# Uma reforma da justiça civil em avaliação

# A adopção: os bloqueios de um processo administrativo e jurídico complexo

**Boaventura de Sousa Santos**
**Director Científico**

**João Pedroso (coord.)**
**Conceição Gomes (coord.)**

**João Paulo Dias**
**Catarina Trincão**
**Jorge Almeida**
**Fátima Sousa**
**Taciana Lopes**
**Madalena Duarte**
**Sara Araújo**
**Salomé Gouveia**
**Pedro Abreu**

**OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA**

**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS**

FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**2002**

# Índice

Agradecimentos ..... XI
Introdução Geral ..... XIII

## Capítulo I
## Os filhos do afecto: a evolução e a caracterização do instituto da adopção em Portugal

1. Introdução: o longo caminho até à consagração do interesse do adoptado ..... 1
2. A evolução do regime jurídico da adopção em Portugal (1966-2001) ..... 4
2.1. Do Código Civil de 1966 à reforma de 1977 e diplomas subsequentes (1967-1993) ..... 4
2.2. A reforma de 1993: um novo impulso legal à adopção (1993-1998) ..... 10
2.3. O programa "Adopção 2000" (1998-2001): reestruturação e articulação de serviços e alteração legislativa (Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio) ..... 16
2.3.1. A participação das Instituições Particulares de Solidariedade Social no processo de adopção ..... 20
3. O (actual) regime jurídico da adopção ..... 22
3.1. Regras comuns à adopção plena e à adopção restrita ..... 23
3.1.1. Requisitos gerais ..... 23
3.1.2. O(s) processo(s) administrativo e judicial de adopção ..... 24
3.1.2.1. O conceito e a intervenção dos organismos de Segurança Social: Segurança Social, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e instituições particulares de solidariedade social devidamente reconhecidas ..... 24
3.1.2.2. A apresentação de candidaturas ao organismo de Segurança Social: a selecção de candidatos a adoptantes ..... 25
3.1.2.3. As comunicações de crianças que estejam em situação de vir a ser adoptadas ..... 26
3.1.2.4. A confiança administrativa ..... 26
3.1.2.5. A confiança judicial ..... 28
3.1.2.6. O período de pré-adopção ..... 30
3.1.2.7. O processo judicial de adopção ..... 31
3.2. A adopção e o registo civil ..... 33
3.3. A adopção plena ..... 35
3.3.1. A relevância e os modos do consentimento ..... 35
3.3.2. A dispensa do consentimento ..... 36

3.3.3. A capacidade do(s) adoptante(s) e do(s) adoptando(s) ..... 37
3.3.4. Os efeitos da adopção ..... 39
a) Princípio geral ..... 39
b) Nome ..... 40
c) Nacionalidade ..... 40
d) Irrevogabilidade da adopção ..... 41
e) Proibição de estabelecer a filiação natural ..... 41
3.3.5. A revisão da sentença ..... 41
3.4. A adopção restrita ..... 42
3.4.1. Os efeitos da adopção restrita ..... 43
3.4.2. A revisão da sentença e a revogação da adopção restrita ..... 44
3.4.3. A conversão em adopção plena ..... 45
3.5. A colocação no estrangeiro de menores residentes em Portugal com vista à sua adopção ..... 45
3.6. A natureza jurídica da adopção ..... 46
4. Os novos tipos de família e a adopção (união de facto hetero e homossexual) ..... 46
A adopção por homossexuais na União Europeia ..... 48
5. Conclusões ..... 49

## Capítulo II

## A Adopção na Experiência Comparada: Uma Breve Abordagem

1. Introdução ..... 55
2. O Direito Internacional Público e os Direitos da Criança ..... 56
2.1. Os Direitos da Criança e a ONU ..... 56
2.2. Os Direitos da Criança no âmbito dos países europeus ..... 60
3. A Adopção em Espanha ..... 61
3.1. Condições relativas ao adoptante ..... 61
3.2. Condições relativas ao adoptando ..... 61
3.3. O processo de Adopção ..... 62
4. A Adopção em França ..... 63
4.1. Condições relativas ao adoptante ..... 63
4.2. Condições relativas ao adoptando ..... 65
5. A Adopção na Inglaterra e País de Gales ..... 66
5.1. O movimento de reformas ..... 66
5.2. Condições relativas ao adoptante ..... 67
5.3. Condições relativas ao adoptando ..... 68
5.4. O processo de Adopção ..... 68

5.5. O processo de reforma ... 70
5.5.1. O Plano de Acção das BAAF para melhorar os serviços de adopção ... 71
5.5.2. O Relatório da Performance and Innovation Unit ... 74
5.5.3. As reformas propostas pelo White Paper ... 75
Investimento ... 76
A alteração do regime legal ... 76
Recrutamento e formação de técnicos ... 76
O Sistema Judicial ... 77
a) O sistema de recrutamento, formação dos juizes e a criação de tribunais especializados ... 77
b) Definição de prazos e recolha de informação ... 78
c) Children and Family Court Advisory and Support Service (CAFCASS) ... 79
A criação de um Registo Nacional de Adopção ... 79
A criação de Padrões Nacionais de Adopção ... 80
a) As crianças adoptáveis ... 81
b) Candidatos à adopção ... 83
c) Apoio às Famílias Adoptivas ... 84
d) Apoio às Famílias Biológicas ... 85
e) Serviços de adopção ... 86
6. A Adopção na Escócia ... 88
6.1. Os serviços de adopção ... 88
6.1.1. A duração do processo de adopção ... 89
6.1.2. A recolha de dados ... 90
6.2. A selecção dos adoptantes ... 91
6.3. Os serviços de apoio pós-adopção ... 93
6.4. Adesão da Escócia ao Registo de Adopção Nacional do Reino Unido ... 94
7. A Adopção nos Estados Unidos da América - breve referência ... 96
7.1. O processo de Adopção ... 97
7.2. Os serviços de Adopção ... 98
7.3. Projecto “Adoption 2000” e Lei da Adopção e das Famílias Seguras (ASFA) ... 99
Segurança da criança e “esforços razoáveis” para preservar a relação com a família biológica ... 103
“Esforços razoáveis” para promover a adopção ... 106
Celeridade do processo de colocação definitiva ... 107
Corte com a família biológicas ... 108
Incentivos à adopção ... 109
Assistência à adopção ... 109
Avaliação do desempenho dos serviços ... 110
7.4. Implementação da ASFA ... 110
7.5. Procurar famílias adoptivas para crianças em situação de guarda provisória ... 112

8. Conclusões ..... 113

## Capítulo III
## Entre o risco e a adopção:
## uma longa marcha para (algumas) crianças em perigo

1. Introdução ..... 123
2. O direito de protecção das crianças em perigo ..... 124
2.1. Da Lei de Protecção da Infância de 1911 à Lei de Promoção de Direitos e Protecção das Crianças em Perigo de 1999 ..... 124
2.2. A Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e a prevalência da família ..... 133
2.2.1. A Lei de Protecção e a Lei Tutelar Educativa ..... 133
2.2.2. A Lei de Protecção: os princípios orientadores e as medidas de promoção e protecção ..... 135
2.2.2.1. Os princípios orientadores ..... 135
2.2.2.2. As medidas de promoção e protecção: a inexistência de uma medida de confiança para a adopção ..... 136
2.2.3. A prevalência da família na lei de adopção: as crianças em perigo e as crianças adoptáveis (o processo de definição do projecto de vida, a confiança administrativa e a confiança judicial) ..... 139
2.3. O processo de encaminhamento para a adopção: a definição do projecto de vida, a confiança administrativa e a confiança judicial ..... 141
3. A caracterização das crianças em perigo e o seu encaminhamento para a adopção ..... 145
3.1. As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: a intervenção sobre crianças e jovens em perigo ..... 145
3.1.1. O movimento processual das CPCJ ..... 147
3.2. Reflexão sobre a definição das crianças adoptáveis entre as que estiveram sujeitas a intervenção das CPCJ ..... 160
4. A intervenção judicial na promoção dos direitos e na protecção das crianças em perigo ..... 162
4.1. Caracterização da intervenção judicial e das crianças em perigo ..... 162
4.2. A intervenção judicial na protecção de crianças e jovens em risco e o seu encaminhamento para a adopção: uma reflexão sobre a definição de "crianças adoptáveis" ..... 170
5. As crianças e jovens institucionalizados no sistema de Solidariedade e Segurança Social ..... 172
5.1. Universo de crianças e jovens institucionalizados no início do ano 2000 ..... 172
5.2. Caracterização das crianças e jovens em lares ..... 174
5.2.1. Encaminhamento e acompanhamento das crianças e dos jovens acolhidos ..... 175
5.2.2. Relacionamento do lar com a família e a comunidade ..... 176
5.2.3. Caracterização e percursos de vida das crianças e jovens em lar ..... 177
5.2.4. Caracterização sócio-profissional dos pais ..... 181

5.3. Os percursos de vida das crianças e jovens antes de ingressarem nos lares ..... 184
5.3.1. Com quem viviam estas crianças e jovens no momento imediatamente anterior ao seu ingresso no lar? ..... 184
5.3.2. Problemáticas vividas pelas crianças e suas famílias ..... 185
5.3.3. Problemáticas na origem do acolhimento ..... 187
5.3.4. Entidades solicitantes do acolhimento ..... 188
5.3.5. Medidas de protecção anteriores ao acolhimento em lar ..... 190
5.3.6. Tempo de permanência das crianças e jovens no lar ..... 191
5.4. As crianças institucionalizadas em lares e a probabilidade do seu encaminhamento para a adopção ..... 193
6. Dificuldades no encaminhamento de crianças e jovens para a adopção: a opinião dos técnicos dos serviços de Segurança Social, psicólogos, juristas e magistrados ..... 194
6.1. A sinalização das crianças e jovens em risco: uma maior sensibilidade à denúncia das situações das crianças em risco ..... 194
6.2. O processo de promoção e protecção de crianças e jovens ..... 196
6.2.1. Nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: a necessidade de articulação com a Segurança Social e com o Ministério Público ..... 197
6.2.2. Nos tribunais: o processo de promoção e protecção não se pode ficar pela retirada da criança em perigo ..... 198
6.3. As crianças em perigo e o encaminhamento para adopção: a colocação de crianças sob a guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção (art.º 44.º da LPCJP) ..... 200
6.4. O acolhimento das crianças e jovens: alguns problemas ..... 202
6.4.1. As famílias de acolhimento: a necessidade de renovar o conceito e a prática ..... 202
6.4.2. Os centros de acolhimento e os lares para crianças e jovens ..... 204
6.4.2.1. A falta de vagas ..... 204
6.5. A entrega directa da criança para adopção pelos pais ..... 205
6.5.1. O consentimento prévio e o direito ao arrependimento ..... 206
6.6. A definição do projecto de vida ..... 207
6.6.1. Entidades e equipas responsáveis ..... 207
6.6.2. Os critérios legais e os procedimentos ..... 208
6.6.3. Os problemas detectados ..... 209
6.7. A confiança administrativa ..... 213
6.8. A confiança judicial na óptica dos centros de acolhimento e dos organismos de Segurança Social ..... 213
6.8.1. A propositura da acção ..... 213
6.8.2. As dificuldades em intentar o processo de confiança judicial: a prova, as visitas e outras questões ..... 214
6.9. Interferências entre processos de natureza diferente ..... 218

6.9.1. A averiguação oficiosa da paternidade ..... 218
6.9.2. O processo de promoção e protecção "em choque" com o processo de confiança judicial .... 219
6.9.3. Os processos administrativos do Ministério Público (PA's) ..... 219
6.10. Os recursos humanos e a sua formação ..... 220
6.10.1. Os organismos de intervenção social ..... 221
6.10.2. O Ministério Público ..... 222
6.11. A discrepância entre a procura (número de candidatos) e a oferta (número de crianças em situação de adoptabilidade) ..... 224
7. Conclusões ..... 224

## Capítulo IV

## Os organismos de Segurança Social: um papel central (e essencial) na protecção das crianças em perigo e na promoção da adopção.

1. Introdução: a importância da Segurança Social no processo de encaminhamento para adopção ..... 243
2. O Instituto de Solidariedade e Segurança Social: os Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social enquanto organismos de Segurança Social ..... 249
2.1 Os "serviços de adopção" dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social em acção: uma auto-avaliação ..... 250
2.1.1. A acção dos serviços da acção social local e das EMAT's ..... 251
2.1.2. A acção (os procedimentos) das "equipas de menores e adopção": confiança administrativa, promoção da confiança judicial, estudo de pré-adopção e selecção de candidatos ..... 253
2.1.3 A avaliação interna ao ISSS e o acompanhamento das equipas dos serviços de acção local, das equipas multidisciplinares de adopção e menores e das equipas multidisciplinares de apoio aos tribunais: a necessidade de melhorar o desempenho ..... 258
2.1.4. Um estudo de caso da acção de um organismo de Segurança Social: caracterização do Serviço de Adopções do C.R.S.S. Norte/S.S.R. Porto (actual Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social) ..... 260
2.1.4.1. Breve nota sobre o historial e os objectivos do Serviço de Adopções do Porto ..... 260
2.1.4.2. A selecção de candidatos, a entrega de crianças para adopção e o período de pré-adopção no distrito do Porto ..... 261
2.1.4.3. A opinião dos candidatos a adoptantes no distrito do Porto ..... 264
2.1.5. A actividade do ISSS e dos Centros Distritais no âmbito da adopção segundo os próprios serviços ..... 267
2.1.5.1. Informação relativa às crianças em cada CDSSS ..... 267
2.1.5.2. Os bloqueios ao processo de adopção segundo os CDSSS ..... 273
2.1.5.3. Informação relativa aos candidatos à adopção segundo os CDSSS ..... 274

2.1.5.4. Informação dos CDSSS relativa à prestação da equipa técnica afecta às adopções ..... 277
2.1.6. As limitações da matriz distrital dos serviços de adopções dos organismos de Segurança Social ..... 280
3. A Santa Casa de Misericórdia de Lisboa e a adopção no concelho de Lisboa ..... 281
3.1. Caracterização do universo de crianças institucionalizadas ..... 285
3.2. Os constrangimentos ao funcionamento: auto-avaliação ..... 289
4. A adopção no distrito de Faro: uma experiência inovadora de articulação entre a Segurança Social, o Refúgio Aboim Ascensão e o Tribunal de Família e Menores ..... 290
5. A acção dos organismos de Segurança Social: os olhar(es) do(s) diverso(s) interveniente)s) no(s) processo(s) de adopção ..... 292
Supervisão do acolhimento ..... 292
Definição do projecto de vida ..... 294
Confiança administrativa ..... 296
Proposição da confiança judicial ..... 296
Pré-adopção ..... 297
Selecção de casais ..... 297
Falta de Formação ..... 299
6. A adopção internacional: a última esperança ..... 301
7. Conclusões ..... 310

## Capítulo V
## A Adopção no Sistema Judicial

1. Introdução ..... 319
2. O consentimento prévio ..... 320
2.1. Os processos de consentimento prévio: alguns indicadores estatísticos ..... 321
2.2. Alguns factores de bloqueio ..... 325
Heterogeneidade de procedimentos ..... 326
Possibilidade de revogação do consentimento ..... 328
3. A confiança judicial ..... 329
3.1. O processo de confiança judicial: alguns indicadores estatísticos ..... 330
3.2. Factores de bloqueio ..... 334
3.2.1. Fase pré-judicial ..... 335
Iniciativa processual ..... 335
Ausência de formação e escassez de meios ..... 338
Prejudicialidade das acções de averiguação da paternidade ..... 341
3.2.2. Fase judicial ..... 342

A ausência de inter-relação processual ..... 343
Relatórios sociais ..... 344
Citação edital ..... 347
Tramitação nas férias judiciais ..... 347
O corte com a família biológica ..... 348
Bloqueios legais ..... 350
4. A adopção plena ..... 353
4.1. Os processos de adopção plena: alguns indicadores estatísticos ..... 354
4.1.1. Os adoptandos ..... 355
4.1.2. Duração dos processos de adopção plena ..... 357
5. Outros bloqueios ..... 358
Complexidade do quadro jurídico ..... 358
Cultura judiciária ..... 359
6. Conclusões ..... 364

## Capítulo VI

## Conclusões e Propostas de reforma legal e organizacional dos processos de intervenção social, administrativos e judiciais no âmbito da adopção

1. Conclusões ..... 373
2. As propostas de reforma legal e organizacional ..... 412

Referências Bibliográficas ..... 417

# Índice de Quadros

Quadro 1 - Movimento processual nas CPCJ (1998-2001) ..... 147
Quadro 2 - Movimento processual por escalão etário e problemática (2001) ..... 148
Quadro 3 - Processos instaurados pelas CPCJ por escalão etário e por sexo (1999-2001) ..... 149
Quadro 4 - Processos instaurados pelas CPCJ por problemática e por sexo (1999-2001) ..... 150
Quadro 5 - Escolaridade dos jovens e crianças acompanhados pelas CPCJ (1999-2001) ..... 152
Quadro 6 - Entidades sinalizadoras de situações de risco às CPCJ (1999-2001) ..... 153
Quadro 7 - Medidas aplicadas pelas CPCJ (1999-2001) ..... 155

Quadro 8 - Processos instaurados pelas CPCJ por tipo de família com quem vivem as crianças e os jovens (1999-2001) ... 156
Quadro 9 - Processos instaurados pelas CPCJ por idade dos pais das crianças e jovens (1999-2001) ... 157
Quadro 10 - Processos instaurados pelas CPCJ por escolaridade dos pais das crianças e jovens (1999-2001) ... 158
Quadro 11 - Processos instaurados pelas CPCJ por situação profissional dos pais das crianças e jovens (1999-2001) ... 159
Quadro 12 - Processos instaurados pelas CPCJ por situação de doença dos responsáveis pelo agregado com quem vivem as crianças e jovens (1999-2001) ... 159
Quadro 13 - Promotores do início do processo tutelar (1989-2000) ... 163
Quadro 14 - Situação que provocou a actuação do tribunal (1989-2000) ... 165
Quadro 15 - Medidas tutelares decretadas pelo tribunal (1989-2000) ... 166
Quadro 16 - Sexo dos menores (1989-2000) ... 167
Quadro 17 - Idade dos menores (1989-2000) ... 168
Quadro 18 - Orfandade dos menores (1989-2000) ... 169
Quadro 19 - Nacionalidade dos menores (1989-2000) ... 170
Quadro 20 - Situações de perigo que podem levar com maior probabilidade a um processo de adopção (1989-2000) ... 171
Quadro 21 - Situação dos menores à data de instauração do processo tutelar cível (1997-2000) ... 172
Quadro 22 - Crianças institucionalizadas (no início do ano 2000) ... 173
Quadro 23 - Escalões etários das crianças e jovens que vivem em lar ... 178
Quadro 24 - Distribuição das crianças e jovens que vivem em lar por sexo e por idade ... 179
Quadro 25 - Níveis de escolaridade por escalão etário das crianças e jovens que vivem em lar ... 180
Quadro 26 - Idade dos pais e mães ... 182
Quadro 27 - Escolaridade dos pais e mães ... 183
Quadro 28 - Situação profissional dos pais e mães ... 183
Quadro 29 - Com quem viviam as crianças e jovens antes do seu ingresso no lar ... 184
Quadro 30 - Problemáticas vividas pelas crianças e jovens antes do acolhimento ... 185
Quadro 31 - Problemáticas vividas pelas famílias antes do acolhimento ... 186
Quadro 32 - Problemáticas na origem do acolhimento das crianças e jovens em lar ... 187
Quadro 33 - Entidades solicitantes do acolhimento por sexo das crianças e jovens em lar ... 189
Quadro 34 - Medidas de protecção tentadas do acolhimento ... 190
Quadro 35 - Idade de acolhimento das crianças e jovens ... 192
Quadro 36 - Períodos de permanência das crianças e jovens ... 192
Quadro 37 - Informação relativa às crianças para adopção a nível nacional 2001-2002 (1º semestre) ... 268
Quadro 38 - Informação relativa às crianças desagregada por Distritos ... 271
Quadro 39 - Crianças com projecto de adopção acolhidas ... 272
Quadro 40 - Informação relativa aos candidatos à adopção ... 276

Quadro 41 - Informação relativa à equipa técnica afecta às adopções.....279
Quadro 42 - Admissões/encaminhamentos anuais.....285
Quadro 43 - Crianças entregues para adopção: 1999-2002 (1º trimestre) .....286
Quadro 44 - Indicadores de actividade: 1998-2001 .....287
Quadro 45 - Situação actual da Equipa de Adopções: 18/09/02 .....288

# Índice de figuras e gráficos

Figura 1 - Fluxograma da decisão de "adoptabilidade".....142
Figura 2 - Processo de "encaminhamento" para adopção de uma criança.....144
Gráfico 1 - Encaminhamentos das crianças e jovens acolhidos na DSAC – 1º trimestre de 2002 .....286
Gráfico 2 - Evolução dos processos findos de consentimento prévio (1993-2001).....322
Gráfico 3 - Consentimento prévio para a adopção – decisão judicial 1993-2001.....323
Gráfico 4 - Duração dos processos de consentimento prévio 1993-2001 .....325
Gráfico 5 - Evolução dos processos findos de confiança judicial (1993-2001).....331
Gráfico 6 - Processos de confiança judicial – Decisão final 1993-2001.....332
Gráfico 7 - Duração dos processos de confiança judicial 1993-2001 .....334
Gráfico 8 - Evolução dos processos findos de adopção plena (1993-2001) .....355
Gráfico 9 - A adopção plena – decisão judicial 1993-2001 .....356
Gráfico 10 Duração dos processos de adopção plena 1993-2001 .....357

# Agradecimentos

O presente estudo foi elaborado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) e nos termos do programa de investigação contratualizado com o Ministério da Justiça. Estando o OPJ obrigado contratualmente a efectuar uma avaliação de uma reforma na área da justiça cível, foi acordado, em reunião havida entre o seu Director Científico, Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos, e sua Excelência a Senhora Ministra da Justiça, Dra. Celeste Cardona, a quem agradecemos a opção efectuada, que esta incidisse sobre as reformas efectuadas na última década no regime jurídico substantivo e processual da adopção.

Os nossos especiais agradecimentos para o apoio que foi dado pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, nas pessoas do seu Director e Directora-Adjunta, Drs. João Tiago Silveira e Graça Fonseca.

Uma palavra muito especial para agradecer as entrevistas que nos foram concedidas, em termos individuais ou na forma de painel, pelos Senhores Magistrados Drs. Joana Marques Vidal, Paulo Guerra, Maria Olímpia Pimentel, António Gonçalves, Leonor Furtado e Maria do Rosário Oliveira, pelos técnicos superiores dos serviços da Segurança Social, Dras. Ana Cruz, Ana Sousa, Tânia Guilherme, Ana Negrão, Manuela Machado, Fernanda Salvaterra, Helena Simões, Sandra Baptista, Paula Barros Pinto, Rosa Maria Santos, Carla Gomes, Anisabel Costa, Ana Paula Aguiar, Fernanda Guerra e Rosa Paula Amorim, pelos técnicos superiores da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Dras. Maria José Matos e Alexandra Roçadas e pelo director do Refúgio Aboim Ascenção – Emergência Infantil, Dr. Luís Villas Boas.

Agradecemos, ainda, a cooperação institucional que nos foi dispensada por parte do Instituto da Solidariedade e Segurança Social, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e do Refúgio Aboim Ascenção.

Coimbra, 2002

Os coordenadores

João Pedroso

Conceição Gomes

# Introdução Geral

O objectivo do presente relatório é dar uma visão geral do direito e da prática administrativa e judiciária da adopção, bem como identificar os principais obstáculos ao seu bom funcionamento. Pretende-se, assim, identificar os bloqueios do(s) processo(s) administrativo(s) e judiciário(s) em todas as suas fases, isto é, desde que uma criança, por decisão em processo de promoção e de protecção, é retirada do perigo para o seu normal desenvolvimento, passando pelo processo de definição do "projecto de vida" da criança em que os organismos de Segurança Social decidem (ou não) se a criança deve ser encaminhada para a adopção, seguindo-se sucessivamente o processo de confiança administrativa ou o processo de confiança judicial, o período de pré-adopção e, finalmente, o processo de adopção e o processo de registo civil da nova filiação e dos novos "nomes de família" dos adoptados.

Este relatório divide-se em cinco capítulos. O primeiro, faz uma resenha histórica da evolução do instituto legal da adopção em Portugal, com particular incidência nas últimas três décadas. O destaque, neste capítulo, vai para a identificação dos principais momentos de transformação do regime jurídico da adopção, designadamente as reformas de 1966, 1977, 1993 e 1998.

O segundo capítulo estuda as experiências existentes noutros países que, segundo verificámos, têm vindo a introduzir alterações ao instituto jurídico da adopção, no sentido de o dotar de mecanismos que o tornem mais eficaz, ao mesmo tempo que desenvolvem políticas de reforço operacional das estruturas locais competentes de protecção social à família e à criança. O objectivo central dessas políticas de protecção é prevenir situações de abandono das crianças e de incentivo à sua desinstitucionalização. A adopção tende, assim, a ser inserida numa política articulada e coordenada de apoio à família, infância e juventude. Esta é, pois, uma questão que tem vindo a preocupar vários países, razão pela qual considerámos que, para o debate interno, seria importante trazer, ainda que de forma muito breve, a experiência de alguns países que nos são mais próximos, caso da Espanha e da França e, em especial, as principais linhas de dois programas de reforma nesta matéria

(Reino Unido e Estados Unidos da América) que nos parecem particularmente interessantes.

No terceiro capítulo analisaremos a evolução do quadro jurídico de promoção dos direitos e da protecção das crianças em perigo, o desempenho das entidades competentes e as práticas judiciárias, administrativas e comunitárias relativas aos casos em que uma criança é retirada de uma situação de perigo através da aplicação de uma medida de promoção e de protecção. Atentaremos, assim, nos processos administrativos e de intervenção social que medeiam a decisão da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) ou de um tribunal de retirar uma criança do perigo e a decisão da Segurança Social ou da instituição que a acolhe, relativamente ao denominado projecto de vida para o seu futuro. Através da análise das estatísticas da actividade das CPCJ, dos tribunais e das crianças institucionalizadas em lares, construiremos uma aproximação ao universo das crianças com mais probabilidades de serem adoptáveis. Estas, segundo a nossa hipótese de trabalho, são mais do que aquelas que são actualmente encaminhadas para adopção, mas são muito menos do que o número recorrentemente citado em algum discurso público. Através das opiniões dos principais actores, identificaremos os bloqueios do processo de encaminhamento de uma criança para a adopção entre a retirada do perigo, a definição do seu projecto de vida e confiança administrativa ou a propositura do processo de confiança judicial.

O capítulo quarto procurará analisar o papel desempenhado pelos organismos de Segurança Social que têm uma particular incidência no processo de adopção. Desta forma, para além de uma breve caracterização orgânica e funcional dos serviços do Instituto de Solidariedade e Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, faremos uma apreciação sobre a intervenção destes organismos, sem esquecer os constrangimentos com que se deparam no exercício das suas funções. A Segurança Social, em conjunto com as instituições particulares que financia, assume um papel fundamental no processo de adopção, ao garantir a transparência e a legalidade dos procedimentos sob a "fiscalização" do Ministério Público e ao permitir uma maior articulação entre os diferentes elementos envolventes, das instituições particulares aos tribunais. E são igualmente os organismos da Segurança Social que apoiam a família ou acolhem crianças em risco, que definem o seu projecto de vida e o eventual encaminhamento do menor para adopção através da

confiança administrativa ou judicial, que acompanham o processo de pré-adopção e seleccionam os candidatos à adopção.

Por último, no quinto capítulo, iremos centrar a nossa análise nos processos judiciais de consentimento prévio, de confiança judicial e de adopção plena. Tendo como fonte principal de informação as estatísticas oficiais do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, começaremos a análise pelo desempenho do sistema judicial, na década de 90, no que respeita àqueles processos e segundo um conjunto de indicadores: movimento dos processos findos; duração; autores do impulso processual; sexo e idade do menor; situação do menor à data da abertura do processo; e o sentido da decisão judicial. Para melhor compreendermos o contexto sócio-normativo de aplicação destes processos judiciais, e para identificarmos os principais factores de bloqueio à sua eficácia, considerámos fundamental, à imagem do que efectuámos nos capítulos precedentes, realizar algumas entrevistas semi-estruturadas com alguns profissionais envolvidos no processo de adopção, de modo a melhor compreendermos o funcionamento do sistema judicial.

Este relatório, ao mesmo tempo que pretende fomentar o debate sobre uma reforma legal, organizacional e de articulação interinstitucional da adopção é, também, parte de uma agenda de investigação que deve ser desenvolvida nos próximos anos, de modo a podermos, não só proceder a uma avaliação permanente do desempenho do sistema mas, principalmente, prever e efectuar propostas com o objectivo de encontrar as melhores soluções para os problemas actuais e futuros.

## Nota metodológica

A realização do presente relatório implicou o recurso a um conjunto de fontes e metodologias diversificadas no sentido de identificar as transformações e os bloqueios, bem como contribuir para um debate alargado e profundo sobre o futuro do instituto jurídico de adopção em Portugal.

O primeiro instrumento metodológico de que nos socorremos foi, naturalmente, a análise da legislação e das normas jurídicas existentes no âmbito do instituto da adopção.

Desta forma, procurámos, não só identificar as alterações registadas em termos legislativos, mas igualmente as suas principais características.

A segunda metodologia utilizada, em paralelo com a anterior, foi a recolha de bibliografia, artigos e documentação sobre o tema da adopção em Portugal e a nível internacional (modelos existentes noutros países e entidades supra-nacionais como a ONU, União Europeia ou Conselho de Europa, entre outras). Esta recolha revelou-se ser algo limitada, não só em termos de quantidade mas, sobretudo, em qualidade, principalmente em materiais produzidos nos últimos anos. O pouco tempo disponível para a elaboração deste relatório limitou necessariamente uma pesquisa mais abrangente e completa, principalmente no que diz respeito a documentação internacional.

Em terceiro lugar, procedemos à compilação e análise dos dados estatísticos provenientes da várias instituições com competência, directa ou indirecta, no processo de adopção, designadamente o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, o Instituto de Solidariedade e Segurança Social, através dos seus Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social, a Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Ao mesmo tempo, procuraram-se analisar as competências e áreas de intervenção destes organismos, de modo a compreender melhor o papel que desempenham em todo o processo de adopção.

Posteriormente, partiu-se para a realização de um conjunto de entrevistas semi-estruturadas junto de dois juízes, quatro magistrados do Ministério Público e um dirigente de uma instituição de acolhimento. Realizaram-se, ainda, três painéis envolvendo técnicos (serviço social, juristas e psicólogos), respectivamente dos serviços de adopção dos Centros Regionais de Segurança Social de Lisboa e do Porto e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Este conjunto de informações, resultantes de entrevistas e painéis, foi analisado e incorporado ao longo do relatório, contribuindo para uma melhor análise da legislação, do desempenho das instituições envolvidas e para a identificação dos principais bloqueios dos processos administrativos e judiciais relacionados com a adopção, bem como para a reflexão sobre a necessária reforma legal, organizacional e procedimental da adopção em Portugal, designadamente em torno de um conjunto de propostas que apresentamos no final do relatório.

# Capítulo I
# Os filhos do afecto: a evolução e a caracterização do instituto da adopção em Portugal

## 1. Introdução: o longo caminho até à consagração do interesse do adoptado[1]

A figura da adopção encontra-se presente, ao longo da história, na maior parte das sociedades. Desde sempre a sociedade procurou dar resposta a questões como a da continuidade da família, da manutenção do património ou, muito simplesmente, a da orfandade. A mais antiga lei escrita de que se tem conhecimento, o Código de Hammurabi, data de 2.800 A.C., e já aí surgem referências à adopção. De acordo com o juiz Alfredo Menéres Barbosa, "a adopção – pelo menos como situação de facto – é tão antiga como a própria humanidade. Por mais longe que recuemos no tempo ou nos afastemos das civilizações de tipo ocidental, sempre encontramos a instituição" (Barbosa, 1978: 7).

A adopção, ao longo da história, prosseguiu objectivos, quer do tipo egoísta, ao defender os interesses dos adoptantes, quer do tipo altruísta, ao defender os interesses da criança. Segundo Menéres Barbosa, sempre houve "a ideia de se encontrar uma forma susceptível de substituir a relação de filiação assente em laços de sangue". Contudo, o autor refere que este sentimento de permanência e de universalismo não traz consigo qualquer ideia de imutabilidade ou de fixidez. Pelo contrário, "vamos encontrar (...) constantes alterações reveladoras da permanente evolução das aspirações humanas." A adopção, usada "inicialmente, para garantir a um indivíduo sem descendência a perpetuação do culto dos antepassados e a continuidade da sua raça, passou, mais tarde, a servir de meio para quem não tivesse descendentes naturais poder escolher o seu sucessor" (1978: 7). De acordo com Fausto Amaro (1993:5) "todas as sociedades estabeleceram regras que definem as relações entre indivíduos e a sua descendência. Essas regras podem dizer respeito à transmissão da propriedade ou de cargos públicos, aos direitos e deveres para com as crianças, às formas de educação, aos deveres para com os mais velhos, mas

[1] Neste ponto seguimos de perto o seguinte estudo: Centro Regional de Segurança Social Norte/ Serviço Sub-Regional do Porto. 2000. *Outros filhos, os mesmos direitos - Estudo sobre a problemática da adopção no distrito do Porto de 1988 a 1997.* Porto: Edição da C.R.S.S. Norte/ S.S.R. Porto – Serviço de adopções.

não resultam sempre do facto de se reconhecer uma descendência de base biológica (...). Por vezes, os laços sociais de parentesco entre pais e filhos são estabelecidos através da instituição social da adopção, através da qual um indivíduo pertencente pelo nascimento a um determinado grupo de parentesco adquire novos laços de parentesco noutros grupos, definidos socialmente como equivalentes aos laços de sangue".

A concepção e a prática da adopção foram sempre acompanhando a evolução das sociedades, a par com a evolução do próprio conceito de família e do papel que a criança foi ocupando nestas.

A Civilização Romana, assente numa estratificação social muito bem definida, inovou ao desenvolver o instituto da adopção. Já nesta época o adoptado usufruía do mesmo estatuto jurídico dos filhos biológicos, nomeadamente do direito de sucessão. Após ter alcançado uma importância considerável no direito romano, a adopção quase desapareceu.

Na Idade Média, os sentimentos ligados à adopção, designadamente a necessidade de ter um descendente para dar continuidade à família, desapareceram.

No entanto, o abandono de crianças à sua própria sorte foi uma prática dos séculos seguintes, que encontrava explicação na necessidade de ocultar "leviandades", sobretudo de damas de alta linhagem, tendo a maternidade de ser encoberta por razões sociais e morais. Em virtude desta "prática", em 1543 foi publicada a Carta Régia que atribuiu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa as funções de recolher, de proteger e de criar os "enjeitados" ou "expostos", funções que a Santa Casa já antes exercia. A Roda dos Expostos nos conventos surgiu então[2], com o objectivo de reduzir o número de infanticídios, constituindo um marco histórico percursor do movimento de protecção à criança, que surgiria mais tarde (Silva, 1998: 20). Não tendo conseguido reduzir a taxa de mortalidade, a Roda dos Expostos viria a ser extinta em 1870, pela Santa Casa da

[2] A Roda dos Expostos era "o mecanismo cilíndrico, com as suas duas partes, côncava e convexa, girando sobre si mesmo, duas faces da face humana, a mulher que nele coloca o filho e com o movimento de o fazer girar o perde; a mulher que travando o movimento o recebe, recolhe e acalenta. (...) Chegadas em precárias condições de saúde, era-lhes dado um nome de baptismo e registados os «sinais». Para aliviar a sobreocupação das casas, eram entregues aos cuidados de «amas», geralmente residentes na Província, precursoras das actuais famílias de acolhimento. A sua esperança de vida era reduzidíssima" (Basto, 1995: 22).

Misericórdia, que passou a conceder subsídios às mães indigentes, às puérperas e às famílias que viessem ao hospício retirar as suas crianças enjeitadas na Roda.

A adopção só ressurgiria no século XIX, designadamente na França de Napoleão e na Alemanha. Assim, por influência da viragem histórica determinada pela Revolução Francesa, a adopção renasceu no século XIX como parte integrante do direito. A grande novidade consistiu em contemplar as necessidades do adoptado, nomeadamente a sua protecção e necessidade de afecto, bem como a impossibilidade de alguns casais terem filhos biológicos.

Esta nova perspectiva da adopção teve o seu grande desenvolvimento nos períodos das I e II Grandes Guerras Mundiais, devido ao elevado número de crianças que ficaram sem pais. Neste período assumiram especial relevância jurídica três questões essenciais que viriam a integrar mais tarde a legislação sobre a adopção e a modernizar este instituto: a atribuição do estatuto de filho legítimo; a possibilidade da adopção por pais já com filhos biológicos e a importância dada a um período pré-adoptivo da adaptação e integração.

Assim, apenas no século XX a adopção readquiriu vitalidade, após um período longo de esquecimento. Registou-se uma profunda alteração no espírito do instituto da adopção. Antigamente era centrado na pessoa do adoptante, visando garantir a perpetuação da família e a transmissão do nome e do património, tendo, no século XX, passado a ter em atenção, sobretudo, o interesse dos menores desprovidos de meio familiar normal. Actualmente, tal como refere o juiz Paulo Guerra, não se parte "da preocupação de assegurar a descendência a uma família que a não tem e deseja continuar o nome ou transmitir uma herança, como noutros tempos, mas sim da preocupação de proporcionar um ambiente favorável ao desenvolvimento de uma criança que o não encontra na sua família de origem. Trata-se, hoje, de um MEIO de proteger a criança, devendo ser perspectivada como um recurso dos vários que integram uma política integrada de protecção à infância e juventude" (Guerra, 2002: 85). Apesar de em primeira linha estar o interesse do menor adoptado, a adopção responde também ao interesse de quem deseja ter um ou mais filhos.

## 2. A evolução do regime jurídico da adopção em Portugal (1966-2001)

Em Portugal, os primeiros registos da adopção remontam às Ordenações Afonsinas e Manuelinas, sendo a adopção designada por perfilhamento e destinada a conceder ao adoptando a qualidade de herdeiro.

No século XIX, não obstante o espírito da Revolução Francesa já referido, o Código Civil de 1867 - Código de Seabra - não previa o instituto da adopção, em virtude do seu autor, o Visconde de Seabra, entender a adopção como uma imitação dos laços verdadeiros e que, como tal, não tinha razão de ser, considerando-a mesmo aberrante para a natureza humana. Para além disso, na sua opinião, os pais adoptivos, não podiam nutrir qualquer afectividade pela criança.

A evolução legislativa do instituto da adopção, em Portugal, tem como marco histórico o Código Civil de 1966, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de Novembro de 1966, que entrou em vigor em 1 de Junho de 1967. A adopção foi então reconhecida como "fonte de relações jurídicas familiares (...) que passaram assim a considerar-se como relações de família ao lado da relação matrimonial e das relações de parentesco e de afinidade" (Coelho e Oliveira, 2001: 46)[3].

### 2.1. Do Código Civil de 1966 à reforma de 1977 e diplomas subsequentes (1967-1993)

O instituto da adopção surgiu, então, com o objectivo de proteger a criança desprovida de um meio familiar normal, de dar resposta às situações de orfandade e de crianças sujeitas a abandono físico, tendo sido introduzido no novo sistema jurídico, inicialmente com cautelas, sendo a adopção restrita a regra e a adopção plena a excepção. Nas palavras de Pereira Coelho, o sistema de adopção do Código Civil "era muito tímido no tocante à adopção plena; em particular, as condições requeridas para o estabelecimento do vínculo eram extremamente severas, tanto do lado do adoptante como do lado do adoptando" (Coelho, 1987: 625).

[3] A adopção, bem como o casamento, como actos jurídicos, "são, verdadeiramente, *fontes* das correspondentes relações jurídicas familiares, já o mesmo se não pode dizer do parentesco e da afinidade, que são, eles próprios, *relações* familiares, derivadas, respectivamente, da geração (ou de uma série de gerações) e da geração e do casamento" (Coelho e Oliveira, 2001, 27).

A noção de adopção encontra-se no artigo 1586º do Código Civil, de acordo com o qual a adopção constitui o vínculo que se estabelece legalmente entre duas pessoas, à semelhança da filiação natural, mas independentemente dos laços de sangue, conforme o estabelecido nos artigos 1973º e seguintes. Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira referem que, "Por oposição ao parentesco *natural*, que é o *verdadeiro* parentesco, a adopção é assim um parentesco *legal*, criado à *semelhança daquele*" (2001: 46). Os autores acrescentam que a adopção não constitui uma ficção da lei, mas sim que "assenta em *outra verdade*, uma verdade *afectiva e sociológica*, distinta da verdade *biológica* em que se funda o parentesco" (Coelho e Oliveira, 2001: 46). Segundo Almiro Rodrigues, "no fundo, sendo uma história de amor e/ou de ódio, é, também, uma questão de legislado e de vivido do direito ao afecto. Isto é, por vezes, verifica-se, igualmente aqui, o referido distanciamento entre o dever ser, o sonho e a teoria, por um lado, e o ser, a realidade e a prática, por outro" (Rodrigues: 1994, 159). Nas palavras de Pedro Strecht, pedopsiquiatra, "todas as crianças têm direito a ter um colo onde se possam sentar, enroscar como numa concha e receber mimos, todas as crianças têm direito a nascer iguais em direitos", acrescentando que "todas as crianças têm direito a acreditar que têm um adulto que olha por elas e as ama sem condição prévia"[4].

O Código Civil de 1966, ao admitir a adopção como fonte de relações familiares, tal como se verificou em quase todos os direitos modernos, retomou a tradição do antigo direito português, que o Código de Seabra cortara em 1867, tradição que desde o século XVI caíra em desuso.

Até 1977, o regime que vigorou no âmbito da adopção era de aplicação restrita e "revelou, com o desenrolar dos anos e a sequência das transformações sócio-políticas ocorridas na década de setenta, algumas limitações"[5]. A adopção plena era, então, escassa, como referimos, visto que a lei impunha condições muito rigorosas à constituição do vínculo.

Em 1977 foi empreendida uma reforma que flexibilizou tais condições, quer quanto ao adoptante, quer relativamente ao adoptado, passando o instituto a ter um interesse que não tinha na anterior legislação. A partir de 1 de Abril de 1978, data em que a reforma

[4] Cfr. Pedro Strecht, 1997, *Crescer Vazio*, Lisboa: Lisgráfica, S.A. página 28, *in* Silva, 22.
[5] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio.

introduzida pelo Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de Novembro entrou em vigor, assistiu-se assim a uma valorização do instituto da adopção, por força de imperativos de ordem constitucional[6], das transformações da sociedade portuguesa e das consequentes solicitações que chegaram de diversos sectores. De acordo com Pereira Coelho, com a reforma de 1977 foi dada mais larga cobertura à adopção, designadamente à adopção plena (Coelho, 1987: 625).

O instituto assume importância, dada a flexibilização das condições para a constituição do vínculo, tanto em relação ao adoptante ou adoptantes, como em relação ao adoptando. "Assim, quando a adopção seja feita por um casal, a reforma legal baixou a idade mínima dos adoptantes e o tempo de duração do casamento e deixou de fazer a exigência de que não houvesse filhos do casal; além disso, passou a permitir a adopção plena a qualquer pessoa, mesmo não casada. Relativamente ao adoptando, admitiu que fossem adoptados plenamente, não só os filhos do cônjuge do adoptante ou de pais incógnitos ou falecidos, mas também os menores judicialmente declarados "abandonados" e, em geral, os que há mais de um ano residissem com o adoptante e estivessem a seu cargo"(Coelho e Oliveira, 2001:49)[7]. Criou-se e regulamentou-se a *declaração judicial de*

[6] De acordo com o ponto 39 do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de Novembro, a revisão do instituto da adopção foi necessária "por força do preceito constitucional que proscreveu a distinção entre filhos legítimos e ilegítimos". Era necessário o alargamento do campo de aplicação da adopção plena, para além da manutenção da adopção restrita.

[7] Ainda de acordo com o ponto 40 do Preâmbulo do mesmo diploma, entre os requisitos gerais exigidos para a constituição da adopção, passaram a figurar, para além do interesse do adoptando e da legítima motivação do adoptante, a ausência de sacrifício injusto para outros filhos do adoptante e ainda a suposição fundada de que entre adoptante e adoptado venha a estabelecer-se um vínculo semelhante ao da filiação.

A constituição do vínculo da adopção continuou a resultar de sentença judicial, determinando, desde então o Código a necessidade da decisão ser precedida de um inquérito que permitisse ao tribunal apurar da necessidade a verificação dos requisitos gerais exigidos para a adopção e para fundamentar a sua convicção sobre o mérito do pedido (artigos 1973º, n.º 2 e 1974º, n.º 1).

A adopção plena passou a ser facultada aos casados há mais de cinco anos, não separados judicialmente de pessoas e bens ou de facto, se ambos os cônjuges tivessem mais de 25 anos (de referir que o Código Civil exigia 10 anos de casamento e 35 anos de idade aos adoptantes). A adopção plena passou a ser viável para o maior de 35 anos ou para o maior de 25, no caso de o adoptando ser filho do seu cônjuge. Foi estabelecido o limite máximo de 60 anos para os adoptantes (artigo 1979º).

A adopção passou a ser possível por adoptantes com descendentes, ao invés do que sucedia no âmbito do Código Civil vigente – contudo, os filhos do adoptante deveriam ser ouvidos, se maiores de 14 anos (artigo 1984º).

O Código Civil passou a indicar as pessoas que podiam ser adoptadas plenamente: os menores filhos do cônjuge do adoptante ou de pais incógnitos ou falecidos, os menores judicialmente declarados abandonados ou de pais incógnitos ou falecidos, os menores judicialmente declarados abandonados e ainda os que há mais de um ano residissem com o adoptante e estivessem a seu cargo (artigo 1978º). Em regra, o adoptando deveria ter menos de 14 anos.

O legislador regulou também a matéria do consentimento requerido para a adopção plena. Tal consentimento era exigido do adoptando maior de 14 anos, dos seus pais, mesmo que não exercessem o poder paternal e de

*estado de abandono* que leva à dispensa do consentimento dos pais biológicos nos casos, em que, por decisão judicial, é reconhecida a inexistência ou o comprometimento dos vínculos próprios da filiação, ou seja, os pais biológicos não cumprem ou cumprem defeituosamente os deveres para com os seus filhos[8].

Também com o objectivo de facilitar e de viabilizar a adopção, instituiu-se o *consentimento prévio*[9] e a *dispensa de consentimento*[10].

No Código Civil de 1977, introduziu-se a obrigatoriedade de se proceder à realização de um inquérito sobre a situação do menor e dos casais candidatos à adopção. Este inquérito incidia sobre a personalidade, a saúde, a idoneidade dos adoptantes para criar e educar o adoptando, a situação familiar e económica dos adoptantes e as razões determinantes do pedido de adopção.

De acordo com os dados estatísticos, Pereira Coelho concluiu que "o objectivo fundamental da reforma de 1977 de aumentar o número de adopções não foi plenamente conseguido", continuando tal número a ser "muito modesto em Portugal quando comparado aos valores de outros países da Europa" (Coelho, 1987: 627). No entanto, cresceu o número de candidatos à adopção e o número de crianças internadas em instituições.

Aquando da revisão de 1982, o legislador introduziu na Constituição da República o n.º 7 do artigo 36º, de acordo com o qual "A adopção é regulada e protegida nos termos

---

outros parentes que tivessem a seu cargo o menor e que com ele vivessem. Para a adopção plena era, ainda, necessário o consentimento do cônjuge do adoptante (artigo 1981º).
As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de Novembro com o fim de adequarem o Código Civil às modificações constitucionais versaram, também, sobre o momento no qual deveria ser prestado o consentimento exigido para a adopção, as situações em que o mesmo poderia ser dispensado e a revogação e caducidade do consentimento prestado. Foi mantido o princípio de que através da adopção plena o adoptado adquire a situação de filho do adoptante, tendo passado a estabelecer-se a sua integração total, assim como a dos seus descendentes na família do adoptante.
A revisão da sentença que tivesse decretado a adopção foi regulada com pormenor.
No âmbito da adopção restrita as alterações introduzidas foram menores, sendo, contudo, de referir que passou a ser permitida a quem tivesse mais de 25 anos e menos de 60.

[8] Artigo 1978º do Código Civil.

[9] Consentimento prévio é uma autorização expressa pelos progenitores, prestada perante o juiz, na qual declaram concordar com a adopção do filho biológico, depois de esclarecidos sobre o significado desse acto.

[10] A dispensa de consentimento é decretada pelo tribunal, no processo de adopção, nas situações em que não há o consentimento dos progenitores, mas o comportamento dos progenitores é considerado indigno, razão pela qual o tribunal pode dispensar o seu consentimento.

da lei", passando, assim, a adopção a ser objecto de uma "garantia institucional" (Coelho, 1987: 628).

Até 1993 não se verificaram alterações significativas na legislação relativa à adopção, excepto aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 274/80, de 13 de Agosto, no que concerne ao estabelecimento de normas respeitantes à participação dos organismos de Segurança Social na organização dos processos de adopção de menores. No preâmbulo desse diploma, o legislador referia que a ideia condutora do instituto da adopção era no sentido de que o interesse da criança deveria prevalecer sobre todos os demais, pelo que alguns princípios deveriam ser salvaguardados, designadamente o relativo à necessidade de a adopção dever ser precedida de inquéritos efectuados por serviços competentes, de forma a acautelar que nenhuma adopção fosse decretada sem que os inquéritos demonstrassem que o bem da criança estava devidamente salvaguardado. A referência a tais inquéritos encontrava-se nos artigos 1973º, n.º 2 do Código Civil e 163º da Organização Tutelar de Menores (OTM)[11].

A importância do inquérito acima referido, ainda de acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 274/80, ganhou maior amplitude com a figura da adopção plena, devido à simplificação dos seus requisitos e dos seus efeitos jurídicos[12]. Nos termos do preâmbulo que seguimos, quase se poderia dizer que "com a adopção, o adoptante como que «morre» para a sua família natural para «nascer» de novo na família adoptiva"[13].

[11] A OTM, apesar de parcialmente revogada, continua a conter as regras de processo que regem a constituição da relação adoptiva.

[12] Nos termos do artigo 1986º, n.º 1 do Código Civil "pela adopção plena o adoptado adquire a situação de filho do adoptante e integra-se com os seus descendentes na família deste, extinguindo-se as relações familiares entre o adoptado e os seus ascendentes e colaterais naturais (...)".

[13] Devido aos efeitos que a adopção provoca, são compreensíveis os cuidados dispensados à constituição desse vínculo, designadamente a necessidade de o adoptado dever ter estado ao cuidado do adoptante durante um período de tempo suficiente para se avaliar da conveniência da constituição dessa relação jurídica. De acordo com o preâmbulo, é necessário "um estudo aprofundado da situação da criança e da sua família natural; mas importa também analisar a situação do casal adoptante com o objectivo de determinar as capacidades do casal para poder adoptar uma criança e conjugar as características daquele com as particularidades desta. Segue-se todo o acompanhamento da situação durante o período experimental de vida em comum, que é decisivo para a adequada integração da criança na sua nova família. Desta forma, o inquérito que deverá permitir ao tribunal apreciar um pedido de adopção terá de incidir sobretudo sobre uma situação essencialmente dinâmica, não se compadecendo apenas com o conhecimento da situação num determinado momento". Os inquéritos aos quais o diploma se refere eram, em princípio, da competência do serviço de apoio social. Porém, tal serviço apenas existia junto dos tribunais de família, o que implicava que os tribunais de comarca estavam, com frequência, obrigados a solicitar a sua realização a autoridades administrativas ou policiais, as quais não dispunham dos meios técnicos e humanos necessários para captarem todos os factos relevantes para o tribunal poder decidir.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 274/80, o legislador referia que os organismos de Segurança Social se encontravam "particularmente vocacionados para a realização de tal tarefa, tanto mais que a eles compete também a definição e a execução da política de protecção social relativa ao bem-estar da criança", tal como sucedia em muitos outros países. Por essa razão, esse diploma consagrou legalmente a intervenção dos organismos de segurança social no processo de adopção, em virtude de serem serviços "especialmente vocacionados" para fornecerem aos juízes os elementos de que estes necessitassem para apreenderem, com a maior amplitude possível, toda a realidade subjacente ao instituto da adopção. A intenção do legislador era no sentido de que os serviços de Segurança Social colaborassem com os tribunais, aos quais caberia a decisão sobre a possibilidade de constituição do vínculo adoptivo[14]. Para salvaguarda do interesse da criança justificava-se, pois, "uma colaboração sistemática e organizada, no campo da adopção, por parte dos organismos de segurança social".

Em 1985, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a Resolução n.º 41/85, aprovada em 1986, relativa à Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Protecção e ao Bem-Estar das Crianças, Encarados sobretudo do Ponto de Vista das Práticas em Matéria de Adopção e de Colocação Familiar nos Planos Nacional e Internacional. As orientações e princípios internacionais aí constantes seriam acolhidos por Portugal.

Através do Decreto Regulamentar n.º 2/87, de 5 de Janeiro, para efeitos de Segurança Social, foi unificado o regime de protecção dos trabalhadores independentes no caso de adopção. No mesmo sentido, o Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de Abril procedeu à revisão e melhoria do regime então vigente e dispensado aos beneficiários do sistema de Segurança Social privados da sua remuneração em virtude de faltas ao trabalho determinadas, entre outras situações, pela adopção de menores.

Em Fevereiro de 1990, através do Decreto do Presidente da República n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, Portugal ratificou a Convenção Europeia em Matéria de Adopção de

[14] Em determinados casos a lei previa já a dispensa do inquérito formal pelo tribunal quando o pedido de adopção fosse acompanhado de informação prestada pelo serviço público ou particular de assistência que tivesse recolhido ou acompanhado o menor (artigo 163º, n.º 2 da OTM).

Crianças, que havia sido aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/90, em 20 de Dezembro de 1989.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20 de Novembro de 1989, assinada em Nova Iorque em 26 de Janeiro de 1990, seria aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de Setembro e pelo Decreto do Presidente da República n.º 49/90, da mesma data.

A necessidade de criar as condições que objectivamente facilitassem a constituição dos vínculos de adopção levou o legislador, em 1992, através do Decreto-Lei n.º 153/92, de 23 de Julho, a introduzir a isenção de preparos e de custas nos processos de adopção[15]. Os documentos necessários à instrução dos processos de adopção, designadamente as certidões de registo, passaram, por força do mesmo diploma, a ser também gratuitos.

### 2.2. A reforma de 1993: um novo impulso legal à adopção (1993-1998)

A experiência entretanto acumulada e as transformações sociais ocorridas reconheceram a adopção como um instituto de tal importância para as crianças mais desprotegidas que o seu regime merecia uma actualização[16], o que veio a suceder através do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio. Tal como refere o Preâmbulo desse diploma, apesar das modificações ocorridas no seio da estrutura familiar, limitada ao designado "núcleo irredutível", a família continuou a ser considerada a principal instituição socializadora das crianças, aí se processando o "segundo nascimento do homem". Na revisão do regime da adopção de 1993, o legislador renovou e adequou os instrumentos susceptíveis de dignificar a criança, de que são reflexos a adesão à Convenção Europeia em Matéria de Adopção de Crianças, ratificada por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, atrás referido e a institucionalização das então novas Comissões de Protecção de Menores, pelo Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de Maio.

---

[15] Apesar do Código das Custas Judiciais permitir já a isenção da tributação do processo de adopção, tal decisão cabia anteriormente ao juiz.

[16] No nosso direito constitucional da família encontram-se o direito de constituir família e a atribuição aos pais do poder-dever de educar os filhos, reconhecendo o Conselho da Europa, em 1988, através da Recomendação n.º 1074, que a família é o lugar onde as relações familiares são mais densas e ricas, sendo o lugar por excelência para a educação das crianças. Tais princípios defrontam-se com outros, nacionais e internacionais, que dispensam uma atenção aos jovens e, sobretudo, aos mais desprotegidos, assim como à protecção da infância e da adopção (cfr. CRP, artigos 69º e 36º, n.º 7; Convenção das Nações Unidas sobre os

As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio foram de cariz substantivo e adjectivo, com efeitos nas áreas de intervenção administrativa e de intervenção judicial, nas diversas fases do processo de adopção, tendo implicado alterações no Código Civil, na Organização Tutelar de Menores e a revogação do Decreto-Lei n.º 274/80, de 13 de Agosto.

No âmbito do Código Civil, a actualização do regime da adopção desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio consistiu, sobretudo, na criação do instituto da confiança do menor com vista a futura adopção (artigo 1978º Código Civil e 166º da OTM); na audiência de parentes do progenitor falecido (artigo 1984º Código Civil), passando a haver maior clareza quanto ao consentimento, designadamente na comunicação do tribunal ao organismo de Segurança Social dos casos de consentimento prévio; na alteração das idades previstas para adoptantes e adoptados; na possibilidade, excepcional, de modificar o nome próprio do adoptado plenamente (artigo 1988º Código Civil); numa verdadeira tutela dos interesses em presença, como o segredo da identidade do adoptante e dos pais naturais e o cariz secreto do processo de adopção; na admissibilidade de recurso das decisões que rejeitem a candidatura a adoptante; na atribuição de carácter urgente aos processos de consentimento prévio e de confiança do menor; na regulamentação da adopção internacional. O Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio alterou, ainda, os domínios do segredo de identidades (artigo 1985º do Código Civil), os limites etários (artigos 1979º, 1980º, 1992º do Código Civil) e o consentimento prévio (artigo 1982º do Código Civil e 169º da OTM).

A *ratio* do instituto da confiança do menor com vista a futura adopção consiste na consciência de que desde o nascimento, e sobretudo na primeira infância, o menor necessita de uma relação "minimamente equilibrada com ambos os pais, contacto que deve decorrer sem descontinuidades importantes durante a menoridade, embora com as alterações na relação que as várias fases das crianças e dos jovens naturalmente aconselham"[17]. No caso de tal não ocorrer, surge uma situação de "risco grave para o menor, que os seus outros familiares deverão procurar evitar, proporcionando uma relação substitutiva o mais próxima possível daquela que, em princípio, é considerada a situação

Direitos da Criança, de 1989, ratificada por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12 de Setembro, acima mencionado).

[17] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio.

normal"[18]. Na hipótese de não existirem familiares próximos que possam assumir tal função, "compete à sociedade tomar com urgência as medidas adequadas para proporcionar ao menor em risco uma relação substitutiva"[19]. A confiança judicial visa a defesa do menor, evitando que se arrastem situações de carências várias decorrentes da ausência de uma relação familiar com um mínimo de qualidade e em que os pais do menor ou não existem ou, não estando dispostos a dar o seu consentimento para uma adopção, mantêm de facto "uma ausência, um desinteresse e uma distância que não permitem prever a viabilidade de proporcionarem ao filho em tempo útil a relação de que ele precisa para se desenvolver harmoniosamente"[20].

Os requisitos para a adopção plena de um menor também foram flexibilizados. Quanto à adopção conjunta, foi diminuído para quatro anos o tempo de duração do casamento, isto em virtude de, apesar de se dever avaliar a estabilidade da relação matrimonial, não ver o legislador razão para considerar que o período de cinco anos daria mais garantias de estabilidade do casal. A idade mínima para adopção singular, isto é, por uma só pessoa, baixou para 30 anos, por se entender ser mais favorável à adopção.

No Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio o legislador referia, ainda, que o espírito da adopção, centrado na criação de um vínculo idêntico à filiação, aconselha a diminuição para 50 anos do limite máximo de idade do adoptante. Foi por aquele diploma clarificado que tal exigência se deveria aferir à data em que o menor tivesse sido confiado, judicial ou administrativamente. Apenas se salvaguardava a situação de o adoptando ser filho do cônjuge do adoptante.

Quanto ao adoptando, o legislador procedeu a um ajustamento dos limites etários, passando para 15 anos o limite máximo. Porém, previa-se a possibilidade de ser adoptado quem, à data da petição judicial de adopção, tivesse menos de 18 anos e não estivesse emancipado, desde que tivesse sido confiado aos adoptantes ou a um deles com idade não superior a 15 anos, ou se fosse filho do cônjuge do adoptante. Desta forma, o legislador pretendia permitir a adopção de crianças com idade mais elevada e "privilegiar a desejável precocidade da adopção, sem prejuízo da necessária segurança". Passou, então, a ser

[18] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio.
[19] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio.
[20] Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio.

exigido em todos os casos que o adoptando tivesse estado ao cuidado do adoptante durante prazo suficiente para ser feita uma avaliação da conveniência da constituição do vínculo.

O regime do consentimento foi adaptado às exigências da confiança do menor com vista à sua adopção e foi disciplinada a sua dispensa, com o fim de evitar situações de incerteza que a doutrina e a jurisprudência não haviam superado.

Os prazos do Código Civil, designadamente o constante do artigo 1982º, n.º 3 (consentimento prévio da mãe), sofreram alterações, para se adequarem aos previstos na Convenção Europeia relativa à adopção, não restando, assim, dúvidas acerca da sua ratificação por Portugal.

Passou a ser, em princípio, obrigatória a audição dos ascendentes ou, na falta destes, dos irmãos maiores do progenitor falecido, nos casos em que o adoptando fosse filho do cônjuge do adoptante e o seu consentimento não se mostrasse necessário.

Atendendo aos interesses com frequência conflituantes que contendem com a adopção, os pais naturais e o adoptante passaram a dispor do direito de se oporem a que a sua identidade fosse revelada, processando-se a adopção com reserva. No interesse do menor e de forma a facilitar a sua integração na família adoptiva, a partir desta reforma de 1993 passou a ser possível que, excepcionalmente, o tribunal modificasse o seu nome próprio.

Sofreram alterações, também, as idades para a adopção restrita, dada a necessidade de harmonização com o regime desde então previsto para a adopção plena.

A Organização Tutelar de Menores sofreu alterações, algumas das quais fruto da experiência entretanto adquirida. Foi introduzido um preceito a obrigar o tribunal, uma vez requerida a confiança judicial, a consultar o organismo de Segurança Social da área de residência do menor.

O Ministério Público passou a poder requerer a designação de dia para a prestação do consentimento prévio dos pais naturais, de forma a não ser posta em causa a livre e consciente prestação pelos pais desse consentimento.

Em nome da protecção do segredo da identidade, com algumas excepções a definir judicialmente, passou a ser exigida a atribuição de carácter secreto ao processo de adopção

e aos seus procedimentos preliminares, tendo sido mesmo criado um crime para a violação desse segredo.

Em virtude da relevância que o consentimento prévio e a confiança judicial detinham em todo o instituto da adopção, foi-lhes conferido carácter urgente, correndo durante as férias judiciais.

Em conformidade com o acima exposto, o Decreto-Lei n.º 274/80, de 13 de Agosto foi revogado e substituído por um conjunto de normas relativas à intervenção dos organismos da Segurança Social, previstas no Capítulo III do Decreto-Lei n.º 185/93 – artigos 3º a 14º. Assim, aumentaram as preocupações de cooperação institucional e de prevenção no desenvolvimento dos procedimentos tutelares e daqueles com vista à adopção, passando a interdisciplinaridade e a interinstitucionalidade a ser uma realidade. Tal como Almiro Rodrigues refere, pretendia-se "o ensaio de um sistema de colaboração mais activa, dialogante e coordenada entre cidadãos, famílias, organismos, instituições particulares ou oficiais (...) e os organismos de segurança social em ligação e cooperação com o magistrado do Ministério Público junto do Tribunal competente em matéria de família ou de família e de menores da área da residência da criança" (1994: 16). Na perspectiva do autor, a "tradição da acção valiosa e correcta dos organismos de segurança social viabilizou o reforço do seu papel em todo o processo tutelar e de adopção, conferindo-lhes (...) uma posição de charneira e de articulação em todo o procedimento de cooperação institucional" (1994: 17)[21].

Os serviços de Segurança Social passaram a ter competência para decidir da confiança administrativa do menor e legitimidade para requerer a sua confiança judicial, sendo obrigatoriamente ouvidos antes que o tribunal decidisse.

Importa referir que a confiança administrativa não podia ser decidida se houvesse oposição de quem exercia o poder paternal ou a tutela, ou de quem detivesse, de direito ou de facto, a guarda do menor. Cabia ao organismo de Segurança Social o dever de comunicar, em cinco dias, ao magistrado do Ministério Público junto do tribunal

[21] Almiro Rodrigues esclarece que, na sua "posição de charneira" os organismos da Segurança Social teriam uma "intensa actividade de comunicação, quer como receptores, quer como emissores de diversas e diferentes mensagens".

competente a decisão e seus fundamentos ou a oposição que tivesse impedido a confiança administrativa.

O legislador pretendeu que todas as situações de menores em relação aos quais se podia desencadear um processo judicial de confiança fossem dadas a conhecer aos organismos da Segurança Social. Todos os interessados em adoptar deveriam dirigir-se àqueles organismos.

Foram definidos os prazos e concretizadas as áreas sobre as quais incidiriam os estudos referentes à situação do candidato a adoptante e do adoptando, passando a ser reconhecido ao adoptante o direito de recorrer para o tribunal competente de decisões dos serviços da Segurança Social.

Pelo diploma que analisamos foi estabelecido um prazo máximo, de um ano, para ser requerida a adopção, uma vez terminado o período de pré-adopção. Não sendo respeitado tal prazo, toda a situação teria de ser reapreciada, com prejuízo para o menor adoptável, dado o prolongamento daquele período. Porém, os atrasos que não fossem imputáveis aos candidatos não implicariam, para os mesmos, mais dificuldades em requerer a adopção.

O tribunal, por força do Decreto-Lei n.º 185/93, passou a estar obrigado a manter o organismo da Segurança Social a par da evolução e da decisão dos processos.

Por fim, o legislador adaptou o regime criado à situação particular em que o adoptando fosse filho do cônjuge do adoptante.

Pelo Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio foi regulada a colocação no estrangeiro de menores residentes em Portugal para aí serem adoptados, tendo sido criadas regras para garantir a clareza e a segurança dos procedimentos. Foi acolhido o princípio da subsidariedade e estabelecidas disposições que permitissem às autoridades portuguesas responsáveis avaliar as condições em que poderia ser decretada a confiança judicial de menores para colocação no estrangeiro com vista à sua adopção, tudo isto de harmonia com as orientações dominantes no âmbito da adopção transnacional. Ao Ministério Público foi conferida legitimidade para requerer a revisão de decisão estrangeira que decretasse a adopção de menor nacional, no caso de não ter sido pedida pelos adoptantes, de modo a velar pelo interesse do menor em ver reconhecida a sua nova situação também no país de

origem. O legislador correspondia, assim, a orientações internacionais, designadamente ao princípio constante do artigo 23º da *Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Protecção e ao Bem-Estar das Crianças, Encarados sobretudo do Ponto de Vista das Práticas em Matéria de Adopção e de Colocação Familiar nos Planos Nacional e Internacional*, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 41/85, a que atrás nos referimos.

Ao nível do direito internacional, há a referir que em 29 de Maio de 1993 seria assinada em Haia a Convenção sobre a Protecção de Menores e a Cooperação Internacional em Matéria de Adopção, que viria a assumir grande importância, no discurso público e no discurso jurídico sobre adopção.

Aquando da IV Revisão da Constituição da República Portuguesa, o legislador constituinte manifestou preocupação pela duração dos processos administrativos e judiciais, pelo que, através da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, o artigo 36º, n.º 7, relativo à adopção, referia que a adopção seria regulada e protegida nos termos da lei, "a qual deve estabelecer formas céleres para a respectiva tramitação", acrescentava.

### 2.3. O programa "Adopção 2000" (1998-2001): reestruturação e articulação de serviços e alteração legislativa (Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio)[22]

O despacho conjunto, assinado em 18 de Março de 1997, que criou o Programa Adopção 2000[23], considerava que, nos termos constitucionais, o Estado e a sociedade têm um dever de protecção das crianças, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente no que diz respeito a crianças sujeitas a maus tratos e abandono ou orfandade que se encontram acolhidas ou apoiadas nas estruturas financiadas pela Segurança Social. Identificavam-se, nessa altura, cerca de 4.000 jovens e crianças que se encontravam em famílias de acolhimento e 9.068 alojados em 220 "lares para crianças e jovens privados do meio familiar"[24].

[22] O autor deste relatório foi membro do grupo coordenador deste Programa e presidente da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco que, a partir de 1999, desenvolveu o Programa.
[23] Despacho conjunto do Ministro da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social.
[24] A existência de cerca de 16.000 crianças e jovens em risco[24] é uma realidade a que urge dar resposta e impõe a necessidade de soluções alternativas que assegurem o desenvolvimento biopsicossocial destas crianças e jovens de um modo harmonioso. Como atrás se referiu, o actual espírito do instituto da adopção visa o interesse das crianças adoptáveis. Cfr. Centro Regional de Segurança Social Norte/ Serviço Sub-

No Despacho que criou o Programa Adopção 2000 pode ler-se que do diagnóstico feito "conclui-se que alterar a presente situação da adopção em Portugal impõe medidas conjugadas a diversos níveis, nomeadamente ajustamentos legislativos no processo de adopção, reestruturamento e aperfeiçoamento dos serviços de adopção, coordenação entre os serviços públicos e entre os serviços de instituições que trabalham com crianças abandonadas e outros menores em risco. É necessário definir os critérios de acolhimento, de diagnóstico e de elaboração do projecto de vida dos menores sem enquadramento familiar, pelos quais face ao caso concreto, o encaminhamento para a adopção é mais ajustado que as medidas de colocação familiar ou institucionalização".

Assim, o referido Programa assentava na reforma da legislação sobre a adopção, na reestruturação dos serviços de adopção da Segurança Social e na articulação entre os serviços públicos e privados. Na convicção de que a adopção assume particular importância e de que as alterações ao seu regime poderão potenciar as suas virtualidades, reforçando-a como um dos mais relevantes recursos na resposta à situação da criança desprovida de meio familiar normal, procedeu-se à sua revisão, através do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio.

As modificações que seguidamente se enumeram encontraram fundamento e justificação, nos seus traços essenciais, por um lado, no escopo final do interesse do menor e, por outro lado, na responsabilidade que a comunidade tem para com todas as crianças e, em especial, para com as crianças que se encontram privadas de meio familiar normal.

Com o Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, tal como se lê no preâmbulo, introduziu-se "a possibilidade de, após decisão sobre a confiança administrativa de menor ao candidato a adopção, este poder vir a ser designado como curador provisório do adoptando, obviando-se, assim, à discrepância que actualmente existe entre quem tem a confiança administrativa e quem exerce o poder paternal. Possibilita-se ainda que, requerida a confiança judicial do menor com vista a futura adopção, este seja colocado à guarda provisória do candidato à adopção sempre que, face aos elementos dos autos, for de concluir pela probabilidade séria de procedência da acção. Esta alteração, de grande alcance, permitirá, com as garantias advindas do controlo judiciário, uma mais precoce e

Regional do Porto. 2000. *Outros filhos, os mesmos direitos - Estudo sobre a problemática da adopção no distrito do Porto de 1988 a 1997.* Porto: Edição da C.R.S.S. Norte/ S.S.R. Porto – Serviço de adopções.

segura convivência do menor com o seu adoptante, diminuindo o período de estada das crianças adoptáveis em estabelecimento público ou particular de acolhimento".

Tendo em conta o interesse para a viabilização e a clarificação da decisão sobre a confiança administrativa, procedeu-se à definição do que, à face do nosso sistema legal, se poderia qualificar como guarda de facto de menor.

O legislador estabeleceu a obrigatoriedade das instituições públicas e particulares de solidariedade social comunicarem às comissões de protecção de menores ou, se estas não estivessem ainda instaladas, ao Ministério Público, todas as situações de acolhimento de menores a que procedessem no âmbito dos casos de perigo previstos no artigo 1918º do Código Civil. O regime da citação edital dos pais biológicos do menor no processo de adopção foi adequado às normas do Código de Processo Civil (CPC).

As questões relativas ao consentimento foram objecto de especial atenção, designadamente o alargamento do consentimento prévio a todos os que o deveriam prestar a final, tornando-se, então, desnecessária a sua citação no processo de confiança judicial. O organismo de Segurança Social, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, passou a poder requerer dia para a prestação do consentimento prévio, tal como já era permitido ao Ministério Público, podendo aquele consentimento prévio ser prestado em qualquer tribunal competente em matéria de família.

O diploma consagrou a necessidade de, por decreto regulamentar, desenvolver as condições a que deveriam estar sujeitas as instituições particulares de solidariedade social que pretendessem actuar como organismos de Segurança Social, assim como as entidades mediadoras na adopção internacional.

O legislador reorganizou o processo da adopção, conferindo coerência ao sistema de protecção do menor e, sobretudo, ao instituto da adopção, designadamente a idade máxima do candidato a adoptante, a idade para prestar consentimento, a defesa do segredo de identidade e a inexistência de prejudicialidade, decorridos seis meses após o nascimento, dos procedimentos legais com o fim de averiguação da paternidade ou da maternidade do menor face ao processo de adopção.

Foi introduzida a possibilidade do candidato a adoptante, seleccionado pelos serviços competentes, solicitar a confiança judicial do menor com vista a futura adopção

quando, por força de decisão anterior de um tribunal, tivesse o menor a seu cargo ou quando, reunidas as condições para a atribuição da confiança administrativa de menor a seu cargo, o organismo de Segurança Social não decidisse pela confirmação da permanência do menor, depois de efectuado o estudo da pretensão ou decorrido o prazo para tal.

O Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio reforçou o segredo de identidade do nubente adoptado plenamente, tendo sido expressamente estabelecido que, no processo preliminar de publicações, a existência de impedimentos decorrentes da filiação natural deveria ser apurada pelo conservador, sem publicidade.

O mesmo diploma fixou um regime transitório, tendo presente as situações que se fossem constituindo de facto. Foi prevista a possibilidade de adopção plena a quem não tivesse atingido 60 anos de idade à data em que o menor tivesse ficado a seu cargo, independentemente da diferença de idades entre adoptante e adoptado, no caso do primeiro ter tido o menor a seu cargo por período não inferior a um ano e se fosse possível estabelecer um vínculo semelhante ao da filiação.

No que concerne à questão do consentimento, estabeleceu-se a possibilidade de se alargar o consentimento prévio a outros familiares ou ao tutor a quem a criança estivesse confiada. Determinou-se que o organismo de Segurança Social poderia requerer data para a prestação do consentimento prévio pelos pais da criança, à semelhança do que já se permitia ao Ministério Público.

A grande inovação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, consistiu na possibilidade das instituições particulares de solidariedade social poderem actuar como organismos de Segurança Social no desenrolar dos processos de adopção. As outras alterações produziram-se quanto à idade máxima do candidato a adoptante, à idade para prestar consentimento, à defesa do segredo de identidade e da investigação da maternidade ou da paternidade do menor face ao processo de adopção.

Com as alterações introduzidas no regime da adopção pelos Decretos-Lei n.º 185/93 e n.º 120/98, o legislador pretendeu facilitar a adopção, conferindo aos futuros adoptantes mais segurança contra eventuais reivindicações da família de sangue, assegurando, o mais possível, que a vontade dos pais naturais de “dar” o menor em

adopção fosse definitiva e real[25]. Essas alterações legislativas terão tido em vista encontrar "*um novo ponto de equilíbrio* (...) entre estes dois interesses conflituantes" (Coelho e Oliveira, 2001: 49).

### 2.3.1. A participação das Instituições Particulares de Solidariedade Social no processo de adopção

O Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio reconheceu às instituições particulares de solidariedade social a possibilidade de intervirem no âmbito do instituto da adopção, através de novas formas de articulação e de parceria.

Em 14 de Agosto de 1998 foi publicado o Decreto-Regulamentar n.º 17/98, representando, nos termos do seu preâmbulo, "mais um passo na revisão legislativa do instituto da adopção, na perspectiva de imprimir celeridade ao respectivo processo, não descurando o respeito pelos direitos e garantias individuais dos pais e das crianças, que o Programa Adopção 2000, criado pelo despacho conjunto dos Ministros da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social de 18 de Março de 1997, publicado em 19 de Abril de 1997, tem vindo a executar em cumprimento do seu mandato".

O Decreto Regulamentar n.º 17/98 enquadrava-se também na filosofia e nos princípios consagrados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de Outubro, que definira as linhas orientadoras da reforma do sistema de protecção das crianças e dos jovens em risco, designadamente os novos e melhorados meios de coordenação e de articulação dos serviços do Estado com as instituições privadas, ideias para as quais também remetia o Pacto de Cooperação para a Solidariedade e Segurança Social, de 19 de Dezembro de 1996.

Esse Decreto visou regulamentar o exercício de actividade das instituições particulares de solidariedade social, salvaguardando a unidade do processo de adopção e a coordenação e supervisão das funções que lhe estão inerentes. Obedecendo aos princípios orientadores em matéria de adopção internacional, consagrados na Convenção sobre a Protecção de Menores e a Cooperação em Matéria de Adopção Internacional, elaborada em

[25] Cfr. Coelho e Oliveira, 2001: 49.

Haia em 29 de Maio de 1993, visava-se regulamentar e estabelecer as condições para que os organismos mediadores pudessem ser autorizados a exercer a sua actividade.

O Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 17/98 elencava os três aspectos mais significativos das condições e requisitos para o exercício de tal actividade pelas instituições particulares de solidariedade social.

O primeiro desses aspectos consistia na constituição de equipas técnicas autónomas em função de cada área de intervenção, de formação pluridisciplinar, compostas exclusivamente por técnicos das instituições ou, em regime de parceria, também por técnicos dos centros regionais de Segurança Social, com o fim de racionalização dos recursos e de dinamização da cooperação entre os serviços públicos e as entidades privadas.

O segundo aspecto era relativo à especialização dos técnicos que integravam as equipas, tendo em atenção os interesses que a adopção envolve, por vezes conflituantes, pelas suas implicações definitivas quanto à ruptura com a família biológica, o que exige uma ponderação e reflexão tecnicamente especializada, quer esteja em causa intervenção pública ou privada.

O terceiro aspecto versava sobre a definição das funções que constituíam a actividade mediadora, dado que, por se tratar de uma actividade nova, com implicações tão-só no âmbito da adopção internacional, havia que clarificar, circunscrevendo-se essa actividade à prestação de informação e à assessoria na tramitação processual de candidatos a adoptantes residentes em Portugal e no estrangeiro, seleccionados previamente pelos organismos competentes.

Por fim, o Preâmbulo do Decreto-Regulamentar que seguimos, determinava que, como se estava a criar uma nova área de cooperação entre o Estado e as instituições particulares, era conveniente a fixação de um período experimental de 12 meses e o reconhecimento do exercício dessa actividade a um número limitado de instituições durante esse período[26]. O período experimental permitiria avaliar qual o impacto dos novos

[26] Tal período experimental estava já previsto e aceite no despacho conjunto que definira o Programa Adopção 2000.

actores judiciais e, mais tarde, proceder aos ajustamentos necessários, com o objectivo de enriquecer a intervenção[27].

Em 1999 foi introduzida uma alteração, através do artigo 3º, alínea e) da Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto, que permitiu às pessoas de sexo diferente que vivessem em união de facto há mais de dois anos a adopção conjunta de menores, nos mesmos termos do previsto para a adopção por cônjuges no artigo 1979º do Código Civil. Tal solução foi mantida no artigo 7º da Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio.

## 3. O (actual) regime jurídico da adopção[28]

De acordo com a legislação em vigor, a adopção encontra-se prevista na lei ordinária no Título IV do Livro IV do Código Civil (artigos 1973º a 2002º-D), na OTM, no Código de Registo Civil, bem como no Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio).

A adopção, de acordo com o artigo 1977º, n.º 1 do Código Civil, pode revestir duas modalidades: a adopção restrita e a adopção plena, variando as suas condições e efeitos consoante a modalidade em causa. A lei permite que a adopção restrita se converta, a todo o tempo, em adopção plena, se estiverem preenchidos os requisitos para tal.

Quer se trate de adopção plena ou restrita, a adopção pode ser conjunta ou singular, sendo a primeira feita por um casal, isto é, por duas pessoas casadas ou por duas pessoas de sexo diferente que vivam em união de facto, sendo a adopção singular feita por uma só pessoa, casada ou não.

A adopção, seja plena ou restrita, conjunta ou singular, terá de obedecer a algumas regras comuns, a requisitos gerais.

[27] Nesse âmbito foram realizadas audições de especialistas, no quadro do Programa Adopção 2000, tendo sido ouvidas as Uniões das Misericórdias e das Instituições Particulares de Solidariedade Social.
[28] Na exposição subsequente do regime jurídico vigente da adopção segue-se, parcialmente e com alguma proximidade, o *Curso de Direito da Família,* Volume I, de Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira (2001).

## 3.1. Regras comuns à adopção plena e à adopção restrita

### 3.1.1. Requisitos gerais

Nos artigos 1974º e 1975º do Código Civil encontram-se os requisitos gerais da adopção, apenas podendo ser decretada quando todos estiverem preenchidos.

Desde logo, nos termos do n.º 1 do artigo 1974º, a adopção terá de apresentar vantagens reais para o adoptando[29], terá de se fundar em motivos legítimos[30], não envolver sacrifício injusto para os outros filhos do adoptante[31], e terá de ser razoável supor que entre adoptado e adoptante se estabelecerá um vínculo semelhante ao da filiação[32]. Outro requisito, previsto no n.º 2 do artigo 1974º, determina que o adoptando deverá ter estado ao cuidado do adoptante durante prazo suficiente para se poder avaliar da conveniência da constituição do vínculo. A lei não fixa a duração desse prazo, dependendo, assim, das circunstâncias. Porém, a adopção é precedida de confiança do menor ao futuro adoptante. Uma vez estabelecida a confiança judicial ou administrativa é aberto o período de pré-adopção, não superior a um ano, durante o qual o organismo de Segurança Social acompanhará a situação do menor e elaborará um inquérito, a que faz referência o n.º 2 do artigo 1973º.

---

[29] As reais vantagens para o adoptando tanto podem ser de ordem patrimonial como não patrimonial, entendendo-se, actualmente, que as vantagens não patrimoniais de carácter afectivo sobrelevam as vantagens económicas, embora se exija um conjunto mínimo de condições. De acordo com Almiro Rodrigues, o "Vínculo afectivo é algo que consubstancia a relação maternidade/paternidade/filiação e cuja subsistência ou perturbação leva à dimensão negativa daquela relação e, por isso, à tomada de medidas substitutivas ou limitativas do exercício do poder paternal" (Rodrigues: 1994, 159).

[30] De referir que poderá haver situações em que, apesar de a adopção apresentar reais vantagens para o adoptando, pode não se basear em motivos legítimos. Disso é exemplo o caso de um menor ser adoptado para pagar imposto sucessório inferior ao que pagaria como herdeiro testamentário do adoptante.
A legitimidade dos motivos, para Almiro Rodrigues, "encontra-se no facto de o casal adoptante desejar, além de mais, partilhar a sua felicidade familiar com uma criança".

[31] A lei, quando se refere ao sacrifício que a adopção poderá implicar para os filhos do adoptante abarca quer os filhos naturais daquele, nascidos do casamento ou fora deste, e também os filhos adoptivos. A lei determina, no artigo 1984º, alínea a), que o juiz, para proferir uma decisão a este respeito, terá de ouvir os filhos do adoptante maiores de 12 anos.

[32] É neste âmbito que se enquadram questões como a de saber se a adopção poderá ser decretada quando não existe determinada diferença de idade entre adoptante e adoptado ou quando existem certas relações de família (ex. marido e mulher, avô e neto, irmãos) ou quando adoptante e adoptado vivam em união de facto, homossexual ou heterossexual. As situações que enquadram outro tipo de relações familiares que não de filiação (casamento, união de facto), não devem ser enquadradas no âmbito da adopção. Já as relações entre avô e neto, irmãos e tio-sobrinho, que devido à diferença de idades e ao vínculo afectivo existente igual ao da filiação, pode, existindo esse vínculo, permitir que a adopção seja decretada.

Outro requisito, referido no artigo 1975º do Código Civil, determina que, excepto se os adoptantes forem casados um com o outro, ou se viverem em união de facto, acrescenta-se, não poderá constituir-se qualquer adopção enquanto subsistir uma adopção anterior[33].

### 3.1.2. O(s) processo(s) administrativo e judicial de adopção

#### *3.1.2.1. O conceito e a intervenção dos organismos de Segurança Social: Segurança Social, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e instituições particulares de solidariedade social devidamente reconhecidas*

Os organismos de Segurança Social, em articulação com as instituições particulares que financiam, após intervenção directa ou por decisão das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) ou dos tribunais, apoiam a família ou acolhem as crianças em perigo, definem o seu projecto de vida e o eventual encaminhamento da criança para adopção através da confiança administrativa ou da confiança judicial (que também pode ser iniciativa do Ministério Público ou, em determinados casos, dos adoptantes), acompanham o processo de pré-adopção e seleccionam os candidatos à adopção. O seu papel no processo de adopção é, assim, primordial, garantindo a transparência e a legalidade dos procedimentos sob a "fiscalização" do Ministério Público.

De harmonia com o artigo 29º, nº1 do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, com a redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, entende-se, para efeitos do regime jurídico de adopção, que são organismos de Segurança Social os seguintes: os Centros Regionais de Segurança Social (actualmente Instituto de Solidariedade e Segurança Social e seus Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social) e, no município de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

[33] A adopção pode ser decretada se a anterior adopção for revogada ou se a sentença respectiva for revista, visto que nesta situação a adopção anterior não subsiste. Tal como também referem Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, se tiver falecido um dos adoptantes e o sobrevivo tiver contraído segundo casamento, o seu cônjuge poderá adoptar o menor que tinha sido adoptado. Outra questão, mais duvidosa, é saber se o menor poderá ser adoptado quando ambos os adoptantes tiverem falecido. De acordo com o texto legal, parece que não poderá, visto que a anterior adopção subsiste, mantendo-se as relações do adoptado com a família dos adoptantes. Mas, os autores entendem que, como filho de pais falecidos, o menor poderá ser confiado com vista a futura adopção (cfr. artigo 1978º, n.º 1, a)) e, posteriormente, vir a ser adoptado pela(s) pessoa(s) a que(m) tenha sido judicial ou administrativamente confiado. A lei não pretende é que em relação

O n.º 2 da mesma norma prevê, ainda, que as instituições particulares de solidariedade social "que disponham de equipas adequadas, de acordo com o disposto no artigo 11º, podem actuar como organismos de segurança social nos termos para estes previstos se, por portaria conjunta dos Ministros da Justiça e do Trabalho e da Solidariedade *(actualmente Segurança Social e Trabalho)* lhes for reconhecida capacidade para essa actuação".

O Decreto Regulamentar n.º 17/98, de 14 de Agosto, como referimos, veio regulamentar a norma referida anteriormente e reconhecer às instituições particulares de solidariedade social a possibilidade de intervirem no âmbito do instituto de adopção, desde que preencham os requisitos de idoneidade, capacidade e possuam equipa técnica adequada. No entanto, esta possibilidade só veio a ser reconhecida ao Refúgio Aboim Ascensão, em Faro, que passou a intervir no âmbito da adopção em cooperação com o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Faro.

***3.1.2.2. A apresentação de candidaturas ao organismo de Segurança Social: a selecção de candidatos a adoptantes***

O processo de adopção tem uma vertente administrativa e outra judicial. Desde logo, quem pretende adoptar uma criança deverá comunicar tal intenção ao organismo de Segurança Social da sua área de residência, quer tenha já um menor a seu cargo ou não, nos termos do artigo 5º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 185/93, na redacção do Decreto-Lei n.º 120/98[34].

O organismo de Segurança Social emitirá e entregará ao candidato a adoptante um certificado da comunicação da intenção de adoptar um menor e do registo respectivo, de acordo com o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio. Nos termos do artigo 6º, n.ºs 1, 2 e 3 do mesmo diploma, o organismo de Segurança Social procederá ao estudo da pretensão no prazo máximo de seis meses, versando tal estudo, designadamente, "sobre a

ao mesmo adoptado coexistam duas relações de paternidade ou de maternidade adoptiva (Coelho e Oliveira, 2001: 52-53).

[34] De acordo com Almiro Rodrigues, a formação humana e técnica de todos os intervenientes no processo de adopção não deve ser descurada. O autor entende que o apoio às situações de adopção deve ser "assegurado por uma equipa interdisciplinar suficientemente dimensionada e qualificada em termos de recursos humanos", abrangendo tal "qualificação" a dimensão humana e técnica.

personalidade, a saúde, a idoneidade para criar e educar o menor e a situação familiar e económica do candidato a adoptante e as razões determinantes do pedido de adopção". Uma vez concluído o estudo, cabe ao organismo da Segurança Social proferir a decisão sobre a pretensão e notificá-la ao interessado.

De acordo com o n.º 7 do referido diploma, da decisão que rejeite a candidatura do candidato ou que não confirme a permanência do menor haverá lugar a recurso, "a interpor no prazo de 20 dias, para o tribunal competente em matéria de família da área da sede do organismo de segurança social".

#### *3.1.2.3. As comunicações de crianças que estejam em situação de vir a ser adoptadas*

Uma importante medida, com o fim de "aumentar o número de crianças adoptáveis, já que tal número é insuficiente perante *a procura* existente"[35], decorre da imposição legal aos organismos e instituições oficiais ou particulares que tenham conhecimento de menores em alguma das situações elencadas no artigo 1978º do Código Civil, bem como o dever de qualquer pessoa que tenha a seu cargo menores em situação de poderem vir a ser adoptados, darem conhecimento dessa situação ao organismo de Segurança Social competente, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, com a redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio. Segundo o n.º 4 do mesmo diploma, o organismo de Segurança Social, no prazo de 15 dias, deverá dar conhecimento ao magistrado do Ministério Público junto do tribunal competente das comunicações que receber, dos estudos que efectuar e das providências que tomar, no âmbito agora referido[36].

#### *3.1.2.4. A confiança administrativa*

Nos termos do n.º 1, do artigo 8º, do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, o candidato a adoptante "só pode tomar menor a seu cargo, com vista a futura adopção, mediante confiança judicial

[35] Cfr. Coelho e Oliveira, 2001: 53.

[36] Nas palavras de Pereira Coelho e de Guilherme de Oliveira, as normas referidas são "*imperfeitas*", pois não estabelecem qualquer sanção para o incumprimento dos deveres impostos, visto o legislador confiar que são voluntariamente cumpridos. Estas normas não visam apenas favorecer a adopção, são, antes, medidas genéricas de protecção da criança, uma vez que o estudo da situação desenvolvido pela Segurança Social

ou administrativa". Após a aprovação da candidatura do(s) interessado(s) em adoptar, o organismo da Segurança Social pode, pois, confiar o menor ao candidato a adoptante ou pode confirmar a permanência do menor a seu cargo, através do processo de confiança administrativa.

A confiança administrativa, como determina o n.º 2 da mesma norma, decorre de decisão do organismo de Segurança Social que entregue o menor ao candidato a adoptante ou que confirme a permanência de menor a seu cargo.

A confiança administrativa só pode ser atribuída se, após audição do representante legal e de quem tiver a guarda de direito e de facto do menor, "resultar, inequivocamente, que estes não se opõem a tal decisão; estando pendente processo tutelar ou tutelar cível, é ainda necessário que o tribunal, a requerimento do Ministério Público ou do organismo de segurança social, considere que a confiança administrativa corresponde ao interesse do menor", de acordo com o n.º 3 do referido artigo 8º.

Nos termos do n.º 5 da mesma norma, o organismo de Segurança Social deve, em cinco dias, comunicar ao Ministério Público junto do tribunal competente em matéria de família da área de residência do menor a decisão de confiança administrativa e seus fundamentos, assim como a eventual oposição que tenha inviabilizado a confiança. A Segurança Social deve, ainda, proceder às comunicações necessárias à Conservatória do Registo Civil na qual esteja lavrado o assento de nascimento do menor, com vista à preservação do segredo de identidade estabelecido no artigo 1985º do Código Civil. De acordo com a alínea c), do n.º 5, do artigo 8º, o organismo da Segurança Social terá de emitir e entregar ao candidato a adoptante um certificado da data em que o menor lhe foi confiado.

O candidato a adoptante que tenha tomado o menor a seu cargo por meio de confiança administrativa pode requerer ao tribunal, nos termos do artigo 163º da OTM, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 120/98, que seja nomeado curador provisório do menor até ser decretada a adopção ou instituída a tutela[37]. No caso de terem

pode ser favorável à permanência da criança na sua família biológica, eventualmente com o apoio do Estado (2001: 54).

[37] Ao Ministério Público, nos termos do artigo 72º, n.º 3 da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro (LPCJP), compete, de modo especial, representar as crianças e jovens em perigo, propondo acções, requerendo

decorrido 30 dias sobre a decisão de confiança administrativa e o candidato a adoptante não tiver requerido a curadoria provisória, o Ministério Público deverá requerê-la, como resulta do artigo 163º da OTM. O processo de confiança administrativa será apensado ao de confiança judicial, ou ao processo de adopção (artigo 163º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro (OTM), com a redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio).

#### *3.1.2.5. A confiança judicial*

A confiança do menor, a um casal, a uma pessoa singular ou a uma instituição, com vista a futura adopção, pode ser decidida pelo tribunal, nos casos previstos no artigo 1978º do Código Civil. Essas situações são as seguintes: se o menor for filho de pais incógnitos ou falecidos – alínea a); se tiver havido consentimento prévio para a adopção – alínea b); se os pais tiverem abandonado o menor – alínea c); se, por acção ou por omissão, os pais puserem em perigo a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação do menor em termos que, pela sua gravidade, comprometam seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação – alínea d); e se os pais do menor acolhido por um particular ou por uma instituição tiverem revelado manifesto desinteresse pelo filho, de forma a comprometer seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação durante, pelo menos, os seis meses que precederam o pedido de confiança – alínea e). Este último caso corresponde à "declaração judicial de abandono" que a anterior legislação tratava, tendo a lei actual reduzido para seis meses o período durante o qual se deve verificar o manifesto desinteresse dos pais pelo filho.

Tal como explicam Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, os seis meses são contados "*para trás*, a partir da data do pedido de confiança; não relevam manifestações de interesse posteriores, provocadas eventualmente por esse pedido". Os autores acrescentam que são irrelevantes "puras manifestações de intenção, desacompanhadas de actos em que as intenções se revelem, ou manifestações isoladas ou episódicas (...).O manifesto desinteresse dos pais pelo filho, que permite a confiança judicial e a consequente dispensa do consentimento, não deve porém ser involuntário (determinado, p. ex., por doença grave). A prova dos factos de que possa concluir-se tal «manifesto desinteresse» pertence

providências tutelares cíveis e usando de quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus

naturalmente ao autor no processo de confiança judicial, cumprindo aos pais o ónus da prova de que o seu desinteresse foi involuntário" (2001: 56).

O processo de confiança judicial para o qual é competente o tribunal de família e menores da área de residência do menor, se existir, está regulado nos artigos 164º a 167º da OTM, na redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio.

Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 1978º do Código Civil, têm legitimidade para requerer a confiança judicial do menor, o Ministério Público, o organismo de Segurança Social da área de residência do menor, a pessoa a quem o menor tenha sido confiado administrativamente e o director do estabelecimento público ou a direcção da instituição particular que tenha acolhido o menor. Tem, ainda, legitimidade para requerer a confiança judicial do menor, o candidato a adoptante seleccionado pelos serviços competentes quando, em virtude de decisão judicial anterior, tenha o menor a seu cargo e, ainda, quando, reunidas as condições para a atribuição da confiança administrativa de menor a seu cargo, o organismo de Segurança Social não decida pela confirmação da permanência do menor, após realizar o estudo da pretensão para a adopção ou quando decorrido o prazo para tal.

Os pais do menor serão, então, citados para contestar, excepto no caso de terem previamente prestado consentimento. Poderão, ainda, ser citados os ascendentes, os colaterais até ao 3º grau ou o tutor que tenha o adoptando a seu cargo e que viva com ele, em virtude de terem falecido os pais daquele (artigo 164º da OTM).

Após ter sido requerida a confiança judicial, o artigo 166º, n.º 1 da OTM determina que, ouvido o Ministério Público e o organismo da Segurança Social da área de residência do menor, quando não forem requerentes, o tribunal poderá atribuir a guarda provisória do menor ao candidato à adopção sempre que, perante os elementos dos autos, seja de concluir pela probabilidade séria de procedência da acção.

Cabe ao juiz proceder às diligências necessárias, concretamente à audição do organismo de Segurança Social da área de residência do menor, e decidir, comunicando à Conservatória do Registo Civil onde esteja lavrado o assento de nascimento do menor, as

---

direitos e à sua protecção.

indicações necessárias à preservação do segredo de identidade previsto no artigo 1985º do Código Civil.

Na sentença que decida a confiança judicial, de acordo com o artigo 167º da OTM, o tribunal deverá designar curador provisório ao menor, que exercerá funções até ser decretada a adopção ou instituída a tutela. O curador provisório, refere o n.º 2 da mesma norma, será a pessoa a que o menor tiver sido confiado. No caso de confiança do menor a uma instituição, o curador será quem tenha um contacto mais directo com o menor. Porém, como decorre do n.º 3, mediante requerimento do organismo de Segurança Social, a curadoria provisória do menor pode ser transferida para o candidato a adoptante logo que o mesmo seja seleccionado.

A confiança judicial tem o objectivo de proteger o interesse do menor em não ver protelada a sua situação face aos pais biológicos, visto que torna desnecessário o consentimento dos pais, do parente ou tutor que, na sua falta, tenha o menor a seu cargo e com ele viva, permitindo, assim, que o investimento afectivo e educativo no período de pré-adopção se faça com segurança e serenidade, sem incertezas prejudiciais ao êxito do processo de integração da criança na nova família[38].

#### *3.1.2.6. O período de pré-adopção*

Tendo sido estabelecida a confiança judicial ou administrativa do menor, segue-se o período de pré-adopção. Em tal período, não superior a um ano, o organismo de Segurança Social acompanha a situação do menor e elabora o inquérito a que se refere o artigo 1973º, n.º 2 do Código Civil, nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, com as alterações do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio. Tal inquérito, como se referiu, deverá dar conta da personalidade e da saúde do adoptante e do adoptando, da idoneidade do adoptante para criar e para educar o adoptando, da situação familiar e económica do adoptante e das razões determinantes do pedido de adopção.

O relatório do inquérito deve estar concluído no prazo de 30 dias, a partir da data em que o organismo de Segurança Social considere verificadas as condições para ser

[38] Nesse sentido Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira seguem Gomes Leandro – O novo regime da adopção.

requerida a adopção ou do final do período de pré-adopção. O resultado do inquérito será notificado ao candidato a adoptante e fornecida cópia do relatório.

#### *3.1.2.7. O processo judicial de adopção*

Apenas após o período de pré-adopção se inicia o processo de adopção propriamente dito, que a lei refere no artigo 168º e ss. da OTM.

Para constituir o vínculo de adopção, é competente o tribunal de família e menores da área de residência do menor, onde o haja, ou, não o havendo, é competente o tribunal de comarca, assim como para converter, para rever e para revogar tal vínculo, para exigir e julgar as contas do adoptante e para fixar o montante dos rendimentos destinados a alimentos do adoptado, nos termos do artigo 155º da OTM e do artigo 82º, n.º 1, alínea c) e n.º 2, alínea c) da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

Caberá ao requerente alegar os factos que demonstrem os requisitos gerais de adopção que atrás referimos, bem como as restantes condições indispensáveis à constituição do vínculo – artigo 168º, n.º 1 da OTM. Com a petição inicial serão oferecidos todos os meios de prova, designadamente certidões de cópia integral do registo de nascimento do adoptando e do adoptante e certificado comprovativo das diligências referentes à prévia intervenção dos organismos previstos na lei, de acordo com o n.º 2 do artigo 168º da OTM. O requerente deverá, ainda, juntar à petição inicial o relatório do inquérito referido no artigo 1973º, n.º 2 do Código Civil. No caso do inquérito referido não acompanhar a petição inicial, o tribunal deverá solicitá-lo ao organismo da Segurança Social competente. Tal organismo deverá remeter o inquérito no prazo máximo de 15 dias, prorrogável por igual período de tempo, desde que justificado devidamente, de acordo com o artigo 168º da OTM.

Após a junção do inquérito, o juiz, com a assistência do Ministério Público, ouvirá o adoptante e a pessoa cujo consentimento a lei exija e ainda não o tenha prestado (artigo 170º da OTM). O consentimento, nos termos do artigo 1982º do Código Civil, terá de se reportar, inequivocamente, à adopção plena e será prestado perante o juiz, que deverá esclarecer o declarante sobre o significado e os efeitos do acto.

O apuramento dos pressupostos de que depende a dispensa do consentimento nos casos previstos no artigo 1978º, n.º 2 e no artigo 1981º, n.º 3 do Código Civil, pode ser feito no próprio processo de adopção, cabendo ao juiz ordenar as diligências necessárias e assegurar o contraditório relativamente às pessoas cujo consentimento pode ser dispensado, nos termos do n.º 2 do artigo 171º da OTM. Consoante a idade e o grau de maturidade do adoptando, o juiz deverá ouvi-lo, tal como decorre do artigo 170º, n.º 2 da OTM. Também os filhos do adoptante maiores de 12 anos deverão ser ouvidos, bem como os ascendentes ou, na sua falta, os irmãos maiores do progenitor falecido, no caso de o adoptando ser filho do cônjuge do adoptante e o seu consentimento não for necessário, excepto se estiverem privados das faculdades mentais ou se, por qualquer outra razão, houver graves dificuldades em os ouvir (artigo 1984º, alíneas a) e b) do Código Civil).

Uma vez requeridas as diligências requeridas e outras julgadas convenientes e ouvido o Ministério Público, será proferida sentença, de acordo com o artigo 172º da OTM. Dessa sentença, no caso de a adopção ser decretada, deverá ser enviada certidão à Conservatória do Registo Civil detentora do assento de nascimento do adoptado, conforme resulta do artigo 78º do Código de Registo Civil, a fim de aí ser feito o averbamento da adopção – artigo 69º, n.º 1, alínea f), do mesmo Código.

À semelhança dos necessários procedimentos preliminares, incluindo os de índole administrativa, o processo de adopção tem carácter secreto, como decorre do artigo 173º-B da OTM. O n.º 2 da mesma norma refere que, por motivos ponderosos e com as condições e limites a fixar na decisão, mediante requerimento de quem invoque interesse legítimo, e ouvido o Ministério Público, se não for o requerente, o tribunal poderá autorizar a consulta dos processos acima referidos e a extracção de certidões. Se não existir processo judicial, o requerimento deverá ser dirigido ao tribunal competente em matéria de família da área da sede do organismo da Segurança Social. A violação do segredo dos processos e a utilização de certidões para fim distinto do expressamente alegado constituem crime, ao qual corresponde pena de prisão até um ano ou multa até 120 dias, de acordo com o artigo 173º-B. O segredo de identidade deverá ser sempre preservado, recorda o artigo 173º-C da OTM.

Os processos referentes ao consentimento prévio para adopção e à confiança judicial de menor têm carácter urgente, de acordo com o artigo 173º-D da OTM. Têm o

mesmo cariz de urgência os processos de adopção e os respectivos procedimentos preliminares com o fim de averiguação ou de investigação de maternidade ou de paternidade, se decorridos seis meses após o nascimento aquelas continuarem desconhecidas (artigo 173º-F do OTM)[39].

### 3.2. A adopção e o registo civil

A adopção terá de ser registada, por averbamento ao assento de nascimento do adoptado, como referimos, de acordo com o disposto nos artigos 1º, n.º 1, alínea c) e 69º, n.º 1, alínea f) do Código de Registo Civil. Porém, a lei admite que a adopção plena seja integrada no texto do assento a que tenha sido averbada, mediante requerimento verbal do interessado ou dos seus representantes legais, através de um novo assento de nascimento, nos termos do artigo 123º, sendo protegido desta forma o interesse dos pais adoptivos em banir do registo civil a história passada da criança que adoptaram. De acordo com o artigo 213º, n.º 2, em princípio apenas desse novo assento de que não consta a filiação natural do adoptado, podem ser extraídas certidões de cópia integral ou fotocópias, ou certidões de narrativa.

Porém, o exposto comporta excepções, pois em certas situações podem ser extraídas certidões do assento de nascimento a que fora averbada a adopção plena. Esse assento pode ser o único, visto que a elaboração de novo assento terá de ser requerida pelos interessados, e estes poderão não a requerer. Uma destas excepções encontra-se no artigo 213º, n.º 3, 2ª parte do Código de Registo Civil. Visto que nas relações entre o adoptado e a sua família natural vigoram os impedimentos matrimoniais dos artigos 1602º a 1604º do Código Civil, a filiação natural do adoptado será sempre mencionada nas certidões destinadas a instruir processos de casamento, que serão extraídas do assento de nascimento de que consta a filiação natural do adoptado e à qual foi averbada a adopção.

A lei prevê outra excepção, pois admite que a filiação natural do adoptado seja mencionada nas certidões de narrativa extraídas do correspondente assento de nascimento se, expressamente, o requisitante o solicitar, mas sempre com respeito pelo segredo de identidade dos pais naturais do adoptado – cfr. o artigo 1985º, n.º 2 do Código Civil e o

[39] Importantes foram as alterações introduzidas em 1992, através do Decreto-Lei n.º 153/92, de 23 de Julho, a que atrás aludimos, que isentaram de preparos e de custas os processos de adopção e que tornaram gratuitas

artigo 213º, n.º 3, 1ª parte do Código de Registo Civil. No caso dos pais naturais do adoptado, através de declaração expressa, se terem oposto a que a sua identidade viesse a ser revelada ao adoptante, a filiação natural do adoptado não poderá ser referida nas certidões de narrativa extraídas do assento de nascimento primitivo, quer o requisitante da certidão seja o próprio adoptante, quer seja outra pessoa. Se os pais naturais não tiverem manifestado qualquer oposição, a filiação natural já poderá ser mencionada na certidão.

O artigo 214º, n.º 2 do Código de Registo Civil, por fim, permite que sejam passadas certidões de cópia integral ou fotocópias do assento de nascimento do adoptado, nas quais consta a filiação natural, mediante requerimento do adoptado, ou dos seus descendentes ou herdeiros, ou dos ascendentes. A identidade do adoptante só será revelada aos pais naturais do adoptado se o adoptante declarar que não se opõe a tal revelação. Os pais naturais do adoptado não podem pedir certidão de cópia integral ou fotocópia do assento de nascimento que mencione o adoptante. Se os pais naturais se opuserem a que a sua identidade seja revelada ao adoptante, não poderá ser-lhe revelada. O adoptante não pode pedir certidão de cópia integral ou fotocópia do assento de nascimento que mencione os pais naturais do adoptado. Tal como referem Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira na obra que seguimos, a lei protege mais o segredo de identidade do adoptante do que o segredo da identidade dos pais naturais: "o primeiro não pode ser revelado aos pais naturais do adoptado, salvo se o adoptante *declarar que não se opõe* à revelação do segredo (...), ao passo que o segundo só não é revelado ao adoptante se os pais naturais *declararem que se opõem* a essa revelação" (2001: 62).

Importa, ainda, referir que, apesar de a confiança judicial ou administrativa do menor com vista a futura adopção não ser objecto de registo, uma vez que não é referida no artigo 69º, n.º 1, alínea f) do Código de Registo Civil, a comunicação à respectiva Conservatória do Registo Civil da confiança judicial ou administrativa do menor, segundo os artigos 165º, n.º 3 da OTM e 8º, n.º 5, alínea b) do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, tem efeitos no plano do registo, determinando que as certidões do assento de nascimento sejam passadas em conformidade com o disposto no artigo 1985º do Código Civil, de forma a garantir o segredo de identidade do adoptante ou dos pais naturais do adoptado (artigo 214º, n.º 3 do Código de Registo Civil).

---

as certidões necessárias à instrução do processo, nas quais terá de constar que são emitidas para esse efeito.

## 3.3. A adopção plena

### 3.3.1. A relevância e os modos do consentimento

Como se trata de um acto jurídico complexo, a adopção supõe o consentimento do adoptante para a adopção. Apesar do artigo 1981º do Código Civil enumerar as pessoas cujo consentimento é necessário e não referir o próprio adoptante, é evidente que será esse consentimento que, antes de qualquer outro, é necessário para a constituição da adopção. Nesse sentido, o artigo 1990º, n.º 1, alíneas a) e d) do Código Civil permite a revisão da sentença que tenha decretado a adopção se o consentimento do adoptante faltar ou se tiver sido viciado por erro ou por coacção moral. O consentimento do adoptante é regulado por regras próprias, não sendo aplicadas neste âmbito as normas que regulam a falta e os vícios do consentimento nos negócios jurídicos em geral, estabelecidas no artigo 240º e ss. do Código Civil.

A adopção não requer apenas o consentimento do adoptante, mas também o assentimento (que a lei designa também consentimento), das pessoas que o legislador refere no artigo 1981º, n.º 1 do Código Civil e que atrás referimos: o adoptando maior de 12 anos; o cônjuge do adoptante não separado judicialmente de pessoas e bens; os pais do adoptando, mesmo que menores e mesmo que não exerçam o poder paternal, desde que não tenha havido confiança judicial; o ascendente, o colateral até ao 3º grau ou o tutor, quando, tendo falecido os pais do adoptando, tenha este a seu cargo e com ele viva. Trata-se de "*meras condições extrínsecas de perfeição da adopção*", podendo o consentimento de tais pessoas ser dispensado em certos casos, ao invés do consentimento do próprio adoptante (Coelho e Oliveira, 2001: 64).

Como vimos, nos termos do artigo 1990º do Código Civil, a sentença de adopção pode ser revista sempre que o consentimento do adoptante faltar, se estiver viciado por erro ou se tiver sido prestado sob coacção. Já não poderá ser revista por falta ou vício do consentimento do cônjuge do adoptante, por vício do consentimento do ascendente, colateral ou tutor que tenham a seu cargo o menor ou que com ele vivam, em virtude de terem falecido os pais daquele.

Com o objectivo de facilitar a constituição da relação adoptiva, a lei permite, de acordo com o artigo 1981º, n.º 1 do Código Civil, que as pessoas cujo consentimento é necessário prestem tal consentimento "em branco", independentemente da instauração de processo de adopção e sem referência à pessoa do futuro adoptante (artigo 1982º). Podem revogá-lo, contudo, nos dois meses seguintes, segundo o artigo 1983º, n.º 1. Passado este prazo, só o podem fazer enquanto o menor não tiver sido acolhido por alguém que pretenda adoptá-lo. A revogação pode ser feita por termo no processo ou por documento autêntico ou autenticado junto ao mesmo. Se o menor não tiver sido adoptado nem confiado judicial ou administrativamente com vista a futura adopção, no prazo de 3 anos a contar da data em que foi prestado o consentimento, este caducará, tal como determina o artigo 1983º, n.º 3 do Código Civil.

O consentimento prévio, anterior à data em que deveria ser prestado, pode ser, quer dos pais naturais do adoptado, quer de qualquer outra pessoa cujo consentimento seja exigido por lei e qualquer que seja a situação do adoptando. Pode, ainda, ser prestado em qualquer tribunal competente em matéria de família, independentemente da residência do menor ou das pessoas que o devam prestar, de acordo com o artigo 162º da OTM.

A prestação de consentimento prévio, que tem grande interesse prático porque permite a confiança judicial do menor com vista a futura adopção, pode ser requerida pelas pessoas que o devam prestar, pelo Ministério Público ou pelos organismos de Segurança Social, nos termos do artigo 162º, n.º 2 da OTM. Recebido o requerimento, o juiz designa de imediato o dia para a prestação do consentimento no mais curto prazo possível, segundo o n.º 3 da mesma norma. Uma vez requerida a adopção, o incidente é apensado ao respectivo processo, como decorre do n.º 4.

### 3.3.2. A dispensa do consentimento

O consentimento para a adopção das pessoas referidas no artigo 1981º do Código Civil pode ser dispensado pelo tribunal, no próprio processo de adopção, nas três situações previstas no n.º 3 daquela norma.

O tribunal pode, desde logo, dispensar o consentimento das pessoas que o deveriam prestar se aquelas estiverem privadas do uso das suas faculdades mentais ou se, por

qualquer outra razão, houver grave dificuldade em as ouvir – alínea a) do n.º 3 do artigo 1981º. Pode ser dispensado pelo tribunal o consentimento dos pais do adoptado ou do ascendente, colateral até ao 3º grau ou tutor que, tendo falecido os pais, tenha o menor a seu cargo ou que com ele viva quando se verificar alguma das situações acima referidas e que, nos termos do artigo 1978º, n.º 1, alíneas c), d) e e) e n.º 2 do Código Civil, permitam a confiança judicial – alínea b). A outra situação em que o consentimento pode ser dispensado pelo tribunal prende-se com a inibição do exercício do poder paternal. Haverá dispensa do consentimento no caso de terem passado 18 ou seis meses, respectivamente, sobre o trânsito em julgado da sentença de inibição ou da que tiver desatendido outro pedido, o Ministério Público ou aqueles que não tenham solicitado o levantamento da inibição decretada pelo tribunal, de acordo com o estabelecido no artigo 1916º, n.º 2 do Código Civil [40].

### 3.3.3. A capacidade do(s) adoptante(s) e do(s) adoptando(s)

A adopção apresenta muitas especificidades em relação à capacidade. Desde logo, nos termos do artigo 1979º do Código Civil, quanto à idade do adoptante, à qual o legislador impõe um limite máximo e um limite mínimo: o adoptante não deve ter mais de 50 anos à data em que o menor lhe tenha sido confiado, judicial ou administrativamente, excepto se o adoptando for filho do cônjuge do adoptante. Excepcionalmente, "quando motivos ponderosos o justifiquem", pode adoptar plenamente quem tiver menos de 60 anos à data em que o menor lhe tenha sido confiado, desde que a diferença de idade entre o adoptando e o adoptante (pelo menos um deles) não seja superior a 50 anos, de acordo com o artigo 1979º, n.ºs 1 e 2 do Código Civil.

Assim, a adopção de filho do cônjuge goza de um regime especial, em cuja *ratio* se encontra a ideia de favorecer a integração do menor na família, apesar de, com frequência, como salientam Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, a adopção resultar do interesse do

[40] O caso de dispensa de consentimento referido em último lugar foi acrescentado pelo Decreto-Lei n.º 129/98 e, na perspectiva de Pereira Coelho e de Guilherme de Oliveira, "merece alguma reserva, podendo perguntar-se se justificará que o consentimento dos pais seja dispensado na hipótese prevista na 2ª parte do n.º 1 do art. 1915º, ou seja, quando qualquer dos pais , «por inexperiência, ausência ou outras razões», não se mostre em condições de cumprir os deveres para com os filhos. Talvez não se justifique, ou só raramente se justifique; mas em último termo a decisão é do juiz, a quem a lei só dá a *possibilidade* de dispensar neste caso o consentimento dos pais do adoptando" (2001: 66).

padrasto ou da madrasta em cortar a ligação do menor ao seu outro progenitor natural e à família daquele. Contudo, esse interesse não é integralmente protegido, já que o juiz deverá ouvir os ascendentes ou, na falta destes, os irmãos maiores do progenitor falecido, segundo o artigo 1984º, alínea b) do Código Civil.

O limite mínimo de idade varia consoante a adopção seja conjunta ou singular. Na adopção conjunta, ambos os cônjuges, ou as pessoas que vivam em união de facto, deverão ter mais de 25 anos. Na adopção singular, o adoptante terá de contar mais de 30 anos, excepto se adoptar um filho do seu cônjuge (nessa situação bastará ter mais de 25 anos), como decorre do artigo 1979º, n.ºs 1 e 2 do Código Civil.

Se se tratar de adopção conjunta, os cônjuges terão de estar casados há mais de quatro anos e não poderão estar separados judicialmente de pessoas e bens ou de facto. A união de facto terá que durar, também ela, há quatro anos.

A lei não refere a data na qual os limites de idade e a duração do casamento ou da união de facto referidos deverão verificar-se. Porém, Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira entendem que a data relevante é aquela em que a petição inicial de adopção entrou no tribunal, ou a data em que o candidato a adoptante apresentou no organismo de Segurança Social competente a pretensão de adoptar.

Perante a actual letra da lei, duas pessoas casadas ou a viver em união de facto há menos de quatro anos mas com idades inferiores a 30 anos não poderão adoptar plenamente. Os autores entendem, até, que o decurso do prazo de quatro anos continua a ser exigível no caso de adopção singular feita por adoptante casado ou que viva em união de facto, excepto se o adoptando for filho do cônjuge do adoptante ou de quem com ele viva em união de facto, isto porque se a lei proíbe a adopção conjunta sem que o casamento ou a união de facto tenham durado quatro anos, não se compreenderia que as pessoas pudessem tornear a proibição, recorrendo a adopções singulares.

A capacidade para adoptar, para além da idade, depende da aprovação da candidatura apresentada no estudo que o organismo de Segurança Social deverá realizar, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 185/93. O relatório do inquérito que antecede o pedido de adopção deverá, também, ser favorável, segundo o artigo 9º. O legislador determina que se proceda a uma avaliação prévia da capacidade do adoptante, avaliação

essa que não tem paralelo em qualquer outro negócio jurídico. A capacidade do adoptante resulta do facto de ter sido confirmada no estudo e no inquérito e, por fim, de o juiz considerar que a adopção é conforme aos interesse do adoptando, visto que o processo de adopção é de jurisdição voluntária (artigo 150º da OTM) e, como tal, o juiz não está sujeito a critérios estritos de legalidade[41].

Quanto ao adoptando, determina a lei, no artigo 1980º, n.º 1 do Código Civil, que podem ser adoptados plenamente os menores filhos do cônjuge do adoptante, bem como aqueles que tenham sido confiados, judicial ou administrativamente, ao adoptante. O n.º 2 da mesma norma estabelece um limite à idade do adoptando, determinando que à data da petição judicial de adopção o menor deverá ter idade inferior a 15 anos. A lei excepciona o caso de poder, ainda, ser adoptado o menor que, nessa data, tenha menos de 18 anos e que não se encontre emancipado quando, "desde idade não superior a 15 anos, tenha sido confiado aos adoptantes ou a um deles ou quando for filho do cônjuge do adoptante".

A lei, aparentemente, não impõe qualquer limite à idade mínima do adoptando. Contudo, o artigo 1982º, n.º 3 do Código Civil determina que a mãe não poderá dar o seu consentimento para adopção antes de decorridas seis semanas após o parto[42].

### 3.3.4. Os efeitos da adopção

#### *a) Princípio geral*

O artigo 1986º do Código Civil é relativo aos efeitos da adopção. De acordo com essa norma, pela adopção plena o adoptado adquire a situação de filho do adoptante e integra-se com os seus descendentes na família deste, extinguindo-se as relações familiares entre o adoptado e os seus ascendentes e colaterais naturais[43]. Assim, o adoptado plenamente tem os direitos e a situação jurídica atribuída por lei, designadamente para

[41] Os autores que seguimos entendem que poderá ser permitida a adopção a um interdito por surdez-mudez ou por cegueira, já não o sendo, naturalmente, a quem estiver interdito ou inabilitado por anomalia psíquica ou por consumo de estupefacientes.

[42] Fundamental é que o consentimento seja informado e prestado com plena consciência do acto, que implicará o corte dos laços familiares com o filho. O legislador pretende que a adopção plena não seja decretada se o consentimento prestado for equívoco.

[43] O adoptado adquire a situação de filho desde a data do trânsito em julgado da sentença, e não desde a data do nascimento, pois a adopção é constitutiva e não apenas declarativa do estado de filho, como sucede relativamente à perfilhação e à declaração de maternidade.

efeitos sucessórios, de alimentos, de poder paternal, de impedimentos matrimoniais, em relação à família do adoptante.

A lei apenas prevê as excepções reguladas na parte final do n.º 1 do artigo 1986º do Código Civil, de acordo com as quais nas relações entre o adoptado e a sua família natural se mantêm os impedimentos matrimoniais estabelecidos nos artigos 1602º a 1604º do Código Civil. Nos termos do n.º 2 da referida norma, se um dos cônjuges adopta o filho do outro mantêm-se as relações entre o adoptado e o cônjuge do adoptante e os parentes respectivos.

***b) Nome***

Na sequência do artigo 1986º, o artigo 1988º, ambos do Código Civil, desliga o menor da sua família natural em virtude de o adoptado plenamente perder os apelidos de origem e tomar um novo nome, constituído nos termos do artigo 1875º.

O Código Civil de 1966 e a reforma de 1977 apenas previam a alteração dos apelidos do adoptado. Porém, o Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio veio permitir que, a requerimento do adoptante, excepcionalmente, o tribunal modifique também o nome próprio do menor, no caso da modificação salvaguardar o seu interesse, designadamente o direito à identidade pessoal e se favorecer a sua integração na família[44]. Porém, ao interesse do adoptante pode contrapor-se o direito constitucional do menor à sua identidade pessoal, direito esse que terá algum relevo se a criança for já adolescente e conhecida pelo seu nome junto de colegas e de amigos. Caberá ao juiz determinar qual dos dois interesses é digno de maior protecção.

***c) Nacionalidade***

O menor adoptado plenamente por um nacional português adquire a nacionalidade portuguesa, de acordo com o disposto no artigo 5º da Lei da Nacionalidade - Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro. Trata-se de aquisição e não de atribuição (originária) da nacionalidade, apenas se produzindo os seus efeitos a partir da data em que a adopção é decretada.

[44] Tal integração poderá ser facilitada, por exemplo, se o adoptante pretender dar ao adoptado o seu nome, que era já o nome do pai ou até do avô, perpetuando, assim, esse nome por mais uma geração.

***d) Irrevogabilidade da adopção***

A adopção plena é irrevogável, nos termos do artigo 1989º do Código Civil, mesmo que haja acordo do adoptante e do adoptado. À semelhança da relação de paternidade e de maternidade, que visa substituir, a adopção está subtraída à disponibilidade das partes.

***e) Proibição de estabelecer a filiação natural***

Com vista à protecção da estabilidade do vínculo da adopção, tendo sido constituído, a lei não permite que depois de decretada a adopção plena se estabeleça a filiação natural do adoptado ou que se faça prova dessa filiação fora do processo de casamento, nos termos do artigo 1987º do Código Civil.

### 3.3.5. A revisão da sentença

A regulação da revisão da sentença encontra-se nos artigos 1990º e 1991º do Código Civil. Antes de mais, importa referir que a lei não admite uma acção de declaração de nulidade ou de anulação de adopção. Como acto jurídico complexo que é, a adopção é integrado pela declaração de vontade do adoptante e pela sentença que constitui o vínculo e só através da revisão de sentença se podem destruir retroactivamente os seus efeitos.

A revisão da sentença que decreta a adopção apenas pode ser pedida com os fundamentos referidos no n.º 1 do artigo 1990º, pelas pessoas e nos prazos mencionados no artigo n.º 1991º.

A sentença referida só pode, pois, ser revista, se o consentimento do adoptante faltou e/ou dos pais naturais do menor, quando necessário, não tiver sido dispensado, nos termos da alínea a); se tal consentimento foi indevidamente dispensado, não observando as condições previstas no artigo 1981º, n.º 3 – alínea b); ou se foi prestado por erro sobre a pessoa do adoptando, no caso de o erro ser desculpável e essencial, isto é, se for de presumir que o conhecimento da realidade "excluiria razoavelmente a vontade de adoptar" – alínea c) e n.º 2. Será ainda revista a sentença que decretou a adopção se, quando necessário, tiver faltado o consentimento do adoptado – alínea e).

As normas que regem a invalidação da adopção são mais exigentes e restritivas do que as que orientam os negócios jurídicos em geral. Nos termos do n.º 3 do artigo 1990º, a

revisão da sentença não será concedida quando os interesses do adoptado possam ser "consideravelmente afectados, salvo se razões invocadas pelo adoptante imperiosamente o exigirem". O juiz terá de proceder a uma ponderação cuidada dos interesses em presença. Como Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira referem, "assim como o consentimento do adoptante, integrado pelos outros «consentimentos» exigidos, não basta para *fazer* a adopção, assim não basta para a *desfazer* a circunstância de faltarem ou estarem viciados esses consentimentos" (2001: 73-74).

O recurso de revisão de sentença é tramitado como incidente do processo de adopção, ao qual se aplicam os artigos 195º, n.º 2 e 196º a 198º da OTM, com as adaptações necessárias. Não decorre com clareza da lei em que termos se processa a conjugação do artigo 1990º do Código Civil com as regras gerais do Código de Processo Civil referentes ao recurso de revisão, nem qual será o tribunal competente para conhecer do pedido de revisão.

Quanto aos efeitos, a revisão da sentença que decretou a adopção tem efeitos retroactivos, visto que se funda num vício originário. Assim, tem efeitos quer para o futuro, quer para o passado. Em conformidade, o adoptado deixa de ser filho do adoptante, como se nunca tivesse sido adoptado, apagando-se também as relações que mantinha com a família do adoptante. Já as relações entre o adoptado e a sua família natural, que haviam sido cortadas pela adopção, são restabelecidas como se não tivesse existido qualquer interrupção.

### 3.4. A adopção restrita

A adopção restrita, prevista no artigo 1992º e ss. do Código Civil, é a outra espécie de adopção. A adopção restrita é muito pouco frequente, tendo sido questionado, aquando da reforma da adopção de 1993, se deveria ser mantida[45]. O legislador entendeu que deveria continuar a haver a possibilidade de adoptar nos termos desta espécie de adopção, em virtude de, por vezes, os pais naturais darem o seu consentimento para a adopção restrita, mas não para a plena.

[45] Em países como a Inglaterra, a Holanda, a Suíça e a Espanha, desde 1987 apenas existe já a adopção plena (Coelho e Oliveira, 2001: 76).

Nos termos do artigo 1992º, qualquer pessoa pode adoptar restritamente desde que tenha mais de 25 anos e menos de 50 à data em que o menor lhe tenha sido confiado, excepto se o menor for filho do seu cônjuge ou da pessoa com a qual viva em união de facto. Quanto aos demais requisitos necessários, designadamente quem pode ser adoptado, qual o consentimento exigido, como e quando deverá ser prestado, a revogação e revisão, a lei remete, pelo artigo 1993º, com as adaptações necessárias, para os artigos 1980º a 1984º, 1990º e 1991º, todos do Código Civil.

### 3.4.1. Os efeitos da adopção restrita

Os efeitos da adopção restrita são, tal como a designação indica, restritos. O menor adoptado restritamente não adquire a situação de filho do adoptante nem se integra com os seus descendentes na família daquele. Na adopção restrita, os efeitos da adopção restringem-se às relações entre adoptante e adoptado[46]. O adoptado não sai da sua família natural, nos termos do artigo 1994º do Código Civil, em relação à qual mantém todos os direitos e deveres, excepto as restrições estabelecidas na lei. Assim, o adoptado não perde os seus apelidos de origem, apesar de, como resulta do artigo 1995º do Código Civil, o juiz poder atribuir-lhe, mediante requerimento do adoptante, apelidos deste, "compondo um novo nome em que figurem um ou mais apelidos da família natural". Esta espécie de adopção não tem qualquer efeito sobre a nacionalidade do adoptado.

Na adopção restrita a filiação natural coexiste com a filiação adoptiva, de tal forma que a lei permite que posteriormente seja estabelecida a filiação natural do adoptado, pois esse estabelecimento não prejudica os efeitos da adopção, de acordo com o artigo 2001º do Código Civil.

O artigo 1999º do Código Civil é relativo aos efeitos sucessórios da adopção restrita. Do n.º 1 resulta que o adoptado não é herdeiro legitimário do adoptante, nem este do adoptado. Mas, nos termos do n.º 2 dessa norma, o adoptado e, por direito de representação, os seus descendentes, são chamados à sucessão como herdeiros legítimos do adoptante, na falta de cônjuge, descendentes ou ascendentes. De acordo com o n.º 3, o adoptante é chamado à sucessão como herdeiro legítimo do adoptado ou de seus

[46] O adoptado ou seus descendentes e os parentes do adoptante não são herdeiros legítimos ou legitimários uns dos outros, nem ficam respectivamente vinculados à prestação de alimentos.

descendentes, na falta de cônjuge, descendentes, ascendentes, irmãos e sobrinhos do adoptado, aquando, pois, da 4ª classe de sucessíveis.

A lei consagra, ainda, um dever de alimentos recíproco entre adoptado e adoptante. Porém, enquanto o adoptante se considera ascendente em 1º grau do adoptado, para efeito de lhe prestar alimentos, precedendo os pais naturais na ordem estabelecida no n.º 1 do artigo 2009º do Código Civil, o adoptado ou os seus descendentes só são obrigados a prestar alimentos ao adoptante na falta de cônjuge, de descendentes ou de ascendentes que possam suportar esse encargo, nos termos do artigo 2000º do Código Civil.

O poder paternal em relação ao adoptado passa para o adoptante, de acordo com o artigo 1997º do Código Civil. Contudo, ao invés do que decorre das regras do poder paternal, designadamente do artigo 1896º, só pode despender dos rendimentos dos bens do adoptado o montante que o tribunal fixar para alimentos, conforme resulta do artigo 1998º. Cabe ao adoptante, nos termos dos artigos 2002º e 2002º-A, a administração dos bens do adoptado mediante inventário e com a obrigação de prestar contas, existindo, assim, regime distinto do do poder paternal sobre filhos naturais.

A adopção restrita gera, ainda, um impedimento matrimonial, como resulta da alínea e) do artigo 1604º e o artigo 1607º do Código Civil.

### 3.4.2. A revisão da sentença e a revogação da adopção restrita

Tal como em relação à adopção plena, a sentença que tenha decretado a adopção restrita pode ser revista, nos mesmos termos daquela – artigo 1993º, n.º 1 do Código Civil.

Em determinados casos, a adopção restrita pode ser revogada, apesar de, em princípio, ser irrevogável. De acordo com o artigo 2002º-B do Código Civil, a adopção é revogável a requerimento do adoptante, ou do adoptado, quando se verifique alguma das situações que justificam a deserdação dos herdeiros legitimários. Os efeitos que produz são apenas *ex nunc*, ou seja, para o futuro, cessando todos os efeitos com o trânsito em julgado da sentença que revogue a adopção, mantendo-se, contudo, os efeitos já produzidos e os benefícios que o adoptado tenha auferido – artigo 2002º-D do Código Civil.

A revogação será sempre judicial e processada como incidente do processo de adopção, nos termos do artigo 173º-A da OTM.

### 3.4.3. A conversão em adopção plena

A todo o tempo, a requerimento dos adoptantes, a adopção restrita pode ser convertida em adopção plena, desde que para o efeito se verifiquem os requisitos exigidos, que se encontram no artigo 1977º, n.º 2 do Código Civil.

De referir que a adopção restrita apenas se pode converter em adopção plena se, no caso de adopção conjunta, os adoptantes estiverem casados há mais de quatro anos e se não estiverem separados de pessoas e bens ou de facto ou, ainda, se viverem em união de facto e a mesma durar já há mais de quatro anos. Tratando-se de adopção singular, o adoptante deverá ter mais de 30 anos ou, se o adoptando for filho do cônjuge do adoptante ou de pessoa que com ele viva em união de facto, deverá ter mais de 25 anos – artigo 1979º, n.ºs 1 e 2 do Código Civil.

A conversão da adopção restrita em adopção plena deverá ser averbada ao assento de nascimento do adoptado, nos termos do artigo 69º, n.º 1, f) do Código de Registo Civil.

## 3.5. A colocação no estrangeiro de menores residentes em Portugal com vista à sua adopção

O Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, na redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, prevê a colocação no estrangeiro de menores residentes em Portugal com vista à adopção – Capítulo IV – e a adopção por residentes em Portugal de menores residentes no estrangeiro – Capítulo V. Na primeira das situações referidas, o legislador submeteu a adopção a fortes limitações, com o objectivo de combater o tráfico internacional de crianças que a adopção internacional poderia propiciar, bem como com o fim de velar pela estabilidade da relação adoptiva que venha a ser constituída no estrangeiro.

Nesta matéria vigora o princípio da subsidariedade, de acordo com o qual, em regra, não será permitida a colocação de qualquer menor no estrangeiro com vista à sua adopção se a mesma for viável em Portugal, isto é, quando houver candidatos residentes

em território nacional interessados em adoptar o menor (artigos 14º e 15º). O legislador fixou os requisitos de colocação do menor no estrangeiro e foi conferida legitimidade ao Ministério Público para requerer a revisão da decisão estrangeira que tenha decretado a adopção de menor nacional se a mesma não tiver sido pedida pelos adoptantes.

### 3.6. A natureza jurídica da adopção

Na discussão da natureza jurídica da adopção, surge a questão de saber se terá carácter negocial ou se é um contrato. A construção mais realista, na opinião de Pereira Coelho e de Guilherme de Oliveira, consiste em considerar a adopção um acto complexo ou misto, composto por um acto de direito privado (consentimento do adoptante ou outros consentimentos necessários) e por um acto de direito público (a sentença que decreta a adopção). Tal concepção da adopção encontra-se reflectida no artigo 1990º do Código Civil, relativo à revisão da sentença de adopção. O carácter misto da adopção justifica-se, não apenas devido aos interesses particulares das pessoas cujo consentimento é exigido por lei, mas também pelo interesse geral.

## 4. Os novos tipos de família e a adopção (união de facto hetero e homossexual)

A transformação da sociedade teve, naturalmente, implicações no conceito de família. Da família tradicional e alargada, evoluiu-se para a família nuclear centrada nos pais e nos filhos. Mas há também a considerar novos tipos de família que surgiram nas nossas sociedades, designadamente as famílias nucleares de casais heterossexuais, que vivem em união de facto, as famílias monoparentais e as famílias constituídas por casais homossexuais.

A lei, ao permitir a adopção singular, não exclui que um homem ou uma mulher constituam por adopção uma família monoparental. Recentemente, houve o reconhecimento da união de facto, através das Leis n.º 135/99, de 28 de Agosto e n.º 7/2001, de 11 de Maio. A Lei n.º 135/99 regulou a situação jurídica das pessoas de sexo diferente a viver em união de facto há mais de dois anos, tendo permitido, através do artigo 3º, e), a adopção conjunta de menores, nos mesmos termos do previsto para a adopção por cônjuges no artigo 1979º do Código Civil, tal como atrás referimos. O artigo 7º da Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio manteve tal solução.

Outra questão, esta mais controversa, é da admissibilidade ou não da adopção de crianças por casais homossexuais, o que, a ser admitido, daria lugar a situações designadas como de homoparentalidade.

Contra tal possibilidade manifesta-se, desde logo, a Igreja, pois a sua posição é no sentido de considerar a homossexualidade fruto de um "impulso perverso". Esta posição foi recentemente manifestada pelo cónego Eduardo Melo, vigário-geral da Arquidiocese de Braga, num debate sobre os direitos dos homossexuais, promovido na Universidade do Minho. De acordo com o referido cónego, a sociedade deverá ter em relação aos "desviados sexuais" sentimentos de "aceitação, compreensão e sentido do outro, embora sem mistura e sem aprovação"[47].

No mesmo debate, Clara Sottomayor, especialista em direito da família da Universidade Católica do Porto, defendeu a adopção por casais do mesmo sexo. Conhecedora "do sofrimento das crianças em instituições" e que "os casais heterossexuais preferem crianças pequenas", Clara Sottomayor entende que aquelas que não são desejadas "estariam melhor" com casais homossexuais que reuníssem as condições exigidas para adopção. Para apoiar a sua opinião, a docente socorreu-se de estudos que revelam que crianças americanas a viver com casais de lésbicas têm idêntico grau de adaptação social que as crianças a viver em famílias hetero, não sendo as primeiras influenciadas na sua orientação sexual, demonstrando até um maior sentido de tolerância e de respeito pela diferença[48].

A *American Academy of Pediatrics* emitiu um parecer favorável à adopção por homossexuais, no qual defende que dois pais *gays* ou duas mães lésbicas podem facultar um desenvolvimento emocional, cognitivo, social e sexual das crianças equiparado ao desenvolvimento de filhos de casais heterossexuais. O parecer acrescenta que o desenvolvimento óptimo de uma criança parece ser mais influenciado pela natureza das relações e das interacções da unidade familiar do que pela forma estrutural particular que esta assume[49]. No mesmo sentido, o conhecido pediatra Berry Brazelton, em recente entrevista, referiu não ser contra a adopção de crianças por casais homossexuais , pois "não

[47] Coentrão: http://www.clubesafo.com/momentos/unioes/publico%2017%204.html.
[48] Coentrão: http://www.clubesafo.com/momentos/unioes/publico%2017%204.html.
[49] Perrin: http://aap.org/policy/02008t.html.

temos nenhuma pesquisa que nos diga que o desenvolvimento da criança, a sua sexualidade ou a sua futura competência, possam ser afectadas por conviverem com um casal homossexual"[50].

Os argumentos que com frequência são apontados contra a adopção homossexual, como o pretenso bem da criança e a sua não discriminação, de acordo com Cristina Santos, não têm justificação, pois "a discriminação das crianças adoptadas poderá acontecer num primeiro momento, tal como sucedeu com os filhos de casais bi-raciais ou divorciados, sem que por isso o mundo tenha compactuado indefinidamente com a manutenção de uma situação de injustiça e desigualdades sociais"[51].

***A adopção por homossexuais na União Europeia***

A posição que países da União Europeia como a Alemanha, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Espanha e Portugal têm sobre a designada homoparentalidade[52], encontra-se concentrada num relatório do *Service des Affaires Européennes*, de Janeiro de 2002[53].

De acordo com esse relatório, a Holanda é o único país no qual um casal de homossexuais pode adoptar uma criança holandesa, desde Abril de 2001.

As legislações holandesa e dinamarquesa são as únicas que autorizam explicitamente a adopção de uma criança pelo companheiro homossexual do seu pai ou da sua mãe.

A Holanda, a Inglaterra, o País de Gales e, num grau menor, a Alemanha, permitem a partilha da autoridade parental por um casal homossexual, designando-se tal autoridade, não como parental, mas como comum. Na Holanda existe esta possibilidade desde 1998. Em Inglaterra e no País de Gales as pessoas que vivem sob o mesmo tecto que um menor podem obter uma "autorização judiciária de residência". Ora, tal autorização, na qual

[50] Cfr. Rosendo; Marcelino (2002: 110).
[51] Cristina Santos referiu que a opinião das crianças e dos adolescentes portugueses é favorável à adopção por homossexuais, pois em 1996, numa escola secundária de Guimarães, foi discutido o tema, assim como em 1999, em Castelo de Paiva. Em ambos os debates sobre o direito à adopção homossexual, os jovens manifestaram-se a favor de tal direito.
[52] A homoparentalidade implica questões como a autoridade parental, a adopção e a assistência médica à procriação.
[53] Cfr. http://www.senat.fr/lc/lc100/lc100_mono.html.

consta também a atribuição de autoridade parental, pode designadamente ser pronunciada em favor do parceiro homossexual da mãe ou do pai, na medida em que o juiz esteja convicto que o interesse do menor será assim melhor protegido.

A Alemanha e a Dinamarca são os únicos países nos quais a lei limita o acesso de mulheres que vivem num casal homossexual à procriação assistida. Em Inglaterra, no País de Gales e em Espanha a lei não impede homossexuais de recorrerem à assistência médica à procriação. A Bélgica, a Holanda e Portugal, na ausência de disposições legislativas explícitas, deixam aos estabelecimentos especializados a determinação das beneficiárias das técnicas de procriação assistida. As práticas holandesas e belgas, liberais, contrastam com as dos estabelecimentos portugueses, que não admitem que homossexuais delas beneficiem.

## 5. Conclusões

A adopção é tão antiga como a própria humanidade. Ao longo da história, a adopção prosseguiu objectivos quer do tipo egoísta, ao defender os interesses dos adoptantes, quer do tipo altruísta, ao defender os interesses das crianças.

A concepção e a prática da adopção acompanharam a evolução das sociedades, a par da evolução do próprio conceito de família e do papel que a criança ocupava. A Civilização Romana inovou, ao desenvolver o instituto da adopção. Após terem tido uma importância considerável no direito romano, os sentimentos ligados à adopção desapareceram na Idade Média, só ressurgindo no século XIX, por influência da Revolução Francesa. Surgiu então uma perspectiva que contemplou as necessidades do adoptado, designadamente a sua protecção e necessidade de afecto, bem como o desejo de casais que não podiam ter filhos biológicos. Esta nova concepção da adopção teve grande desenvolvimento nos períodos das I e II Grandes Guerras Mundiais.

Em Portugal, os primeiros registos da adopção remontam às Ordenações Afonsinas e Manuelinas.

Entre nós, a evolução legislativa do instituto da adopção tem como marco histórico o Código Civil de 1966, diploma no qual a adopção foi reconhecida como fonte de relações jurídicas familiares. Até 1977, o regime da adopção era de aplicação restrita. A adopção

plena era, então, escassa, visto que a lei impunha condições muito rigorosas à constituição do vínculo.

Em 1977 foi empreendida uma reforma que flexibilizou a legislação, quer quanto ao adoptante, quer relativamente ao adoptado. O instituto da adopção foi valorizado, por força de imperativos de ordem constitucional, das transformações da sociedade portuguesa e das consequentes solicitações que chegavam de sectores diversos. Contudo, o aumento do número de adopções, objectivo fundamental da reforma de 1977, não foi plenamente conseguido, tendo crescido o número de candidatos à adopção mas também o número de crianças internadas em instituições. A partir de 1980, organismos da Segurança Social passaram a participar na organização dos processos de adopção de menores.

Em 1993 o regime da adopção foi revisto. As alterações então introduzidas foram de cariz substantivo e adjectivo, com efeitos nas áreas de intervenção administrativa e de intervenção judicial, nas diversas fases do processo de adopção. No âmbito do Código Civil, a actualização do regime da adopção em 1993 consistiu, sobretudo, na criação do instituto da confiança do menor com vista a futura adopção; na audiência de parentes do progenitor falecido, passando a haver maior clareza quanto ao consentimento, designadamente na comunicação do tribunal ao organismo de Segurança Social dos casos de consentimento prévio; na alteração das idades previstas para adoptantes e adoptados; na possibilidade, excepcional, de modificar o nome próprio do adoptado plenamente; numa verdadeira tutela dos interesses em presença, como o segredo da identidade do adoptante e dos pais naturais e o cariz secreto do processo de adopção; na admissibilidade de recurso das decisões que rejeitem a candidatura a adoptante; na atribuição de carácter urgente aos processos de consentimento prévio e de confiança do menor; na regulamentação da adopção internacional.

Os requisitos para a adopção plena de um menor também foram flexibilizados. Quanto à adopção conjunta, foi diminuído para quatro anos o tempo de duração do casamento e a idade mínima para adopção singular baixou para 30 anos.

O legislador entendeu, ainda, que a criação de um vínculo idêntico à filiação aconselhava à diminuição para 50 anos do limite máximo de idade do adoptante. Quanto ao adoptando, procedeu a um ajustamento dos limites etários, passando para 15 anos o

limite máximo, apenas com a excepção do adoptando que, à data da petição judicial de adopção tivesse menos de 18 anos e não estivesse emancipado, desde que tivesse sido confiado aos adoptantes ou a um deles com idade não superior a 15 anos, ou se fosse filho do cônjuge do adoptante.

Aumentaram as preocupações de cooperação institucional e de prevenção no desenvolvimento dos procedimentos tutelares e daqueles com vista à adopção. Os serviços de Segurança Social passaram a ter competência para decidir da confiança administrativa do menor e legitimidade para requerer a sua confiança judicial, sendo obrigatoriamente ouvidos antes que o tribunal decidisse. Foi também regulada a adopção internacional.

Em 1997 foi criado o Programa Adopção 2000, assente na reforma da legislação sobre adopção, na reestruturação dos serviços de adopção da Segurança Social e na articulação entre os serviços públicos e privados. Na convicção de que a adopção assume particular importância e de que as alterações ao seu regime poderão potenciar as suas virtualidades, reforçando-a como um dos mais relevantes recursos na resposta à situação da criança desprovida de meio familiar normal, procedeu-se à sua revisão em 1998.

A grande inovação introduzida pela reforma de 1998 refere-se à possibilidade das instituições particulares de solidariedade social poderem actuar como organismos de Segurança Social no desenrolar dos processos de adopção. As outras alterações produziram-se ao nível da idade máxima do candidato a adoptante, à idade para prestar consentimento, à defesa do segredo de identidade e da investigação da maternidade ou da paternidade do menor face ao processo de adopção. O legislador pretendeu assim facilitar a adopção, conferindo aos futuros adoptantes mais segurança contra eventuais reivindicações da família de sangue, assegurando que a vontade dos pais naturais de dar o menor em adopção é definitiva e real.

Os organismos de Segurança Social, em articulação com as instituições particulares que financiam, após intervenção directa ou por decisão das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens ou dos tribunais, apoiam a família ou acolhem as crianças em perigo, definem o seu projecto de vida e o eventual encaminhamento da criança para adopção através da confiança administrativa ou da confiança judicial (que também pode ser iniciativa do Ministério Público ou, em determinados casos, dos adoptantes). A adopção é,

assim, precedida de confiança do menor ao futuro adoptante. Uma vez estabelecida a confiança judicial ou administrativa é aberto o período de pré-adopção, não superior a um ano, durante o qual o organismo de Segurança Social acompanhará a situação do menor e elaborará um inquérito.

O actual regime da adopção prevê a adopção restrita e a adopção plena, variando as suas condições e efeitos consoante a modalidade em causa. Quer se trate de adopção plena ou restrita, a adopção pode ser conjunta ou singular. Apenas podem ser adoptados menores de 15 anos (em determinadas situações admite-se a adopção de menores até aos 18 anos), constituindo-se o vínculo por sentença judicial Os requisitos gerais da adopção, cujo preenchimento tem de se verificar para a adopção ser decretada, determinam que a adopção terá de apresentar vantagens reais para o adoptando, terá de se fundar em motivos legítimos, não envolver sacrifício injusto para os outros filhos do adoptante, e terá de ser razoável supor que entre adoptado e adoptante se estabelecerá um vínculo semelhante ao da filiação. Outro requisito determina que o adoptando deverá ter estado ao cuidado do adoptante durante prazo suficiente para se poder avaliar da conveniência da constituição do vínculo.

Visa-se proteger os interesses do adoptando e também o interesse público, o que é conseguido através do da exigência do controle do tribunal para que a adopção se constitua e também o empenho com que é defendida a estabilidade do vínculo, uma vez constituída a adopção.

As transformações da sociedade das últimas décadas tiveram implicações no conceito de família. Da família tradicional e alargada, evoluiu-se para a família nuclear centrada nos pais e nos filhos e para novos tipos de família, designadamente as famílias nucleares de casais heterossexuais, que vivem em união de facto, as famílias monoparentais e as famílias constituídas por casais homossexuais.

O legislador, em 1999, tornou possível a adopção conjunta de menores por pessoas de sexo diferente a viver em união de facto há mais de dois anos, nos mesmos termos do previsto para a adopção por cônjuges.

Outra questão, esta mais controversa, com opiniões divergentes, é da admissibilidade da adopção por casais homossexuais, situação designada como de

homoparentalidade. As legislações holandesa e dinamarquesa são as únicas que autorizam explicitamente a adopção de uma criança pelo(a) companheiro(a) homossexual de seu pai ou da sua mãe.

# Capítulo II
# A Adopção na Experiência Comparada: Uma Breve Abordagem

## 1. Introdução

A adopção tem vindo a ser cada vez mais defendida com uma das medidas mais eficazes de protecção das crianças, sobretudo das crianças cuja permanência nas famílias biológicas coloca em risco a sua saúde e segurança[54]. Como é expressamente reconhecido na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças de 20 de Novembro de 1989, "*esgotadas as possibilidades da criança usufruir de um crescimento feliz e saudável dentro da sua família biológica, com o apoio do Estado e da sociedade, ou com o recurso à família biológica alargada, a adopção surge com uma resposta possível e satisfatória*".

No entanto, apesar de algumas mudanças introduzidas nos ordenamentos jurídicos, a adopção, segundo o relatório "Uma década de Transição", publicado pelo Centro de Investigação Innocenti da Unicef em Florença, não veio reduzir o número de crianças em instituições. O aumento de adopções ficou muito aquém do crescimento do número de crianças institucionalizadas, que no final da década de 90 eram cerca de 1,5 milhões, representando um acréscimo de cerca de 150.000 relativamente ao início da década. Acrescentando o mesmo relatório que este facto é, ainda, mais preocupante porque ocorre, apesar da crescente diminuição da população juvenil.

Em consonância com os instrumentos internacionais, muitos países têm vindo a introduzir alterações ao instituto jurídico da adopção no sentido de o dotar de mecanismos que o tornem mais eficaz, ao mesmo tempo que desenvolvem políticas de reforço operacional das estruturas locais competentes de protecção social à família e à criança. O objectivo central dessas políticas de protecção é prevenir situações de abandono das crianças e de incentivo à sua desinstitucionalização. A adopção tende, assim, a ser inserida numa política articulada e coordenada de apoio à família, infância e juventude.

Esta é, pois, uma questão que tem vindo a preocupar vários países, razão pela qual considerámos que para o debate interno seria importante trazer, ainda que de forma muito

[54] A adopção foi expressamente encorajada no discurso do Papa, de 5 de Setembro de 2000, proferido no encontro jubilar das famílias adoptivas.

breve, a experiência de alguns países que nos são mais próximos, caso da Espanha e da França, e, em especial, as principais linhas de dois programas de reforma nesta matéria (Reino Unido e Estados Unidos da América) que, no contexto da experiência comparada a que foi possível ter acesso a partir de Portugal, nos parecem particularmente interessantes.

## 2. O Direito Internacional Público e os Direitos da Criança

### 2.1. Os Direitos da Criança e a ONU

A defesa dos "Direitos da Criança" pelo direito internacional é uma realidade relativamente recente, datando de 1924 a primeira referência explícita constante de um instrumento jurídico internacional. Esta preocupação internacional com os Direitos da Criança deveu-se, em grande medida, aos problemas sociais da Europa, derivados da Primeira Guerra Mundial, nomeadamente os problemas relacionados com o grande número de órfãos e de famílias em situação economicamente difícil. Em 1924, a "*Assembleia da Sociedade das Nações adoptou uma resolução endossando a Declaração dos Direitos da Criança* [Declaração de Genebra] *promulgada no ano anterior pelo Conselho da União Internacional de Protecção à Infância* (*Save the Children International Union)*" (Albuquerque 2000:27). Esta Declaração veio identificar vários princípios estruturantes da protecção internacional à criança, designadamente o princípio da não discriminação, o princípio da prioridade no auxílio em tempos de infortúnio e o princípio da recolha e protecção de órfãos.

Após a Segunda Guerra Mundial, a agudização dos problemas relacionados com o bem-estar das crianças, pressionou os Estados a encontrarem formas internacionais de auxílio, tendo, nesse sentido, o Conselho Económico e Social das Nações Unidas fundado, em 1946, a UNICEF.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, reconhece que a infância tem direito a ajuda e a assistência especiais, e que "*todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma protecção social*".

A 20 de Novembro de 1959, também a Assembleia Geral das Nações Unidas promulgou a Declaração dos Direitos da Criança, instrumento que condicionou a evolução de ordenamentos jurídicos de vários países. Esta Declaração veio manifestar a intenção dos

Estados em facultar protecção especial às crianças, de modo a possibilitar um desenvolvimento saudável, em condições de liberdade e de dignidade. É também referido nesta Declaração que é dever dos poderes públicos prestarem especiais cuidados às crianças sem família ou sem meios de subsistência suficientes. A Declaração dos Direitos da Criança constituiu um primeiro passo na afirmação de alguns direitos civis das crianças, como o direito ao nome e o direito a uma nacionalidade.

Ainda no âmbito das Nações Unidas, foi decidido proclamar o ano de 1979 como o Ano Internacional da Criança, querendo a Assembleia Geral, com esta decisão, promover os interesses das crianças e consciencializar o público e a classe política para os especiais interesses e necessidades das crianças. Em 1978, em preparação para o Ano Internacional da Criança, o Governo Polaco, apresentou uma proposta de Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças na trigésima quarta sessão da Comissão dos Direitos do Homem.

Contudo, dado que o texto da proposta seguia muito de perto o texto da Declaração dos Direitos da Criança de 1959, as reacções não foram muito favoráveis. Os governos e as organizações internacionais entenderam que não se adequava à evolução que os Direitos da Criança haviam sofrido e que a proposta era omissa em relação a certos direitos e à sua aplicação. No sentido de permitir uma discussão e um consenso alargado, a Comissão dos Direitos do Homem criou um Grupo de Trabalho de Composição Ilimitada sobre a Questão de uma Convenção dos Direitos da Criança. Neste Grupo de Trabalho podiam participar todos os Estados membros da Comissão dos Direitos do Homem, assim como todos os outros Estados membros das Nações Unidas, através de observadores, organizações intergovernamentais e organizações não-governamentais com um estatuto consultivo junto do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

Este Grupo de Trabalho elaborou um texto final da Convenção, adoptado em 1989, ano do décimo aniversário do Ano Internacional da Criança, através da Resolução n.º 44/25, de 20 de Novembro de 1989 da Assembleia Geral das Nações Unidas, entrando em vigor em 2 de Setembro de 1990, data do trigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança e "Dia Universal da Criança".

No que se refere especificamente ao instituto da adopção, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou, em 3 de Dezembro de 1986, a Declaração sobre os Princípios

Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Protecção e ao Bem-Estar das Crianças, encarados sobretudo do ponto de vista das Práticas em Matéria de Adopção e de Colocação Familiar nos Planos Nacional e Internacional (Resolução n.º 41/85). Esta Resolução definiu vários princípios orientadores em várias áreas relacionadas com o bem-estar da criança, em especial, a adopção. Partindo do pressuposto que o bem estar da família condiciona o bem estar da criança, a declaração dá prioridade à família biológica nuclear, enquanto unidade social mais adequada para uma salutar educação da criança. Apenas quando os pais da criança não possam cuidar dela, ou os seus cuidados não sejam os adequados, deve ser considerada a possibilidade de a criança ser entregue a outros familiares dos pais da criança, a uma família substituta - adoptiva ou de guarda – ou, caso seja necessário, a uma instituição própria.

Os Estados deverão tomar todas as medidas necessárias para assegurar a qualidade dos serviços nacionais com competência para prestar auxílio às crianças e às famílias, nomeadamente que os funcionários daqueles serviços, em especial os que lidam com os procedimentos de adopção e de colocação em instituições de apoio, deverão receber formação apropriada.

No que diz respeito à colocação das crianças em instituições de acolhimento, a Convenção alerta para o facto de essa colocação não dever excluir a possibilidade de reunião da própria família, nem de adopção, devendo uma autoridade ou órgão competente ser encarregado da supervisão do bem estar da criança.

Quanto à adopção, a Convenção estipula que, ao considerar a adopção, os encarregados da colocação deverão ter em atenção o melhor interesse da criança. Os pais biológicos da criança, os futuros pais adoptivos e a criança deverão poder dispor de tempo suficiente e de assessoria adequada para chegar, o mais rápido possível, a uma decisão a respeito do futuro da criança. Para isso, os serviços ou órgãos com competência para cuidar do bem estar da criança deverão observar a relação desta com os futuros pais adoptivos, com vista a determinar se essa é a melhor solução para o futuro da criança. A criança adoptada deverá, por lei, ser reconhecida como membro da família adoptiva e gozar de todos os direitos dependentes dessa condição.

Em 20 de Maio de 1993, foi concluída, em Haia, a Convenção Sobre Cooperação Internacional e Protecção de Crianças e Adolescentes em Matéria de Adopção

Internacional (Convenção de Haia). Ainda que tenha sido concluída fora do âmbito da ONU, esta Convenção teve uma aceitação generalizada. A Convenção prevê a cooperação entre o país onde é feito o processo de adopção, onde vive o menor (país de origem) e o país para onde vai o menor, país de origem do casal adoptante (país de acolhimento). A adopção internacional é um fenómeno que registou um grande crescimento durante os anos oitenta e cuja falta de regulamentação permitiu a existência de situações em que os interesses da criança não foram devidamente protegidos. Assim, o objectivo da Convenção de Haia é o de, no melhor interesse da criança, promover a cooperação entre os países, de modo a moralizar as adopções, sujeitando todas as fases do processo a uma ética comum, procurando estabelecer uma coerência internacional em relação ao estatuto do adoptado.

Esta Convenção, inspirada na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, prevê a adopção internacional como regime de excepção, defendendo que à criança deve ser garantida, sempre que possível, a permanência junto da família biológica ou de uma família adoptiva nacional. A adopção internacional deve ser sempre uma medida subsidiária. A adopção internacional será a última solução para o problema da criança abandonada ou em situação de risco.

Os quatro princípios fundamentais da adopção internacional, estabelecidos na Convenção de Haia, podem ser sintetizados como o princípio do superior interesse da criança; da subsidiariedade da adopção internacional; da direcção do processo por autoridades e órgãos competentes; e da proibição de vantagens ilegais e irregulares, com a finalidade de evitar e prevenir o rapto, a venda ou o tráfico de crianças.

No que diz respeito às condições da adopção, a convenção procura uma uniformização do direito material dos estados contratantes, fixando as condições básicas que representam um denominador comum mínimo, nomeadamente o estabelecimento da filiação adoptiva, a responsabilidade parental do adoptante perante o adoptado, e a ruptura da relação de filiação biológica.

A Convenção de Haia pretende, em última análise, contribuir para a uniformização dos procedimentos e das legislações, e para a legalidade e transparência dos processos de adopção, sobretudo os de adopção internacional.

## 2.2. Os Direitos da Criança no âmbito dos países europeus

No que diz respeito, especificamente, à adopção, os países da Europa assinaram, em 1967, a Convenção Europeia em Matéria de Adopção de Crianças ratificada por Portugal em Fevereiro de 1990 através do Decreto do Presidente da República n.º 7/90. O objectivo desta Convenção era o de uniformizar os ordenamentos jurídicos dos países europeus, em especial, de modo a que todos se rejam pelos mesmos princípios e a diminuir as diferenças de processo e de efeitos jurídicos da adopção. Para isso, estabelecia regras relativamente concretas sobre o processo de adopção, sobre os requisitos necessários para considerar os adoptantes e os adoptandos elegíveis, e sobre os efeitos da adopção.

Por sua vez, em 1996, o Conselho da Europa adoptou a Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos da Criança. A Convenção determina que "*os direitos e interesses superiores das crianças devem ser promovidos e que, nesse sentido, as crianças devem ter a possibilidade de exercerem esses direitos, em especial nos processos tutelares cíveis que lhes digam directamente respeito*". A Convenção tenta, assim, estabelecer um conjunto de regras procedimentais que os Estados devem incluir na sua legislação de modo a proteger os direitos processuais das crianças nos processos que mais directamente lhes dizem respeito, nomeadamente o processo de adopção, tutela, estabelecimento e contestação da filiação, etc. Concretamente, determina que o menor deve ter direito a ser informado e a exprimir a sua opinião no processo, desde que para tal tenha discernimento suficiente, e a ser assistido no processo por uma pessoa por ele escolhida para tal.

A Convenção também impõe deveres processuais às autoridades judiciais, designadamente o dever de obter toda a informação necessária para a boa decisão da causa, se necessário, junto da criança, dos seus representantes ou de qualquer pessoa susceptível de prestar informações pertinentes; o dever de assegurar que à criança foram facultadas todas as informações apropriadas; e o dever de agir rapidamente nestes processos, devendo tomar todas as medidas provisórias de execução imediata que considere necessárias para assegurar o bem-estar da criança.

## 3. A Adopção em Espanha

O instituto da adopção em Espanha contempla duas espécies: a adopção plena, em regra, para crianças com menos de 14 anos, e a adopção restrita para as crianças com mais de 14 anos que nunca tenham vivido com os adoptantes e para os maiores de idade.

O ordenamento jurídico reconhece um papel importante ao juiz na apreciação do pedido de adopção, estabelecendo que "*mesmo quando todas as condições exigidas para a adopção estejam preenchidas, o juiz apreciará, em função das circunstâncias de cada caso, se esta é conveniente ao adoptante, em especial, no caso em que o adoptante tenha filhos*"[55], isto é, ao juiz é dado o poder de apreciar a oportunidade da adopção para o adoptante e para a sua família.

### 3.1. Condições relativas ao adoptante

Em ambas as espécies de adopção, o adoptante, casal ou uma pessoa solteira, para poder adoptar necessita de ter, pelo menos, 25 anos. Se for um casal, basta que um deles tenha atingido essa idade. No caso do adoptante ser casado, o seu cônjuge deve, também, consentir na adopção. Em ambas as espécies de adopção, um dos adoptantes deve ter mais 16 anos do que o adoptando e, caso tenha sido o seu tutor, tem que provar que as contas da tutela foram aprovadas.

### 3.2. Condições relativas ao adoptando

Para além da necessidade do consentimento do adoptando maior de 12 anos, a lei apenas define condições específicas no que se refere à adopção plena. Só podem ser adoptados plenamente os menores de 14 anos ou, sendo maiores de 14 anos, se antes de atingir essa idade tenham vivido pelo menos com um dos adoptantes, ou se tiverem laços familiares e afectivos com o adoptante.

A adopção plena dirige-se, essencialmente, às crianças abandonadas, distinguindo-se, no Código Civil Espanhol, dois tipos de situação de abandono. Uma decorre do facto de a criança, menor de 14 anos, não ter quem assegure a sua guarda, o seu sustento e a sua educação. Pouco importa que a situação de abandono resulte de causas voluntárias ou involuntárias. A segunda situação relaciona-se com a presunção de abandono, estabelecida

[55] Cf. artigo 173º do Código Civil Espanhol.

na lei, a favor do menor de 14 anos colocado numa instituição de beneficência, se tiver sido entregue sem informação acerca da sua filiação ou, no caso da sua filiação ser conhecida, se, pelos actos dos pais ou das pessoas que tinham a sua guarda, se puder verificar que a sua vontade é no sentido de abandonar a criança.

A situação de abandono pode verificar-se desde que tenham decorrido 30 dias sem que a mãe, o pai, o tutor ou outros familiares do menor se tenham interessado por ele, através de actos que mostrem vontade de o assistir e de, com ele, estabelecer ou manter uma relação afectiva estável. Por exemplo, entende-se que o simples pedido de informações acerca do menor não interrompe o prazo. A situação de abandono é apreciada e declarada pelo juiz competente para receber o pedido de adopção. Sendo o menor declarado em situação de abandono deixa de ser necessário, para a constituição do vínculo de adopção, o consentimento dos pais ou do tutor.

Tratando-se de crianças que não tenham sido declaradas em situação de abandono é sempre necessário, para a constituição daquele vínculo, o consentimento dos pais biológicos ou do tutor, caso sejam conhecidos ou possam ser ouvidos em tribunal.

Em todos os casos de adopção plena de menor de 12 anos, o juiz, ao decidir, deve ter em consideração a opinião do adoptando, de acordo com o discernimento deste.

### 3.3. O processo de Adopção

O processo formal de adopção é único e prevê três fases: a fase judicial, a fase notarial, e a fase de registo.

A fase judicial inicia-se com um requerimento dirigido ao tribunal que deve conter os fundamentos da adopção e a prova do preenchimento dos requisitos legais. Nos casos em que é necessário o consentimento dos pais biológicos, o juiz deve convocá-los para tal, se estes ainda o não tiverem dado por escrito. Para poder decretar a adopção, o juiz deve ouvir o menor, atendendo à sua vontade de acordo com o seu discernimento, convocar o Ministério Público e, na presença deste, ouvir os depoimentos de testemunhas sobre os pressupostos e fundamentos da adopção.

Uma vez aprovada judicialmente, a adopção é consignada em acto notarial, no qual devem intervir os adoptantes, e, nos casos em que tenha sido prestado consentimento, os

pais biológicos do adoptando. No registo civil, a adopção é inscrita à margem do assento de nascimento.

## 4. A Adopção em França

Em França, no início da década de 1990, o instituto da adopção foi objecto da atenção do legislador que, em 1996, realizou uma reforma legal profunda com o objectivo de tornar o instituto mais adequado à protecção dos interesses da criança.

Neste país, coexistem duas espécies de adopção: a adopção plena e a adopção simples. A adopção plena apenas pode ser decretada pelo tribunal em relação a menores de 15 anos, desde que já tenham passado por uma fase de "pré-adopção". A criança deve já ter sido acolhida pelos adoptantes há, pelo menos, 6 meses e ter-lhes sido entregue pelo serviço de Ajuda Social à Infância ou por outro organismo de adopção habilitado. Esta segunda condição é fundamental, dado que a partir da colocação da criança junto dos adoptantes, deixa de ser possível a sua restituição ou perfilhação. Contudo, se a colocação da criança terminar ou o tribunal indeferir a adopção, a restituição da criança ou a perfilhação tornam-se novamente possíveis.

A adopção simples, por seu lado, pode ser aplicada a todas as pessoas, mesmo maiores de idade e, ao contrário da adopção plena, uma vez decretada, os laços entre o adoptante e os seus pais biológicos não são extintos.

### 4.1. Condições relativas ao adoptante

Relativamente ao adoptante, são os seguintes os principais requisitos. Quando é apenas uma pessoa singular a adoptar, o adoptante deve ter, pelo menos, 28 anos, salvo se pretender adoptar o filho do seu cônjuge, não sendo exigida, nesta situação, idade mínima. Quando ambos os cônjuges pretendem adoptar é exigido que o casamento dure há mais de 2 anos ou, então, que cada um dos cônjuges tenha mais de 28 anos.

Só as pessoas previamente aprovadas para adopção pelo serviço de Ajuda Social à Infância podem dar início ao processo de adopção. A aprovação é válida por 5 anos, devendo os candidatos proceder à confirmação do seu pedido todos os anos.

O processo de selecção de candidatos inicia-se através de um pedido dirigido ao Presidente do Conselho Geral da Ajuda Social à Infância do distrito da residência dos

candidatos. No prazo de 2 meses, os candidatos recebem uma informação sobre os procedimentos a seguir. No prazo máximo de 9 meses, após a confirmação da candidatura, são realizadas entrevistas aos candidatos por uma assistente social, um psicólogo e um psiquiatra. Essas entrevistas pretendem determinar se os futuros adoptantes são pessoas equilibradas, com meios económicos suficientes e que não desejam um filho para resolver um conflito conjugal.

Essas entrevistas decorrem em três fases. A primeira fase ocorre no Serviço de Ajuda Social à Infância ou num organismo autorizado e consiste numa apresentação do quadro jurídico e processual da adopção aos candidatos. Segue-se, depois, uma segunda entrevista, mais detalhada, realizada, na maioria dos casos, na residência dos candidatos, onde o técnico de serviço social procura conhecer detalhadamente a vida pessoal e familiar dos candidatos e o tipo de educação que os futuros adoptantes pretendem dar à criança. A terceira fase consiste numa entrevista na qual o técnico social tenta determinar, em conjunto com os candidatos, o tipo de criança que eles desejam acolher, tendo em atenção a idade, as origens, raça, ou, eventualmente, um qualquer problema de saúde. Paralelamente, é feita uma avaliação das condições materiais do candidato relativas quer as ao alojamento, quer aos meios financeiros, e da sua capacidade para responder às necessidades psico-afectivas da criança e para educá-la da melhor forma.

Após a realização destas três entrevistas, o técnico elabora um relatório, o mais objectivo possível, que será entregue a uma Comissão, composta, entre outro, por pessoas ligadas aos serviços de Ajuda Social à Infância e por um perito em questões relacionadas com a infância. Compete a esta Comissão avaliar o processo e emitir um parecer relativo à aprovação ou não aprovação do candidato. Este parecer não é vinculativo para o Serviço de Ajuda Social à Infância que decide, em última instância, aprovar ou não o candidato.

Uma vez obtida a aprovação, o Serviço de Ajuda Social à Infância ou um organismo autorizado convida os candidatos à adopção a contactarem com uma criança, previamente seleccionada, de modo a testar as reacções afectivas recíprocas. Depois de alguns contactos regulares, e se não surgirem problemas no relacionamento entre os adoptantes e a criança, esta deverá ser-lhes entregue. Após um período de pré-adopção de 6 meses, a adopção é confirmada pelo tribunal, tornando-se definitiva.

### 4.2. Condições relativas ao adoptando

No que se refere ao adoptando, a lei exige apenas que este nunca tenha sido adoptado.

Em França, a condição de criança adoptável pode resultar de três situações: um acto de vontade privada, uma decisão administrativa ou uma decisão judiciária.

Uma criança pode ser considerada adoptável por acto de vontade se, para tal, os pais, ou quem tenha o poder paternal sobre ela, derem o seu consentimento. O consentimento tem que ser dado, em regra, através de um acto escrito, em documento autêntico, perante um juiz, um notário, ou um agente diplomático.

O tribunal pode suprir a falta de consentimento dos pais apenas se estes mostrarem desinteresse em relação à criança de modo a comprometerem a sua saúde e bem-estar.

O prazo de revogação do consentimento é de 3 meses. Decorrido esse prazo, os pais podem pedir apenas em determinadas condições, a restituição da criança, desde que não tenha sido iniciado um processo de adopção relativamente ao menor.

Algumas crianças podem, também, ser declaradas adoptáveis por decisão administrativa. Essa decisão pode ser tomada relativamente às crianças filhas de pais desconhecidos, órfãs ou abandonadas à guarda da Ajuda Social, devendo esta, no mais curto prazo possível, encaminhá-las para adopção.

Há, ainda, a possibilidade de o próprio tribunal declarar uma criança em situação de abandono e, por isso, adoptável. Essa declaração é decidida pelo tribunal de grande instância[56] competente, mediante o pedido da pessoa, instituição ou Serviço da Ajuda Social que tem a criança a seu cargo. O tribunal deve verificar se o comportamento dos pais, durante os doze meses que precedem o pedido, é revelador de desinteresse manifesto pela criança. A lei não permite que se tenham em conta as chamadas manifestações de interesse "tardias" dos pais biológicos em resposta à notificação em processo de declaração de abandono.

[56] Os tribunais de grande instância têm competência para julgar todos os litígios que a lei não reserve a um outro tribunal e cujo valor da acção seja superior a 50 000 francos. Independentemente do valor, têm competência exclusiva em matérias relacionadas com o estado das pessoas e questões de família (divórcio, adopção, alimentos, sucessões, etc.), com a propriedade imobiliária (direito de propriedade, penhoras imobiliárias) e com os direitos relativos à propriedade industrial.

A jurisprudência francesa tem considerado "desinteresse manifesto" a ausência de relações necessárias para a manutenção dos laços familiares. Deste modo, situações como o envio de uma prenda ou de um postal, a revogação do consentimento para adopção, o pedido de notícias ou a intenção expressa, mas não concretizada, de cuidar de novo da criança não são consideradas suficientes para impedir a declaração de estado de abandono. Por outro lado, o estado de abandono não é declarado se um membro da família biológica pretender ficar com a criança quando esse pedido se mostrar conforme o interesse da criança. Aliás, a lei estabelece que o interesse da criança pode justificar o indeferimento de um pedido de declaração de estado de abandono, mesmo quando todas as condições estiverem preenchidas.

A declaração de estado de abandono tem como principal consequência tornar desnecessário o consentimento dos pais da criança para decretar a adopção, possibilitando, assim, um encaminhamento mais célere da criança.

## 5. A Adopção na Inglaterra e País de Gales

### 5.1. O movimento de reformas

Como já referimos no nosso relatório "A Administração e Gestão da Justiça – Análise Comparada das tendências de reforma", a Inglaterra e o País de Gales iniciaram, em meados da década de 90, um amplo processo de reforma da administração pública, em geral, e do sistema judicial, em particular. É no âmbito deste programa que se situa o *White Paper* sobre a adopção, apresentado ao Parlamento, em Dezembro de 2000, pelo Secretário de Estado da Saúde. Este documento, mais do que um levantamento da situação da adopção, aponta caminhos no sentido da eficácia deste instituto que nos parecem importantes trazer para o debate no nosso país.

O documento começa por assumir a existência de diversos problemas, quer de natureza legal, quer no que se refere às instituições de acolhimento e serviços de apoio às crianças, que se traduzem, designadamente nos seguintes números e factos: 18% das crianças vivem, por ano, em três ou mais locais; 70% deixam o regime de protecção aos 16 anos sem possuírem qualquer qualificação; há uma grande variação no que se refere ao uso do instituto da adopção; o processo de adopção é moroso e complexo; a lei apresenta várias lacunas; os técnicos sociais recebem pouca, ou mesmo nenhuma, formação; os

mecanismos de selecção dos adoptantes são, por vezes, considerados injustos e parciais; os adoptantes são pouco apoiados; há atrasos na sua selecção; e são muito limitados os dados estatísticos disponíveis sobre a adopção.

Considerando a adopção um excelente meio de dar às crianças que não podem, por diversas razões, voltar a viver com os seus pais biológicos um lar alternativo, o *White Paper* faz apelo a estudos que demonstram que as crianças com mais de 6 meses que são adoptadas fazem, normalmente, uma boa trajectória da sua infância para a idade adulta. Estas crianças ajustam-se melhor à sociedade do que aquelas que crescem aos cuidados de instituições. Considera-se, por isso, fundamental a agilização e a eficácia do processo de adopção.

Os atrasos nas decisões acerca do futuro das crianças traduzem-se, muitas vezes, em deslocações das crianças de um local de acolhimento para outro. Esta instabilidade provoca danos, quer nas crianças, quer na sociedade. Por exemplo, estudos revelam que há mais raparigas que saem grávidas ou com filhos das instituições de acolhimento comparativamente com outras raparigas da mesma idade, e que 39% dos reclusos do sexo masculino, com menos de 21 anos de idade, passaram por instituições de acolhimento.

O Governo pretende, por isso, tornar o processo de adopção menos complexo, mais célere e mais eficaz. Antes de referirmos o processo de mudança, faremos uma breve referência ao regime jurídico em vigor.

### 5.2. Condições relativas ao adoptante

Ao contrário dos países acima referidos, a Inglaterra e o País de Gales apenas consagram o regime da adopção plena.

No regime jurídico inglês da adopção, podem adoptar: um casal, se cada um deles tiver 21 anos; uma pessoa solteira com mais de 21 anos; e só um dos cônjuges, se provar que o seu cônjuge não pode ser encontrado, que está separado de forma definitiva, ou que o seu cônjuge se encontra física ou psiquicamente incapacitado para adoptar**.**

Não existe um registo nacional de adoptantes, o que permite que aqueles façam vários pedidos em vários serviços e impede que, em caso de mudança de domicílio por parte dos candidatos, o processo transite para o serviço da sua nova área de residência, devendo estes entregar um novo pedido.

Nenhum organismo pode retirar uma criança ao futuro adoptante se a criança estiver a viver com ele nos últimos cinco anos e este tenha informado a entidade competente da sua intenção de adoptar a criança.

### 5.3. Condições relativas ao adoptando

No que diz respeito à idade do adoptando, a regra é a de que não podem ser adoptadas pessoas com mais de 18 anos. Quando o adoptante for um membro da família do adoptando e este tiver sido colocado para adopção por um serviço de adopção ou por uma decisão do tribunal, a criança deve ter, pelo menos, 19 semanas de vida e ter começado a viver com o adoptante, no mínimo, 13 semanas antes da decisão de adopção. Nos casos de adopções em que não intervêm serviços de adopção, a criança deve estar ao cuidado do adoptante há, pelo menos, 12 meses.

Quanto ao consentimento do adoptando, o *Adoption Act 1976* utiliza um critério pragmático e exige simplesmente ao tribunal, ou aos serviços de adopção que determinem, na medida do possível, "*os desejos e os sentimentos da criança*" quanto à decisão, tendo em atenção a sua "*idade e o seu entendimento*". Não existe a obrigatoriedade de o adoptando dar o seu consentimento a partir de uma certa idade. Todavia, o *White Paper* sobre a reforma da adopção prevê o reforço dos direitos da criança, nomeadamente com a exigência do consentimento explícito da criança a partir dos 12 anos de idade.

### 5.4. O processo de Adopção

Na Inglaterra existem dois tipos de processos que podem levar à adopção: o processo comum e o processo de declaração de adoptabilidade.

O processo comum de adopção aplica-se, em regra, aos casos de adopção de crianças por seus familiares, estando aqueles ao seu cuidado. Os requisitos legais para a decisão de adopção são: o consentimento dos pais, ou de quem exerça o poder paternal sobre a criança, ou a existência de razões para a dispensa desse consentimento.

O processo de declaração de adoptabilidade pode ser iniciado pelo centro de acolhimento dos serviços de adopção, sempre que a criança é colocada à sua guarda com o consentimento dos pais ou por decisão do tribunal.

Neste processo, o tribunal declara que a criança pode ser adoptada, verificando a existência dos requisitos legais – idênticos aos requisitos do processo comum de adopção – designadamente o consentimento dos pais, ou de quem exerça o poder paternal sobre a criança, ou a existência de razões para a dispensa desse consentimento. A declaração de adoptabilidade tem por efeito atribuir ao centro de acolhimento dos serviços de adopção os direitos e os deveres parentais.

Quando os pais não declarem que renunciam à informação sobre o processo de adopção, o centro de acolhimento dos serviços de adopção deve entregar um relatório aos pais sobre a situação da criança, indicando se a mesma foi adoptada ou se está em vias de o ser.

O pai ou a mãe podem pedir a revogação da declaração de adoptabilidade se, no prazo de um ano, a criança não for adoptada ou não estiver na eminência de o ser. Nestes casos, o pai ou a mãe podem solicitar ao tribunal a revogação da sua decisão anterior, referindo que pretendem exercer os direitos e deveres parentais.

Em qualquer um dos processos de adopção, esta só pode ser decretada se houver consentimento dos pais do adoptando ou de quem exerça o poder paternal sobre a criança, ou se houver razões para a dispensa desse consentimento. O consentimento da mãe do adoptando só será válido se prestado após seis semanas do parto.

No que se refere à dispensa de consentimento, o tribunal, para decidir, deve aferir da existência das seguintes condições relativamente aos pais ou a quem exerça o poder paternal sobre a criança:

- que não puderam ser encontrados ou não têm capacidade para dar o consentimento;
- que não cumprem, de forma reiterada, sem motivo válido, os seus deveres para com a criança, designadamente o dever de protecção, educação e de alimentos;
- que abandonaram ou negligenciaram a criança;
- que a maltrataram reiteradamente;
- que a maltrataram gravemente, ainda que se tenha verificado apenas um acto isolado. Todavia, nesta hipótese, o tribunal só poderá dispensar o consentimento se vier a ser considerada impossível a reinserção da criança no seu lar, quer como consequência de

maus-tratos, quer por se verificarem outras situações (ausência de alojamento familiar, o familiar está preso, separação do casal, etc.);

- que recusam dar o consentimento sem motivo que o justifique. Neste caso, o juiz procura sempre dar prevalência ao interesse da criança. Refira-se que, a jurisprudência inglesa procura mostrar que é de todo o interesse para o crescimento da criança que ela seja adoptada. Como nos é referido por Flauss-Diem "*alguns juizes não hesitam mesmo em afirmar que o laço de sangue é apenas um mito e que o afecto da criança é depositado na pessoa que efectivamente cuida dela*" (1985:548). A jurisprudência inglesa faz do interesse da criança o elemento determinante para qualquer processo de adopção.

O pedido de adopção obriga o tribunal a nomear um tutor *ad hoc* para defender os interesses da criança. Compete a este tutor *ad hoc* cumprir um conjunto de obrigações, nomeadamente proceder a um inquérito social sobre os futuros adoptantes. No final dessa investigação, o tutor deve elaborar e entregar um relatório ao tribunal. Segue-se a audiência que é sempre privada. Se o adoptante desejar guardar o anonimato, ser-lhe-á atribuído um número e o processo decorrerá sem a sua presença.

O juiz controla, tanto a legalidade, como a oportunidade da adopção. É possível ao juiz recusar a adopção e impor medidas de protecção da criança menor de 16 anos. O tribunal pode, ainda, deferir uma adopção provisória, não podendo, contudo, esta medida exceder os dois anos, assumindo os adoptantes, nesse período, os deveres e direitos parentais.

### 5.5. O processo de reforma

Como já deixámos dito, no final da década de 1990, o Governo inglês iniciou um amplo movimento de reforma do instituto da adopção. No âmbito deste movimento, foi apresentado ao Parlamento, em Março de 2001, uma proposta de lei sobre a adopção e os direitos das crianças (*Adoption and Children Bill*). Esta proposta de lei tem como objectivo adaptar o regime legal existente (*Adoption Act 1976*) de modo a tornar o instituto da adopção compatível com o princípio fundamental de protecção dos direitos da criança,

colocando os seus interesses e bem-estar no centro das preocupações de todos os intervenientes.

Com esse objectivo, foram realizados vários estudos que tiveram como principal preocupação identificar os bloqueios existentes e apresentar soluções de melhoramento dos serviços de adopção. Um desses estudos, o *White Paper Adoption: a new approach* recomendou, designadamente a reestruturação e a actualização do quadro legal existente. Cumprindo essa recomendação, a proposta de lei inclui medidas com vista a encorajar um maior número de pessoas a adoptar crianças que estejam ao cuidado de instituições, responsabilizando os organismos locais pelo auxílio pós-adopção aos adoptantes e adoptados; a agilizar o processo de adopção, prevendo a instalação de um registo nacional de candidatos à adopção e de crianças adoptáveis, com vista a encontrar, mais facilmente, um candidato adequado às necessidades da criança; e a impor aos tribunais a necessidade de definir prazos curtos para o processo de adopção.

Para além destas medidas, está prevista, igualmente, a criação e implementação de serviços com competência para inspeccionar os organismos locais no sentido de determinar se aqueles cumprem os padrões nacionais de adopção, aprovados, também, no âmbito desta reforma.

### 5.5.1. O Plano de Acção das BAAF para melhorar os serviços de adopção

Um dos mais importantes contributos para o processo de reforma e modernização do instituto da adopção em todo o Reino Unido foi o chamado Plano de Acção das *British Agencies for Adoption & Fostering* (BAAF), cujo relatório foi produzido em 2000. As recomendações produzidas nesse relatório como, por exemplo, a criação de padrões nacionais para os serviços de adopção e a necessidade de definir indicadores nacionais de desempenho dos serviços de adopção, serviram de base a reformas mais específicas elaboradas e executadas na Inglaterra, no País de Gales e na Escócia, das quais se destacam as reformas previstas no *White Paper* sobre a adopção para a Inglaterra e o País de Gales e as reformas constantes do relatório do *Adoption Policy Review Group* para a Escócia.

As *British Agencies for Adoption & Fostering* (BAAF) são organizações constituídas por elementos do *Department of Health, National Assembly Office, Wales, Northern Ireland Health, Social Services Department e do Scottish Executive*, e têm como

objectivo definir princípios orientadores de organização, planeamento e prestação dos serviços de adopção (jurídicos, sociais, de saúde e de educação) para as crianças e jovens aos cuidados das autoridades locais.

Esses princípios dizem respeito à definição de um procedimento geral de adopção que fosse ao encontro das necessidades e expectativas das crianças, famílias biológicas e adoptantes, designadamente quanto aos métodos e critérios para o recrutamento, avaliação e aprovação dos adoptantes; ao estabelecimento de prazos adequados para todas as fases do processo; ao melhoramento das estruturas organizacionais no sentido de tornarem mais eficazes os serviços de adopção; ao trabalho conjunto e de parcerias com organizações voluntárias; ao recrutamento de profissionais qualificados e experientes; e aos acordos sobre todos os aspectos do apoio pós-adopção.

Com base nesses princípios, e partindo do pressuposto que o instituto de adopção se tem deparado com grandes dificuldades que impedem um desempenho eficaz, as BAAF desenvolveram, em Setembro de 2000, um plano de acção para melhorar, em geral, os diferentes aspectos da adopção. Partindo da ideia base de que a adopção oferece uma oportunidade única de uma vida familiar estável para a minoria das crianças que não podem crescer nas suas famílias de origem, este plano de acção aponta várias recomendações.

A primeira recomendação vai no sentido da necessidade de rever a legislação da adopção na Inglaterra e País de Gales, uma vez que a última revisão legislativa relevante em matéria de adopção datava de 1975. Ao contrário da Escócia, com o *Children Act*, e da Irlanda do Norte, com o *Children Order*, que, com o objectivo de trazer a criança para o centro de todas as questões relacionadas com a adopção, introduziram alterações significativas ao regime da adopção, a Inglaterra e País de Gales, apesar de o *Children Act* de 1989 também ter acolhido aquele princípio orientador, não introduziram alterações significativas na lei da adopção. Uma vez que a revisão que culminou no *Children Ac*t de 1989 não abrangeu de forma significativa a adopção, o Governo iniciou, em 1989, a revisão da lei da adopção, a qual culminou com a publicação, em Março de 1996, do *Draft Adoption Bill*.

Uma segunda recomendação diz respeito à criação de padrões nacionais para os serviços de adopção. A inspecção aos serviços sociais de Inglaterra evidenciou que muitos

dos serviços de adopção não desenvolvem um trabalho de qualidade. Uma pesquisa efectuada pelas BAAF revelou um decréscimo na adopção de crianças sob a protecção dos serviços de adopção locais; diversas incongruências no uso do instituto da adopção; atrasos inaceitáveis na adopção de crianças muito novas; demasiadas mudanças de local de acolhimento das crianças, antes da adopção; e variações consideráveis nas políticas e práticas de cada serviço de adopção. Com o intuito de melhorar a prestação desses serviços, o Governo aceitou esta recomendação, criando um grupo de trabalho independente, auxiliado pelas BAAF, para definir os padrões nacionais dos serviços de adopção.

As BAAF recomendaram, também, que fossem definidos planos de acção para todas as crianças sob os cuidados das autoridades locais, de acordo com os quais todas teriam técnicos sociais destacados e planos de acolhimento revistos regularmente. Esses planos seriam importantes na medida em que, para algumas crianças, a adopção nunca é considerada um meio de lhes fornecer estabilidade e, mesmo quando o é, muitas crianças esperam um tempo considerável antes de se identificar uma família adequada.

Uma quarta recomendação aponta para a necessidade de definir indicadores nacionais de desempenho dos serviços de adopção. Embora tenha havido, nos últimos anos, algumas iniciativas neste sentido, as BAAF recomendam que sejam introduzidos mais indicadores relativos à adopção, designadamente, o número e a idade das crianças que são adoptadas e o tempo que as crianças aguardam a adopção, desde o momento em que o plano de adopção foi definido. Defende-se, ainda, que a etnia da criança deva ser considerada nestes indicadores para que seja possível avaliar se os atrasos na colocação de crianças são mais significativos quando estas são de raça negra e pertencem a certas minorias étnicas.

No relatório, as BAAF evidenciaram, também, uma clara preocupação com o facto de o processo de procura de uma criança para os adoptantes seleccionados ser demasiadamente longo e dispendioso. Após serem considerados aptos para adoptar uma criança, muitos adoptantes esperam tanto tempo que esta lhes seja atribuída pelo serviço de adopção local que chegam mesmo a desistir. Esta situação assume uma maior gravidade quando se verifica que num serviço de adopção de outro local, que não o dos adoptantes, há crianças que aguardam ser adoptadas. Para combater estes atrasos e condicionamentos

locais, alguns serviços de adopção têm vindo a trabalhar conjuntamente. As BAAF recomendam, assim, a criação de um Registo Nacional de Adopção que integre informação acerca dos adoptantes e das crianças adoptáveis.

Assumindo que as crianças adoptadas, devido aos seus percursos de insegurança e instabilidade, possam necessitar que, pelo menos, um dos pais adoptivos passe algum tempo em casa enquanto se instalam na nova família, as BAAF solicitaram ao Governo que reconsiderasse a questão da licença de adopção e introduzisse uma licença remunerada aos pais adoptivos numa base similar à licença de maternidade.

As BAAF alertaram, ainda, para a necessidade de uma definição clara do direito ao apoio pós-adopção. Enquanto alguns organismos locais responsáveis pela adopção oferecem apoio e aconselhamento a todas as crianças adoptadas e famílias adoptivas, outros não. Por isso, o acesso a médicos especialistas, serviços psicológicos e outros, é, muitas vezes, lento, contribuindo para o insucesso da adopção. Com o objectivo de combater esta situação, as BAAF sublinharam a importância da concessão de mais financiamento, por parte do Governo central e local, aos serviços sociais, de saúde e educação.

### 5.5.2. O Relatório da Performance and Innovation Unit

Numa primeira fase do processo de reforma foi criada uma comissão, presidida pelo Primeiro Ministro, conhecida pela Unidade de Performance e Inovação (*Performance and Innovation Unit* – PIU), que publicou o seu relatório a 7 de Julho de 2000. Esta Comissão tinha como objectivo principal identificar os principais problemas e bloqueios ao funcionamento eficaz do instituto da adopção. A auditoria efectuada às políticas e às práticas da adopção veio mostrar um fraco desempenho do sistema, variações inexplicáveis de resultados e atrasos injustificáveis. Demonstrou-se que o sistema, quanto à adopção, era pouco claro, pouco consistente e pouco justo. Neste relatório foram especificamente identificados três problemas-chave que resultam de um conjunto de bloqueios, nomeadamente bloqueios de âmbito legal, relativos ao recrutamento e formação do pessoal técnico; ao apoio às instituições; e bloqueios no âmbito do sistema judicial.

O primeiro problema decorre do facto de a decisão quanto à definição de uma colocação permanente, segura e estável para a criança, não ser tomada suficientemente

cedo, não ser claramente ponderada e não ser suficientemente célere. Um estudo sobre as crianças adoptadas no período de 1998-99 demonstrou que o tempo passado sob cuidados de instituições antes da decisão quanto à adopção ser tomada foi, em média, de um ano e quatro meses. 62% das crianças adoptadas nesse mesmo período, começaram a ser acolhidas quando ainda não tinham doze meses de idade, destas apenas 36% não tinham ainda um ano quando foram consideradas crianças adoptáveis.

O segundo problema identificado está relacionado com a duração dos processos de adopção, sobretudo quando se toma, como referência, o tempo das crianças. O tempo de duração média dos processos, desde a data em que a decisão quanto à adopção é tomada até à colocação da criança na família adoptiva é de 7 meses, variando consoante a idade: 5 meses para crianças com menos de 1 mês e 11 meses para crianças com mais de 5 anos. Segundo o relatório, em média, as crianças esperam nas instituições cerca de 3 anos até serem adoptadas. O processo de colocação das crianças é mais moroso quando se trata de crianças mais velhas.

O terceiro problema refere-se ao facto de os serviços de adopção não fornecerem às famílias adoptantes o apoio de que elas necessitam. Muitos adoptantes referiram que o apoio pós-adopção foi o factor menos satisfatório em todo o processo de adopção. Verificou-se, também, que não há uniformidade dos diferentes serviços no que se refere ao apoio disponível para as famílias adoptantes.

Partindo desta avaliação, o relatório PIU apresentou um conjunto de 84 recomendações no sentido de tornar o instituto da adopção mais célere e eficaz de modo a proporcionar, o mais cedo possível, mais estabilidade às crianças que se encontram aos cuidados das instituições.

### 5.5.3. As reformas propostas pelo *White Paper*

Face à avaliação efectuada e àquelas recomendações, o *White Paper* define um conjunto vasto de medidas no sentido de optimizar e tornar mais eficaz o instituto da adopção que passam, designadamente pelo aumento do investimento público com os serviços de adopção; alteração da lei de adopção; melhoramento do planeamento e do processo de tomada de decisões através de mais investimento na formação do pessoal técnico e do desenvolvimento de medidas de orientação dos serviços; melhoramento da

organização dos serviços de adopção, identificando os bons e maus desempenhos e agindo de forma a divulgar os primeiros e a eliminar os maus desempenhos dos segundos; pelo melhoramento do desempenho dos tribunais no sentido de eliminar ou atenuar os atrasos e tornar o tempo do processo mais próximo do tempo das crianças; pela criação de um Registo Nacional de Adopção; e pelo estabelecimento de Padrões Nacionais para a Adopção (*National Standards for Adoption*).

***Investimento***

Na Inglaterra e País de Gales, o aumento do investimento público com os serviços de adopção, é possibilitado pelo programa Protecção pela Qualidade (*Quality Protects*), lançado em 1998, cujo principal objectivo é a melhoria, em geral, dos serviços de protecção das crianças. Uma parte do financiamento do programa *Quality Protects* tem vindo a ser usado no recrutamento de especialistas em matéria de adopção. Este programa foi estendido para mais cinco anos e o relatório defende o crescimento do seu financiamento em 2003-04.

***A alteração do regime legal***

O Governo pretende que todas as mudanças no âmbito da adopção sejam implementadas num contexto de renovação e de modernização do quadro legal da adopção. Nesse sentido, defende-se, por exemplo, o estabelecimento de um Registo de Adopção para a Inglaterra e País de Gales; o estabelecimento de mecanismos rigorosos de avaliação do processo de selecção dos candidatos à adopção; a criação de apoios pós-adopção; e a possibilidade legal de dar às pessoas adoptadas acesso à informação acerca da história da sua família biológica.

***Recrutamento e formação de técnicos***

O Governo considera que há falta de profissionais qualificados na área da protecção social, em especial, no que se refere aos serviços prestados às crianças. Para combater esta carência, defende-se a disponibilização de fundos através do programa Apoio à Formação (*Training Support Programme*).

No que respeita à formação dos técnicos, o relatório refere a criação de uma nova pós-graduação (*post-qualifying*) em matérias relativas à protecção das crianças, à qual

todos os técnicos sociais ligados a esta área devem poder candidatar-se. Esta formação deverá habilitar os técnicos sociais a decidir, mais eficazmente, o futuro das crianças, a desenhar um correcto e efectivo planeamento da vida da criança e a elaborar relatórios para os tribunais. Incentivam-se, também, os técnicos dos serviços de adopção a aproveitar todas as oportunidades para contactar e relacionar-se com os magistrados e funcionários judiciais, sobretudo com os agentes do *Children and Family Court Advisory and Support Service (CAFCASS)*, no sentido de melhorar os seus conhecimentos acerca do modo de funcionamento do sistema judicial e das exigências do tribunal nesta matéria, o que permitirá agilizar alguns procedimentos. O relatório incentiva as autoridades administrativas locais a desenvolver, juntamente com os tribunais de comarca (*local courts*) programas de formação, workshops e seminários sobre o instituto da adopção dirigidos para os magistrados, funcionários judiciais, representantes do CAFCASS e técnicos sociais.

***O Sistema Judicial***

Como já foi referido, o relatório aponta ao sistema judicial um conjunto de bloqueios no processo de adopção. São várias as medidas defendidas para combater os atrasos, nomeadamente a criação de mais tribunais especializados, o recrutamento de magistrados especializados nesta área; uma gestão mais eficaz dos processos; o estabelecimento de serviços de apoio aos tribunais; um melhor controlo das agendas e uma melhor monitorização do sistema.

***a) O sistema de recrutamento, formação dos juizes e a criação de tribunais especializados***

O Governo pretende aumentar o número de juizes especializados em questões de família e de menores.

Nesse sentido, procedeu-se a uma revisão da orientação judicial em matéria de recrutamento e formação. Investiu-se num novo programa de formação, cujos conteúdos dizem respeito a novos procedimentos e à nova legislação para a adopção. Os documentos, no que respeita à formação, são produzidos pelo *Judicial Studies Board* – corpo público não departamental que é responsável pela formação de juizes e pelo aconselhamento do *Lord Chancellor* em matéria de formação dos magistrados.

Outra medida passou pela criação de "centros" especializados de adopção constituídos por pessoal qualificado. Dado que os processos de adopção eram tratados em vários tribunais por todo o país, alguns lidando com pouquíssimos casos de adopção em cada ano, o programa prevê a criação de "centros" especializados em determinadas zonas com competência territorial alargada. Prevê-se, assim, a concentração dos casos de adopção de modo a que apenas juizes e funcionários especializados lidem com eles.

Exemplo de um desses "centros" é o *Inner London and City Family Proceedings Court*, um tribunal especializado que só lida com conflitos de família. Neste tribunal, os magistrados e os secretários judiciais têm formação especializada. Está sempre disponível um funcionário judicial, legalmente qualificado, para responder rapidamente a requerimentos urgentes. Os processos são regularmente monitorizados de forma a evitar atrasos, designadamente por falta de informação. Os utentes são inquiridos relativamente ao desempenho do tribunal e quanto ao seu melhoramento. A duração do processo, nomeadamente o tempo de espera até à audiência e o tempo até à conclusão do caso são, também, regularmente sujeitos a avaliação. Foi, ainda, criado no tribunal, um grupo de trabalho para avaliar e recomendar novos métodos que permitam uma melhor eficácia do desempenho do tribunal.

***b) Definição de prazos e recolha de informação***

Com o objectivo de combater os atrasos nos processos de adopção, recomenda-se que os juizes identifiquem, numa fase inicial, potenciais problemas e estabeleçam prazos para cada fase. Considera-se, também, fundamental que as instituições, técnicos ou outras pessoas envolvidas no processo forneçam as informações solicitadas pelo tribunal de uma forma clara, concisa e dentro do prazo estabelecido.

Com o objectivo de uniformizar o estabelecimento de prazos para as diferentes fases e o desempenho dos tribunais nos processos de adopção, o Governo considerou importante, em parceria com o Presidente da Divisão de Família (*President of the family division*), dar orientação aos tribunais em matéria de gestão desses processos e no que diz respeito à uniformização de algumas práticas. O Governo entende, ainda, ser importante o desenvolvimento de experiências piloto, devidamente testadas e avaliadas, em colaboração com os diferentes agentes judiciais.

O *White Paper* considerou, também, fundamental aperfeiçoar os sistemas de recolha de dados nos processos. Neste sentido, o Governo anunciou a intenção de introduzir novos sistemas nos *magistrates' courts* para recolha de dados.

Os relatórios elaborados pelas comissões ou serviços de adopção fornecem elementos acerca da criança que vai ser adoptada, dos pais biológicos e dos pais adoptivos e recomendam, ou não, a adopção. O relatório deve ser apresentado no prazo de seis semanas, mas raramente o prazo é cumprido. Por isso, o Governo considera importante dar orientações no sentido do melhoramento do desempenho dos diferentes organismos e do cumprimento do prazo.

***c) Children and Family Court Advisory and Support Service (CAFCASS)***

O novo CAFCASS é constituído por 54 *Family Court Welfare Services*, que defendem os interesses das crianças nos casos de divórcio e separação nos quais os pais não chegam a acordo quanto aos contactos e residência, 57 *Guardian ad litem* e *Reporting Officer Services*, que representam as crianças em centros de acolhimento ou as propostas para a adopção e os pais que deram o consentimento para a adopção dos seus filhos e o *Children's Divisions of the Official Solicitor*, que representa as crianças nos tribunais superiores. Considera-se que a reunião destes serviços num único corpo de Inglaterra e País de Gales, torna-o mais flexível e mais capaz de prestar um serviço mais eficaz e mais qualificado. Entende-se, ainda, que o novo CAFCASS representa uma oportunidade para o seu pessoal desenvolver uma formação profissional mais específica.

***A criação de um Registo Nacional de Adopção***

O Governo aceitou a recomendação do PIU no sentido de criar um novo Registo Nacional de Adopção. Este Registo ajudaria a combater os atrasos que surgem quando se procuram famílias adoptivas adequadas para determinadas crianças. O Registo concentraria informação acerca dos adoptantes seleccionados e crianças adoptáveis que seria utilizada para encontrar famílias para crianças que não seja possível ou desejável serem adoptadas por famílias locais. Esta informação seria cedida pelos serviços locais que teriam, para tal, de obter a aceitação das crianças, dependendo da sua idade e entendimento, bem como dos adoptantes. Os técnicos sociais só deverão recorrer a este Registo se, após um prazo

definido, não encontrarem uma possibilidade local para a adopção das crianças. O Registo irá proporcionar possíveis compatibilidades entre famílias e crianças.

***A criação de Padrões Nacionais de Adopção***

Com o objectivo de tornar mais eficazes todos os serviços envolvidos nos processos de adopção, o *White Paper* recomendou a fixação de um conjunto de padrões nacionais de adopção (*National Adoption Standards*), que coloquem as crianças no centro do processo de adopção. O primeiro esboço desses padrões foi elaborado, como já se referiu, por um grupo de trabalho independente, auxiliado pelas BAAF, e foi lançado para discussão pública em Dezembro de 2000, juntamente com o *White Paper*[57].

Os padrões nacionais de adopção definem o que as crianças, possíveis adoptantes, pais adoptivos e famílias biológicas podem esperar do processo de adopção, bem como as responsabilidades dos serviços de adopção e das autoridades, de modo a que a todas as partes envolvidas no processo seja prestado, em todo o país, um serviço justo, uniforme e eficaz.

Para a definição destes padrões, o Governo promoveu a consulta pública junto de crianças, adolescentes e jovens, de modo a que os padrões reflectissem os seus pontos de vista. As respostas das crianças e dos jovens (oitenta e dois no total) incluíam ideias e mensagens muito importantes para todos os envolvidos no processo de adopção.

Como principais aspectos a mudar no processo de adopção, as crianças e os jovens consideraram os seguintes: a duração dos processos; a informação que é dada às crianças acerca de todo o processo e do seu passado e historial familiar; o apoio a dar no período pós adopção; manter os irmãos juntos; dar informação às escolas acerca de alunos adoptados; tornar os tribunais um local mais próximo para as crianças; não considerar a idade como um factor de impedimento da adopção; encontrar famílias que reflictam a sua origem étnica, o passado cultural, religião e a sua língua.

Com base naquela auscultação pública, definiram-se padrões nacionais de adopção relativamente às crianças adoptáveis, aos candidatos à adopção, aos pais adoptivos, às famílias biológicas e aos serviços e agências de adopção.

[57] Os padrões nacionais de adopção foram publicados, definitivamente, em Agosto de 2001.

***a) As crianças adoptáveis***

Partindo do princípio geral de que as crianças que não podem regressar às suas famílias biológicas necessitam, o mais depressa possível, de uma nova família, o Governo, no *White Paper*, defende que a adopção pode oferecer a essas crianças uma nova família e, com ela, segurança e estabilidade. Considerando, contudo, que a adopção nem sempre é a melhor solução para todas as crianças, defende-se, também, o incentivo à utilização de outras medidas, designadamente a custódia e a guarda provisória. Algumas crianças mais velhas, mesmo residindo em centros de acolhimento, não desejam ser separadas legalmente das suas famílias biológicas, o mesmo acontecendo com algumas crianças à guarda provisória de familiares. Também algumas minorias étnicas e religiosas têm dificuldade em aceitar o modo como a adopção está definida na lei.

Com o objectivo de ir ao encontro das necessidades dessas crianças para as quais a adopção não é a medida mais apropriada, defende-se a modernização da lei de modo a que reflicta a diversidade étnica e cultural do país e de modo a incluir outras opções legais para essas crianças, como por exemplo, a atribuição ao tutor (*carer*) da criança de responsabilidades claras acerca de todos os aspectos relativos à sua protecção e ao seu crescimento; a possibilidade legal de criação de uma base sólida na qual se construa uma relação permanente entre a criança e o seu tutor; a possibilidade de preservação de laços legais entre a criança e a sua família biológica; e a prestação de uma diversidade de serviços de apoio, incluindo, sempre que necessário, apoio financeiro.

A medida de Guarda Provisória / Famílias de Acolhimento (*Fostering*) tem-se mostrado particularmente útil no caso de crianças mais velhas com fortes laços com a sua família de origem e que, por isso, não necessitam ou não querem a medida de adopção ou de custódia especial. A medida de guarda provisória ou de colocação em famílias de acolhimento pode fornecer à criança a estabilidade necessária.

Para definir com mais eficácia e rigor o projecto de vida das crianças, o Departamento de Saúde, em conjunto com o Departamento para a Educação e o Emprego e com o *Home Office*, publicou o chamado *Framework for the assessment of children in need and their families* que é um modelo de referência para os técnicos sociais que devem avaliar as necessidades de desenvolvimento das crianças e a capacidade dos pais biológicos de satisfazerem essas necessidades. O *Framework for the assessment of children in need*

*and their families,* conjuntamente com o Sistema de Protecção de Crianças, permite ao Governo criar, a nível nacional, uma estrutura comum de avaliação, planeamento e intervenção em relação a todas as crianças sob protecção. A este respeito, o relatório refere, como experiência de sucesso, a parceria entre os *Bury and Salford Council* e o Projecto Goodman da Sociedade de Adopção de Manchester (*Goodman Project of the Manchester Adoption Society*) que procura melhorar a qualidade dos planos definidos para as crianças, defendendo, por exemplo, que ao mesmo tempo que se está a trabalhar para a reunificação da família biológica estabelece-se um plano alternativo permanente. As potenciais famílias permanentes são seleccionadas mais cedo e os pais biológicos podem ser envolvidos no processo de planeamento. Aliás, o Governo, através do *Working together to safeguard children* e da *Family Group Conferencing* incentiva a família biológica a trabalhar, em conjunto, com as instituições para encontrar soluções para as dificuldades que eles e as suas crianças estão a enfrentar. Nestes encontros estão presentes profissionais cuja experiência e qualificações podem ser um importante auxílio.

Nos padrões nacionais de adopção, uma das medidas que se considera fundamental é o melhoramento do planeamento e da tomada de decisões relativas aos projectos de vida das crianças. As crianças têm o direito de não sofrer com os atrasos do sistema. Para tal, considera-se que é essencial definir prazos para cada etapa do processo.

De acordo com os padrões nacionais, sempre que se elaborem planos que incluam medidas definitivas para a criança, aqueles terão de ser feitos sempre tendo em conta as necessidades específicas da criança, e dentro dos seguintes limites temporais:

- A avaliação da situação da criança será realizada no quarto mês, altura em que será ponderada a necessidade de lhe atribuir um lar permanente.
- Serão definidos limites temporais precisos para cumprir o plano. O plano estará permanentemente sob avaliação.
- Sempre que a adopção seja considerada a melhor opção, o painel de adopção (*adoption panel*) emitirá a sua recomendação ao fim de 2 meses.

Sempre que a adopção seja considerada a melhor opção:

- O prazo máximo para encontrar pais adoptivos será de 6 meses a contar da decisão de que a adopção é a melhor medida.

- Se a criança a adoptar tiver menos de 6 meses, o prazo é reduzido para metade.
- Nos processos de protecção (*care proceedings*) em que o plano definido preveja a adopção, o prazo para encontrar pais adoptivos é de 6 meses, a partir da deliberação do tribunal.

Prevê-se, ainda, a necessidade de monitorização dos processos de forma a que se cumpram os prazos estabelecidos e se evitem eventuais atrasos.

Ainda no âmbito dos padrões nacionais relativos às crianças adoptáveis, prevêem-se outras medidas, como a necessidade de todas as crianças contarem com o apoio de um assistente social, que será responsável por elas durante todo o processo de adopção; a explicação às crianças, convenientemente, de todos os procedimentos relativos à adopção, incluindo informação acerca do tempo que cada fase deverá demorar; e a possibilidade do processo de adopção poder incluir acordos para a manutenção de laços com os pais e com a família natural, bem como o modo como poderão ser revistos.

***b) Candidatos à adopção***

Os padrões nacionais permitem que os possíveis adoptantes saibam quais as expectativas que podem ter em relação a todo o processo de adopção. As pessoas que estão interessadas em se tornar pais adoptivos devem ser bem acolhidas, sem qualquer discriminação, e deve ser-lhes dada informação acerca do recrutamento, dos procedimentos da sua avaliação e aprovação.

Na fase inicial da candidatura, deverá ser-lhes fornecida informações escritas relativas às crianças que, no momento, aguardem, a nível local e nacional, a adopção; ao papel de pai adoptivo; aos critérios de avaliação; e aos prazos das várias etapas do processo. Os possíveis adoptantes devem ser tratados com respeito e de forma não discriminatória; devem ser submetidos a um processo de avaliação justo e transparente; deve ser-lhes explicada a necessidade de realização de inquéritos e de confirmação de informação acerca deles e da sua casa; devem ser mantidos informados acerca da evolução do processo; e devem receber uma cópia do relatório da sua avaliação.

Os candidatos serão avaliados tendo em conta a sua capacidade para tomar conta das crianças de uma maneira segura e responsável e de modo a satisfazer as suas necessidades de desenvolvimento. As pessoas não deverão ser excluídas automaticamente

com base na sua idade, saúde ou outros factores, com excepção de alguns ilícitos criminais. O procedimento de avaliação e aprovação deverá ser rigoroso, o mais completo possível e justo.

Segundo o relatório, os possíveis adoptantes poderiam, por vezes, esperar um ano desde o inquérito inicial até ao início do processo de avaliação. A intenção do Governo de encurtar aqueles prazos e as indicações dos padrões nacionais levaram à redefinição do processo de selecção. Os adoptantes devem receber uma reacção escrita ao inquérito inicial no prazo de cinco dias úteis; devem ser entrevistados no período de dois meses; deve ser tomada uma decisão acerca da sua aptidão, ou não, para adoptar uma criança no prazo de seis meses, desde a recepção da candidatura. Caso se verifiquem atrasos, deverão ser justificados. Se o candidato à adopção for alguém a quem já tenha sido entregue a custódia da criança (*foster carer*) deverá receber o mesmo tipo de informação e de preparação, e deverá ser avaliado no prazo de 4 meses. Os candidatos deverão ser, regularmente, informados acerca do modo como o processo de candidatura está a decorrer. Deverão receber uma cópia do relatório de avaliação, pelo menos 28 dias antes de ser analisado por um painel de adopção, e deverão ter a oportunidade para fazer comentários e sugestões sobre as suas conclusões. Se pretenderem, os candidatos poderão participar na sessão do painel de adopção, tendo o direito a ser ouvidos.

Seguindo a recomendação do painel de adopção, os adoptantes devem ser informados se foram considerados aptos para adoptar uma criança, dando-lhes a conhecer que têm direito, não só a apresentar reclamação, como também a uma revisão do processo por um órgão independente. A recomendação do painel de reavaliação deve ser tomada em consideração pelos serviços de adopção antes da tomada de uma decisão final.

***c) Apoio às Famílias Adoptivas***

O relatório enfatiza a importância do apoio pós-adopção de modo a que a adopção seja bem sucedida. Antes, durante e depois do processo de adopção, deverão estar sempre disponíveis serviços de apoio. Estes serviços podem incluir conselhos de natureza profissional, ajuda financeira, sempre que necessária, e informação acerca de outros grupos de ajuda, locais e nacionais. São exemplos de apoios, designadamente os seguintes: serviços terapêuticos para crianças e adolescentes com problemas mentais; apoio às crianças que têm de se relacionar com novos irmãos ou irmãs; colocação de um assistente

que acompanhe e auxilie pais e crianças, desde o início do processo, e os ajude no acesso a estes serviços; e apoio aos pais adoptivos cujos filhos queiram conhecer a sua origem.

A prestação eficaz de apoio à pós-adopção pode contribuir, em muito, para o sucesso desta. Para melhorar o apoio aos adoptantes, o Governo considera necessário rever a legislação de modo a conferir a todas as famílias adoptivas o direito ao apoio pós-adopção e de impor às autoridades e serviços sociais locais o dever de criarem mecanismos de apoio pós-adopção, incluindo financeiro, em parceria com as autoridades de educação locais e outros organismos relevantes. Os apoios deverão ser prestados o tempo que for necessário depois da colocação da criança.

No que respeita ao apoio financeiro, o *White Paper* prevê a figura dos subsídios à adopção. Neste sentido, defende-se a criação de um novo quadro legal que contemple aqueles subsídios, o seu objectivo e os critérios de candidatura. Recomenda-se a atribuição dos subsídios de forma justa e flexível tendo em conta a capacidade financeira da família adoptante. Os subsídios podem ser atribuídos numa única prestação, num determinado período de tempo ou de forma permanente. São exemplos de situações às quais pode ser atribuído o subsídio, a adopção de irmãos que obriguem à ampliação da casa e a adopção de crianças que precisem de acompanhamento especializado.

Neste âmbito, uma das medidas que se pretende introduzir de imediato é a possibilidade de criar subsídios que permitam que os pais adoptivos não trabalhem no período imediatamente posterior à adopção. O Livro Verde "Trabalho e Pais – Competitividade e Escolha" (*Work and Parents – Competitiveness and Choice*), publicado em 7 de Dezembro de 2000, propõe a introdução do direito a uma licença do trabalho remunerada, equivalente à licença de maternidade (mesmo montante e duração) a um dos pais de uma criança adoptada. Essa opção daria a um dos pais um direito semelhante ao da mãe biológica na licença de maternidade.

***d) Apoio às Famílias Biológicas***

Reconhece-se que os pais e a família biológica deverão ser, durante todo o processo de adopção, apoiados. O apoio prestado às famílias biológicas, nomeadamente, quanto à explicação, por parte dos serviços de adopção, de todo o procedimento da adopção; às consequências legais; e aos seus direitos, pode facilitar o processo para a criança. Para evitar conflitos de interesse, nos padrões nacionais é recomendado que as famílias

biológicas sejam apoiadas por um técnico social independente e não pelo assistente social que está a trabalhar directamente com a criança.

***e) Serviços de adopção***

Com o objectivo de melhorar o desempenho dos serviços envolvidos no processo de adopção, propunha-se o desenvolvimento de um conjunto de medidas, como a definição de critérios específicos de orientação e planeamento financeiro; criação de mecanismos que permitam combater os maus desempenhos; alteração do sistema de recolha de dados de forma a que a monitorização dos desempenhos seja mais eficaz; e levantamento das qualificações dos técnicos de forma a que a distribuição de funções seja, também, mais eficaz.

A exigência de uma maior eficácia veio, também, encorajar as autoridades locais a reorganizar os seus serviços internos, reconhecendo-se que os desempenhos na adopção poderiam ser melhorados através da introdução de mudanças na forma de gestão e organização dos serviços. Por exemplo, a criação de equipas permanentes pode permitir reduzir o tempo que algumas crianças têm de aguardar para serem adoptadas. Defende-se a colocação em cada serviço de adopção de um gestor sénior com responsabilidade operacional de todos os processos de adopção. Este gestor deve, por exemplo, assegurar-se que a cada criança é atribuído um técnico social e é definido um projecto de vida; que são cumpridos os limites temporais do plano; que os técnicos dispõem das habilitações requeridas e que têm adequada supervisão; que o pessoal técnico de gestão e, em geral, os membros dos serviços de adopção têm acesso a formação; que são seguidos os procedimentos definidos; e que os padrões de qualidade definidos são cumpridos.

A eficácia dos serviços de adopção não depende apenas da sua reorganização, mas também da cooperação que é estabelecida entre estes e os organismos voluntários de adopção. O Governo considera que o trabalho conjunto pode ser uma forma de alcançar um recrutamento e avaliação de adoptantes mais eficaz, uma melhor organização e prestação de serviços e uma partilha de melhores métodos. Aconselha-se, assim, os diferentes organismos a trabalharem em parceria e a aprofundarem a sua interligação.

Com esse objectivo, esses organismos deverão criar painéis de adopção para evitar atrasos no processo de adopção e na aprovação da família adoptiva, tendo em conta que os serviços de adopção deverão receber toda a informação necessária dos organismos no

período máximo de 6 semanas a contar do relatório de avaliação. Sempre que a adopção for considerada a melhor solução, o painel deverá dar o seu parecer no prazo de 2 meses sendo comunicado aos candidatos à adopção, às crianças e aos pais biológicos em 24 horas. Quando a adopção falha, todos os serviços envolvidos deverão cooperar para dar todo o apoio possível à criança e aos pais adoptivos.

O *White Paper* prevê, ainda, nesta matéria, apoiar o trabalho da Equipa de Trabalho para a Adopção (*Adoption and Permanence Taskforce*) para que os organismos locais responsáveis pela adopção com maiores dificuldades sejam auxiliados. Constitui aquela equipa um conjunto de peritos com diferentes qualificações, que desempenham funções em serviços de adopção.

Esta equipa irá trabalhar com os organismos locais responsáveis pela adopção que estão a ter melhores desempenhos na adopção e, também, com aqueles cujo desempenho está a ser menos satisfatório. O objectivo principal é ajudar estes últimos a elaborar e implementar um plano de acção que conduza a melhorias significativas no processo de adopção.

Considera-se, ainda, que a criação do Instituto de Protecção Social para a Excelência (*Social Care Institute for Excellence* - SCIE) terá um papel importante na dinamização deste processo através da divulgação das melhores práticas e melhores desempenhos em matéria de protecção social.

O Governo tem, também, ao seu dispor um conjunto de opções a que pode recorrer no caso de um organismo local responsável pela adopção apresentar sistematicamente falhas na prestação de um serviço adequado. Como última medida, o Governo pode transferir o serviço de adopção desses organismos locais responsáveis pela adopção para um outro ou para uma agência de adopção aprovada.

Como já temos vindo a referir o *White Paper* considera a monitorização de todo o sistema de adopção uma medida fundamental. Para a monitorização das medidas, o Governo prevê a utilização de um conjunto de mecanismos de avaliação de desempenho, em especial o *Best Value,* e o estabelecimento de protocolos de desempenho para todos os serviços de adopção.

## 6. A Adopção na Escócia

O Governo Escocês considerou, também, prioritário desenvolver políticas que conduzam à eficácia do instituto da adopção. Nesse sentido, foi constituído, em 2001, um grupo de avaliação - *Adoption Policy Review Group* - constituído por representantes de autoridades administrativas locais, representantes dos tribunais, dos serviços sociais responsáveis pela adopção, do sistema *Children's Hearings*, especialistas independentes, pais adoptivos e jovens adultos que tenham sido adoptados. A este grupo caberia avaliar, designadamente o desempenho dos serviços de adopção; os critérios de selecção dos adoptantes; a possibilidade de criação de um serviço de apoio pós-adopção; e a possibilidade de a Escócia aderir ao Registo Nacional de Inglaterra (*UK National Adoption Register*). Dessa análise, resultou um relatório que, à semelhança do que deixámos dito para Inglaterra, aponta um conjunto de recomendações no que respeita às crianças, adoptantes e famílias adoptivas.

### 6.1. Os serviços de adopção

Este Relatório considera que as crianças que crescem nas instituições têm, comparativamente, com o resto da população, quatro vezes mais hipóteses de virem a ser desempregadas; sessenta vezes mais probabilidade de se tornarem sem-abrigo; e constituem, em regra, um quarto da população adulta reclusa.

A grande vantagem da adopção, quando comparada com outras formas de protecção da criança, é que esta é uma solução que lhes confere estabilidade, na medida em que é uma solução de longo prazo ou permanente. Alguns estudos demonstram mesmo que as crianças adoptadas têm tão bons resultados, ou mesmo melhores, que as restantes em iguais circunstâncias. Esses estudos mostram, igualmente, que as crianças, em geral, preferem a segurança e a estabilidade dadas pela adopção do que as soluções de guarda provisória de longo-prazo. Não obstante, para algumas crianças, normalmente mais velhas, a ruptura com a família biológica que a adopção implica não é uma solução bem aceite.

As pesquisas têm vindo, também, a demonstrar que as crianças que ficam muito tempo sob o cuidado das instituições, têm uma maior probabilidade de permanecer nesse regime. Para evitar essa situação, os planos de reinserção ou de permanência alternativa noutro local devem ser elaborados logo que a criança seja afastada de sua casa. Segundo o

Relatório, o que acontece, com frequência, é que as decisões sobre a melhor alternativa para a criança demoram muito tempo e, nesse período, a criança muda de local de acolhimento diversas vezes, podendo acontecer, por exemplo, no caso de uma criança estar numa família de acolhimento que quando a criança já criou alguns laços emocionais com essa família é que é entregue aos pais adoptivos.

Os Planos de Acolhimento (*Care Plans*) para as crianças que se encontram aos cuidados das instituições devem, assim, conter um projecto de vida para a criança que deve ser com ela discutido, num registo acessível e compreensível, e ter em conta as suas opiniões.

Quando a decisão seja o regresso à família biológica, os planos devem conter a duração esperada do acolhimento e as acções necessárias para a sua reinserção na família biológica. Cabe a um painel de adopção[58] (*adoption panel*) decidir se a adopção serve, ou não, o melhor interesse da criança.

Os profissionais envolvidos consideram difícil e complexo elaborar relatórios devidamente preparados e detalhados acerca do planeamento do projecto de vida da criança. Em consequência, as crianças permanecem, cada vez mais tempo, em sistema de acolhimento. Para ultrapassar esta situação defende-se a necessidade de disponibilizar mais recursos qualificados para esta área (que, comparativamente a outras áreas sociais, nem sempre é vista como prioritária) e promover a sua formação nesta matéria. Por exemplo, entende-se que os cursos de licenciatura em serviço social e as pós-graduações devem tomar, cada vez mais, em consideração a necessidade de ensinar todas as matérias relacionadas com o processo de adopção.

### 6.1.1. A duração do processo de adopção

Uma das conclusões do grupo de trabalho foi a de que há crianças que esperam demasiado tempo para serem adoptadas. Os atrasos podem ocorrer nas diferentes fases do processo: desde a colocação da criança sob os cuidados de uma instituição até à re-avaliação da sua situação; entre essa decisão e a decisão do painel de adopção; entre a

[58] Os painéis de adopção são estabelecidos pelos serviços de adopção (*agencies*), não havendo uma especificação e uniformização no que se refere ao seu papel, composição e funções. Nalgumas autoridades locais há painéis que tratam apenas da adopção e outros das restantes formas de permanência, noutras o mesmo painel considera todas essas formas. Este último perfil é o defendido pelo Grupo.

decisão do painel e a decisão do tribunal no sentido da adopção ou transferência da responsabilidade e direitos dos pais biológicos sobre a criança para o serviço de adopção; e durante o processo no tribunal.

No que se refere à primeira fase, verificou-se que não havia regulamentos ou regras precisas sobre o tempo despendido antes da avaliação da decisão sobre o projecto de vida da criança ou entre essa decisão e o seguimento do processo para o painel de adopção. Os serviços consideram que esse período deverá ter uma duração máxima de 2, 3 meses.

No segundo período, é crucial que haja um envolvimento dos serviços jurídicos logo numa fase inicial do processo. Esta recomendação assume particular relevância nos casos mais complexos. O processo não deve ser atrasado porque um relatório é enviado e reenviado de volta entre os serviços judiciais, que podem necessitar de mais informação, e os serviços sociais.

No que se refere à fase judicial, o Relatório recomenda que o tribunal deve, para evitar atrasos, definir e cumprir prazos de duração (*timetables*) do caso. Os atrasos podem causar danos emocionais na criança porque dificultam a estabilidade que ela necessita.

Nesta fase, considera-se, ainda, fundamental a colaboração de outros serviços, em especial, dos serviços sociais que devem colaborar com o tribunal, por exemplo, elaborando, sem atrasos, os relatórios solicitados.

### 6.1.2. A recolha de dados

A avaliação da situação efectuada pelo Grupo permite concluir que não há dados suficientes acerca das crianças em regime de acolhimento. A informação não é recolhida de forma uniforme e rotineira, o que a enviesa. Considera-se, por isso, fundamental proceder a uma recolha sistemática de dados relativamente ao número de crianças cujo projecto de vida é a adopção; ao tempo médio que as crianças esperam até serem adoptadas; ao perfil das crianças que são submetidas a um maior período de espera; à compatibilização entre as crianças que esperam famílias e vice-versa. Esta informação deve ser partilhada pelas diferentes autoridades, administrativas e pelos tribunais.

A este respeito o Relatório recomenda, ainda, à semelhança do *White Paper* sobre a adopção para a Inglaterra e o País de Gales, que o Governo Escocês defina padrões nacionais para a adopção, nomeadamente na imposição de prazos limite para a duração das

várias etapas do processo, e criando as condições necessárias para que, nesse processo, sejam consultados todos os intervenientes no processo, incluindo as crianças.

### 6.2. A selecção dos adoptantes

O Grupo avaliador verificou que há algumas etapas do processo de recrutamento e selecção nas quais os potenciais adoptantes se podem sentir desmotivados ou desencorajados.

O processo é iniciado com a procura de informação sobre a adopção por parte dos candidatos a adoptantes. Nesta fase, os candidatos são submetidos a um inquérito que pode ser efectuado em diversos serviços, nomeadamente nas agências voluntárias de adopção, na Associação Britânica para a Adopção e Acolhimento Temporário, no Gabinete de Aconselhamento aos Cidadãos (*Citizens Advice Bureaux*), nos Centros de tratamento de fertilidade, na Internet, etc. Cada serviço tem metodologias específicas de inquérito: envio de informação pelo correio, inquérito via telefone, visitas acompanhadas de um especialista, sessões de informação em grupo, etc.

Foram identificados vários problemas nesta fase, designadamente o facto de a informação disponível, recolhida com recurso a diferentes métodos, ser muito diversa, variando a sua quantidade e qualidade consoante o serviço que a recolheu; de a informação escrita sobre a adopção nem sempre ser compreensível porque tem demasiados termos técnicos; de nem sempre os candidatos serem bem informados acerca da adopção; de os candidatos receberem, frequentemente, respostas negativas e desencorajadoras; e de os candidatos nem sempre discutirem preocupações, dúvidas, hesitações, com o serviço pelo receio que isso possa prejudicar as suas candidaturas.

Com o objectivo de combater estas dificuldades, o Grupo propôs algumas medidas. Por um lado, considerou que é necessária informação básica e estandardizada acerca da adopção e do processo de adopção. Essa informação deve ser padronizada, acessível e encorajadora, facilmente compreensível, não discriminatória, e deve indicar o perfil das crianças adoptáveis, pormenorizar os critérios que os candidatos têm de preencher, incluir estudos de caso de pessoas que passaram por este processo, e enumerar os diversos serviços de adopção e respectivos contactos. A informação deve estar disponível através de diversos meios, nomeadamente jornais, anúncios televisivos, vídeo, cd-rom, linha

telefónica de informação, etc, e nas línguas mais faladas. Os candidatos inquiridos devem, ainda, ter a possibilidade de falar com técnicos devidamente qualificados. Por outro lado, considera-se, também, importante a existência de campanhas permanentes de esclarecimento à população sobre o instituto da adopção.

Na fase de candidatura, os potenciais adoptantes candidatam-se nos serviços de adopção locais ou numa organização voluntária.

Embora estejam definidos critérios legais específicos acerca de quem pode adoptar uma criança, o Grupo reconheceu que há um conjunto de preconceitos acerca do perfil da família tipo que pode ser considerada apta a adoptar e a disseminação desse perfil na sociedade pode desencorajar os restantes candidatos que não se inserem no mesmo. A experiência na Escócia tem demonstrado que, apesar deste perfil pré-concebido, há casos de sucesso na adopção de crianças por parte de pessoas solteiras, pais solteiros, casais casados e não casados, elementos de casais do mesmo sexo, pessoas separadas ou divorciadas, pessoas com idade superior a 40 anos, pessoas desempregadas, famílias que necessitam de apoio financeiro, famílias que possuem as suas próprias casas e famílias que vivem em casas arrendadas. Perante isto, o Grupo propõe que todos os serviços de adopção devem publicitar e reconhecer a enorme variedade de casos de adopção com sucesso, de forma a evitar a ideia pré-concebida de que há um favorecimento aos candidatos jovens, casados, e que pertencem à classe média.

Um outro problema que surge, com frequência, é que alguns serviços de adopção não fazem um recrutamento regular e sistemático, mas, somente, quando têm crianças para adoptar, perdendo-se, assim, alguns potenciais adoptantes. Para combater este problema, o Relatório considera o desenvolvimento de uma estratégia de recrutamento nacional de adoptantes baseada no número e no perfil de crianças adoptáveis, de modo a encontrar famílias adequadas para as mesmas. Todos os candidatos que estejam preparados para adoptar uma criança que reflicta o perfil típico das crianças que aguardam adopção devem ser considerados.

Numa terceira fase do processo, o serviço de adopção avalia os candidatos para apurar se estes devem, ou não, ser considerados elegíveis para adoptar. O Grupo constatou que, na fase de avaliação, cada serviço de adopção tende a possuir os seus próprios critérios de avaliação, apesar da definição legal desses critérios. O Relatório considera que

o estabelecimento de uma estrutura de avaliação uniforme poderia garantir a consistência de procedimentos nesta fase, bem como a uniformização dos critérios de avaliação. Esta estrutura viria, também, ao encontro das famílias que mudam de área de residência durante o período de avaliação e que, assim, deixariam de estar sujeitas a diferentes procedimentos.

### 6.3. Os serviços de apoio pós-adopção

O Relatório considera que as autoridades têm o dever de fornecer aconselhamento e assistência às crianças adoptadas e aos seus adoptantes.

Neste âmbito, o Relatório destaca o papel desempenhado pelas *British Agencies for Adoption & Fostering* (BAAF), que produz informação útil e a *Talk Adoption* que é uma linha de ajuda gratuita e confidencial para todos aqueles que querem falar sobre qualquer assunto relacionado com a adopção. Os serviços de pós-adopção podem, também, apoiar, sempre que tal for do interesse da criança, o contacto entre a família biológica e a família adoptante, bem como outras pessoas importantes para a criança antes de ser adoptada.

Também os adoptantes necessitam de apoio em diversas áreas. O Relatório defende que sempre que as famílias adoptivas enfrentarem dificuldades, é necessário que lhes seja prestada assistência o que implica, por parte dos serviços, conhecimento, capacidade, qualificações e recursos na área da saúde física e mental, da educação e de outros serviços relevantes.

No que se refere à família biológica, o apoio disponível é pouco consistente. Os serviços não devem negligenciar o apoio que essas pessoas precisam devendo, por isso, disponibilizarem-se mais recursos para apoiar os parentes biológicos, mesmo depois do processo de adopção.

O Grupo de trabalho indica alguns princípios fundamentais que deverão orientar no futuro os serviços pós-adopção, entre eles: a) o conhecimento das necessidades das crianças adoptadas e das suas famílias; b) a existência de pessoal experiente, como condição fundamental para a sua eficácia; c) um leque alargado de serviços disponíveis de apoio à pós–adopção de modo a dar resposta a todas as solicitações, que no domínio da saúde, educação ou outras; d) apoio necessário aos casos de insucesso.

Com base nesses princípios orientadores, o Grupo definiu um conjunto de recomendações para serem acolhidas pelo Executivo Escocês:

- o conhecimento e a especialização na área da adopção é um elemento fundamental devendo, por isso, reconhecer-se e incentivar-se a formação dos profissionais que trabalhem nesta área;
- o Governo Escocês deve considerar a criação de padrões nacionais;
- deve-se elaborar um acordo de apoio pós-adopção entre o serviço de adopção e as restantes partes envolvidas no processo, no qual estejam previstos os serviços que serão disponibilizados.
- os serviços de adopção estatais devem considerar os benefícios trazidos pelas parcerias com as agências voluntárias para a prestação de serviços pós-adopção.
- deve ser criada uma rede de apoio à adopção para toda a Escócia que poderá ser constituída por todos os serviços de adopção do país. Caberia a esta rede, designadamente, fornecer informação sobre a adopção a todas as partes envolvidas no processo; divulgar os métodos mais eficazes; informação sobre os serviços de apoio; dar formação aos técnicos no trabalho na área da pós-adopção; e criar uma linha telefónica de consulta para os profissionais.

### 6.4. Adesão da Escócia ao Registo de Adopção Nacional do Reino Unido

Como já referimos, no seguimento da recomendação das BAAF, o *White Paper* para a adopção em Inglaterra e País de Gales considerou vantajosa a criação de um Registo Nacional de Adopção. O Grupo de trabalho da Escócia considerou a possibilidade de a Escócia aderir a esse Registo Nacional, tornando-o um Registo Nacional do Reino Unido. O registo permitiria, assim, encontrar compatibilidades entre crianças e adoptantes de todo o Reino Unido.

Foi reconhecido, no entanto, que a colocação da criança numa família local que reflicta a sua cultura, religião ou etnicidade, serve melhor os seus interesses, na medida em que o ambiente é-lhe mais familiar e a criança pode manter contacto com amigos e familiares. Esta situação também facilita o apoio e a monitorização pós-adopção por parte dos serviços de adopção. Há, contudo, excepções, como quando é necessário afastar a criança da sua família de origem violenta, quando as crianças têm certas especificidades étnicas, ou quando a criança possui determinados problemas ou incapacidades que afastam

potenciais adoptantes. Para estes casos é fundamental existir, institucionalizada, uma base mais alargada.

O Grupo constatou, também, que há falta de informação efectiva e fiável referente a todas as crianças que aguardam, na Escócia, adopção, bem como ao número de possíveis adoptantes.

A adesão ao Registo Nacional não implicaria que as crianças não seriam, numa primeira fase, colocadas, preferencialmente, na Escócia. As únicas crianças para as quais se procuraria uma família através do Registo Nacional, seriam aquelas para as quais não fosse possível encontrar uma família através dos serviços de adopção locais.

Considera-se, assim, vantajosa a adesão a um Registo Nacional, sendo maior o número de potenciais adoptantes e, consequentemente, maiores as hipóteses de se encontrar uma família para todas as crianças adoptáveis. Também o facto de o Registo ter prazos definidos para os vários procedimentos é um importante instrumento de combate aos diversos atrasos que podem surgir durante o processo. Este Registo possibilita, ainda, a partilha de recursos e dados estatísticos, o que permitiria, também, por esta via, agilizar o processo.

Considerou-se, assim, vantajoso criar um registo de base alargada a toda a Escócia, um Consórcio Escocês, com ligação ao Reino Unido. O Grupo definiu o seguinte esquema de funcionamento:

- as crianças são colocadas no Registo Nacional de Adopção logo que disponíveis para adopção;
- os adoptantes também são inseridos nesse Registo logo que aprovados;
- quando a colocação para a adopção é da responsabilidade dos serviços de adopção (*freeing*), estes têm 3 meses para encontrar uma família local e mais 3 meses para encontrar uma família regional através do Consórcio Escocês. Após este período essa procura será efectuada no Registo Nacional;
- quando a colocação da criança para adopção não dispensa uma ordem do tribunal, esses prazos só têm início quando a ordem do tribunal nesse sentido for tomada;

- quanto às famílias, os serviços têm 6 meses para encontrar uma criança local e mais 3 meses para recorrer ao Consórcio Escocês de modo a procurar uma criança numa base regional. Após este período, a procura é efectuada no Registo Nacional;
- independentemente daqueles prazos, a procura pode ser, desde logo, efectuada no Registo Nacional sempre que o serviço de adopção o solicite.

## 7. A Adopção nos Estados Unidos da América - breve referência

Tal como em muitos outros países, sobretudos nos países ocidentais, a questão da adopção caracteriza-se, segundo Selwy e Sturgess, por um paradoxo que o Governo tem vindo a procurar combater. Existe, simultaneamente, um número crescente de casais que procuram bebés para adoptar e um número igualmente grande (ou ainda maior) de crianças à espera de uma nova família.

Marianne Berry afirmava, em 1993, que, nos EUA, a adopção tinha vindo a sofrer, nos últimos 30 anos, mudanças radicais que tendiam a evoluir no mesmo sentido. Por um lado, a autora considerava que a tendência por parte dos casais, em que ambos trabalham, para adiar o nascimento de um filho, assim como a crescente percentagem de mulheres no mercado de trabalho e o aumento da incidência da infertilidade conduziram a um acréscimo do número de casais e indivíduos à procura de crianças para adoptar. Por outro lado, o controlo da natalidade e a prática do aborto[59], associados à aceitação social das mães solteiras contribuíam para um decréscimo acentuado do número de bebés para adopção (Berry, 1993).

Ambas as tendências têm vindo a acentuar-se, ao mesmo tempo que vem crescendo a consciencialização de que as crianças em situação de guarda provisória precisam de um lar definitivo. De acordo com o relatório *National Adoption Atitudes Survey*, do Dave Thomas Foundation for Adoption e do Evan B. Donaldson Institute, de Junho de 2002, mais de 134 000 crianças encontram-se em situação de guarda provisória e esperam por famílias adoptivas, um número mais que suficiente, segundo o relatório, "*para encher qualquer estádio do país*" ou "*uma cidade de dimensão média só de crianças*".

[59] Embora a autora faça uma ligação entre a prática do aborto e a diminuição do número de bebés para adopção, Selwy e Sturgess (2000) consideram que "*não há qualquer prova no sentido de que as mulheres optem pelo aborto em vez do consentimento para a adopção. Enquanto que a taxa de adopção se tem mantido estável, os abortos têm decaído desde 1990*".

Segundo Selwy e Sturgess (2000), uma razão essencial explica este desencontro entre potenciais pais adoptivos e crianças que procuram uma família: a maioria destas não corresponde aos padrões procurados. Esta disjunção pode ter causas diversas, como por exemplo, a pertença das crianças a minorias étnicas, terem mais de cinco anos, vários irmãos, problemas emocionais, físicos ou dificuldades de aprendizagem (crianças com "necessidades especiais"). Ao contrário, a maioria daqueles que desejam adoptar procuram crianças saudáveis, normalmente brancas, e, de preferência, bebés (Selwy e Sturgess, 2000).

Os EUA têm tentado desenvolver políticas com o objectivo de combater esta disjunção. Neste esforço, destacam-se o programa "Adoption 2000" e a Lei da Adopção e das Famílias Seguras (ASFA, 1997). Desenvolveremos adiante os objectivos principais destas duas medidas. Antes, faremos, de seguida, uma breve referência ao processo de adopção e ao tipo de serviços que se encarregam da adopção.

### 7.1. O processo de Adopção

O processo inicia-se com o preenchimento, pelos potenciais pais adoptivos, de um formulário de inscrição. Depois da inscrição, os adoptantes devem esperar que os assistentes sociais realizem o chamado "estudo do lar".

O processo pode durar entre dois meses a um ano. Os requisitos exigidos variam consoante o Estado e a agência, mas alguns são comuns, como a declaração autobiográfica, cópias dos certificados de nascimento, casamento e divórcio; registo criminal; documento comprovativo de rendimentos; cartas de recomendação de amigos, patrões, etc.; e impressões digitais.

Actualmente, muitas agências exigem que os candidatos participem em aulas de formação antes de colocarem alguma criança a seu cargo. Há vários modelos de formação, mas o mais comum é o que foi desenvolvido em Illinois pela Liga de Protecção da Criança, designada por PRIDE. Este modelo foi concebido para aumentar a qualidade das famílias adoptivas, através da utilização de um modelo padrão de preparação e selecção dos pais adoptivos. Antes de receberem a criança, os pais adoptivos têm que demonstrar a sua capacidade para tal. A avaliação tenta afastar-se da ideia de "avaliar a empatia" para uma

definição objectiva de critérios e qualidades concretas que as famílias deverão possuir de forma a poderem corresponder às necessidades da criança.

### 7.2. Os serviços de Adopção

Nos EUA existem serviços com competência para preparar e desenvolver os processos de adopção, que podem ser de natureza pública, privada e as chamadas agências independentes.

Os primeiros são constituídos por equipas de trabalho compostas por assistentes sociais do governo. Tendem a acolher apenas crianças com necessidades especiais e são flexíveis relativamente aos requisitos de elegibilidade dos pais adoptivos.

Os segundos, privados, podem ter ou não fins lucrativos, cobram pelos serviços prestados, mas têm a vantagem de responder rapidamente às solicitações dos potenciais pais adoptivos. Têm acesso a diversas populações/universos de crianças e dirigem-se a grupos de pais específicos no que respeita a raça, a religião, etc..

Os últimos, as chamadas agências independentes, trabalham de modo diferente das anteriores. Enquanto aquelas tentam encontrar pais para as crianças, estas tentam encontrar crianças (principalmente bebés) para adultos. As crianças são colocadas, directamente, em casas de famílias adoptivas pelos pais biológicos, ou através dos serviços de um agente (autorizado ou não), um médico certificado, um membro do clero ou um advogado. Estas adopções têm levantado algumas questões no âmbito de discussão sobre a "compra" de bebés. Além disso, muitos dos acordos estabelecidos entre família natural e família adoptiva não são acompanhados de aconselhamento aos pais biológicos ou de apoio pós colocação na família adoptante. Os serviços podem ser obtidos através de anúncios publicitados nas Páginas Amarelas, mas estão disponíveis apenas para aqueles que podem suportar os custos que, em média, são de cerca de 40 000 dólares.

Este processo não confere, contudo, aos adoptantes, qualquer garantia, dado que os pais biológicos podem ficar com o dinheiro e depois mudar de ideias. Para alguns autores, os pais biológicos recorrem a este tipo de adopção porque querem seleccionar os pais adoptivos para os seus filhos e dar-lhes directamente o seu consentimento. Por seu lado, os pais adoptivos tendem a recorrer a este tipo de adopção por diferentes motivos. Alguns recorrem por não corresponderem aos padrões exigidos pelos restantes serviços; outros

porque consideram que o processo de avaliação desses serviços é demasiado intrusivo e incapaz de identificar a capacidade ou incapacidade para se ser boa mãe ou bom pai. Mas, a maioria recorre por uma razão fundamental: as probabilidades de se arranjar um bebé branco e saudável são aqui muito maiores do que através dos serviços públicos. A Liga Americana da Protecção da Criança considera que este tipo de adopção independente não deveria existir (Selwy e Sturgess, 2000).

### 7.3. Projecto "*Adoption 2000*" e Lei da Adopção e das Famílias Seguras (ASFA)

Segundo o Relatório de Selwy e Sturgess (2000), durante os anos 90, um aumento dramático do número de crianças com necessidade de cuidados de terceiros ameaçou gravemente o sistema de protecção infantil. A resposta inicial dirigiu-se, fundamentalmente, à preservação da família biológica, procurando-se que a criança aí se mantivesse.

No entanto, logo no final da década, a preservação, a qualquer custo, da família biológica foi gradualmente posta em causa e considerada ineficaz e incapaz de responder às necessidades da criança. Concluiu-se que esta solução, por si só, não resolvia o problema do elevado número de crianças em situação de guarda provisória e que, nem sempre, a permanência da criança com a família biológica era a melhor solução, e colocava, muitas vezes, em causa a segurança da criança. Acresce que, estudos realizados vieram demonstrar que, em especial nas famílias onde o problema era a dependência de drogas por parte da mãe, os serviços de apoio à família não estavam a funcionar eficazmente.

Outras pesquisas vieram, também, demonstrar que as crianças à guarda de parentes tinham mais probabilidades de demorar mais tempo a conseguir uma situação permanente do que as que ficavam noutro tipo de situação de guarda provisória. Sobre esta questão chegou a emergir, na opinião pública, uma reacção negativa, com fundamento na ideia que os familiares dos "maus pais" se ofereciam para tomar conta das crianças unicamente com o intuito de obterem dinheiro do Estado.

Com este pano de fundo, em 16 de Dezembro de 1996, o então Presidente Norte Americano Bill Clinton, mostrando preocupação com as crianças que permaneciam muito tempo em situação de guarda provisória, afirmou num Memorando do Executivo:

> *"Estou empenhado em dar às crianças que esperam no sistema de adopção provisória da nossa Nação aquilo que todas as crianças na América merecem, pais que as amem, um lar estável e saudável, seja através do retorno a casa, adopção, guarda legal ou outra solução permanente. Se a grande maioria das crianças nos lares de adopção provisória retornarão a casa, para uma em cada cinco voltar a casa não é uma opção, e estas vão precisar de outro lar, um que seja seguro e carinhoso. Estas crianças esperam demasiado tempo, normalmente mais de três anos, mas muitas esperam ainda mais do que isso para serem colocadas em lares definitivos. Todos os anos as agências de acção social para a criança garantem lares a menos de um terço das crianças, cujo objectivo é a adopção ou outro plano permanente, eu sei que podemos fazer melhor".*

Neste contexto, Bill Clinton instruiu o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (*Department of Health and Human Services* - HHS) no sentido de desenvolver recomendações, a serem implementadas pelos diferentes Estados, como estratégias para acelerar o processo de passagem das crianças em situação de guarda provisória para situação de guarda permanente e duplicar, até 2002, o número de adopções de crianças em situação de guarda provisória. Em 14 de Fevereiro de 1997 foi tornado público o relatório "*Adoption 2002*". A partir de então, conceitos como "permanência" e "segurança das crianças" passam a ser tão, ou mais, centrais que o conceito de "família biológica".

O Departamento de Saúde e Serviços Humanos Norte Americano publicou, ainda, alguns relatórios nos quais desenvolveu um conjunto de directrizes que visavam ajudar os Estados no processo de adaptação da legislação estatal aos objectivos do programa "Adoption 2000". Num desses relatórios (1999) "permanência" é definida como ambiente de custódia, seguro e estável, no qual a criança pode crescer e onde tem uma relação vitalícia com alguém que a protege e educa. Esta situação permite o acesso às necessidades básicas da criança, que se considerem ser as necessidades de "*segurança e protecção;*

*desenvolvimento de um sentimento de identidade; percepção dela própria como pessoa importante e com valor; oportunidade para aprender e crescer cognitiva, física e emocionalmente; e uma custódia, permanente, juridicamente segura*" (HHS, 1999).

Ainda, segundo o mesmo Departamento, a situação de "permanência" pode ser alcançada de diferentes formas. Uma criança pode estar protegida na sua própria casa ou através da reunificação com os seus pais reabilitados; a família alargada pode oferecer protecção juridicamente sancionada através da adopção ou da tutela; ou a criança pode ser adoptada por não parentes. A adopção é, geralmente, considerada a melhor forma de "permanência" quando os pais biológicos estão impossibilitados de dar à criança um lar seguro, estável e educativo (HHS, 1999).

Sobre a questão da adopção, o Relatório mencionado define um conjunto de princípios, designadamente os seguintes:

- "*Toda a criança merece uma família segura e permanente;*
- *A saúde e segurança da criança deve constituir a preocupação central dos serviços de protecção infantil;*
- *A criança merece que a decisão sobre quem ficará com a sua guarda permanente seja tomada rápida e atempadamente;*
- *A definição do plano de permanência deve iniciar-se logo que a criança esteja em situação de guarda provisória;*
- *A adopção é um dos caminhos para a criança se integrar numa família permanente;*
- *A adopção de uma criança requer a existência de apoios após a legalização da adopção;*
- *Neste processo, deve verificar-se um aproveitamento eficaz da diversidade e da articulação de todos os serviços da comunidade;*
- *Os serviços têm que ser providenciados de forma célere*" (HHS, 1999).

Na sequência da publicação do relatório "*Adoption 2002*", em Novembro de 1997, foi aprovada a Lei Federal da Adopção e das Famílias Seguras (ASFA) que contem uma estrutura legislativa centrada nos princípios da segurança, da permanência e da rapidez na tomada de decisão. Os Estados dispunham de dois anos para aprovarem a sua própria

legislação, adaptando-a à lei federal com o apoio de algumas recomendações práticas elaboradas pelo HHS. Os efeitos da ASFA são, assim, muito recentes e é, ainda, difícil avaliar o impacto global da nova legislação.

Muitas das disposições da nova lei vieram introduzir alterações em matérias que dizem respeito à concessão de subsídios aos Estados relativos a actividades de protecção infantil, incluindo assistência à situação de guarda provisória e à adopção.

No domínio do regime jurídico anterior, alguns estados e juizes interpretavam a lei federal no sentido de que a preservação e reunificação da família biológica deveria prevalecer, a qualquer custo, incluindo os casos em que é posta em causa a saúde e segurança da criança. A nova lei teve como objectivo clarificar a política federal no sentido de prevalência da segurança de todas as crianças que têm contacto com o sistema de protecção infantil e de acelerar a colocação das crianças de forma permanente, promovendo, particularmente, a adopção para as crianças que não podem regressar ao lar da família biológica (*idem*).

A ASFA estabeleceu um conjunto de novos procedimentos com vista à promoção da segurança e rapidez no alcance de situações de permanência que, segundo a estimativa do Gabinete do Orçamento do Congresso (CBO), poupará fundos federais através da diminuição do tempo que algumas crianças passarão em situação de guarda provisória.

Selwy e Sturgess (2000) referem um relatório, entregue em 1999, à Comissão de Connecticut sobre crianças em situação de guarda provisória, que defende que por cada 100 casos de situações de guarda provisória que evoluem para adopção ou tutela se poupa cerca de 250 000 dólares. De acordo com as autoras, existem outros estudos que afirmam que o Estado poupa cerca de 5000 dólares por cada criança adoptada. Um estudo de Sedlack e Broadhurst, em 1993, defende que a adopção poupou ao governo 1,6 bilhões em quatro anos e que, mesmo as adopções subsidiadas, também pouparam 40 000 dólares em relação aos custos futuros estimados.

Ainda, segundo as autoras, a metodologia utilizada que permite estas conclusões não é clara. Contudo, o argumento é que se fazem poupanças substanciais ao dispensar o assistente social que acompanha o caso, a supervisão e inspecção da situação e ao diminuir as audiências em tribunal. A poupança é, também, futura, uma vez que as crianças adoptadas têm muito menos probabilidades do que as crianças em situação de guarda

provisória de darem entrada em prisões ou em outras instituições. Uma investigação, conduzida pelo Projecto Nacional de Prisões em Washington DC, mostrou que 90% dos homens presos cresceram sob guarda institucional ou provisória; foram abandonados pelos pais; ou foram vítimas de abuso infantil. O estudo acrescenta, ainda, que o grupo de crianças que fazem 18 anos em situação de guarda provisória está mais representado entre os dependentes da segurança social, presos e sem abrigo. Os seus próprios filhos têm, também, maior probabilidade de virem a depender de assistência social.

Neste contexto, a ASFA definiu um conjunto de objectivos, entre os quais destacamos, os relacionados com:

a) a segurança da criança e "esforços razoáveis" para preservar a relação com a família biológica;
b) os "esforços razoáveis" para promover a adopção;
c) a celeridade do processo de colocação definitiva;
d) o corte dos direitos paternais;
e) os incentivos à adopção;
f) a assistência à adopção; e
g) a avaliação do desempenho dos serviços.

***Segurança da criança e "esforços razoáveis" para preservar a relação com a família biológica***

A ASFA impõe que todo o esforço realizado no sentido da reunificação ou preservação da família biológica deve ter presente que a saúde e segurança da criança constituem a preocupação central. Os Estados devem realizar esforços para evitar a retirada da criança do seio da família biológica, no entanto, a lei federal não pretende que os serviços e tribunais evitem a colocação da criança fora da família, se aqueles esforços puserem em perigo a criança (Spar, 2000).

Antes da promulgação da ASFA, a lei federal determinava que os Estados deveriam realizar "esforços razoáveis" no sentido de evitar que as crianças saíssem da guarda familiar. A obrigação de realizar "esforços razoáveis" foi, por vezes, mal interpretada, pondo em risco a segurança da criança pela preservação sagrada da união da família. Com

vista a eliminar essa má interpretação, a ASFA deixou claro que os esforços para prevenir a retirada da criança da família biológica ou manter a família unida não são exigidos quando tais "esforços" possam colocar a criança em risco (HHS, 1999).

Cada Estado deve definir juridicamente as circunstâncias em que é suposto os serviços de adopção e os tribunais porem fim aos "esforços" de manter a criança com a família biológica, embora a ASFA refira, como exemplo, o abandono, a tortura, o abuso crónico e o abuso sexual. É, contudo, aos juizes, no uso do seu poder discricionário, a quem compete, em última instância, avaliar cada situação, tendo em conta a protecção e a segurança da criança, independentemente de as condições específicas estarem ou não mencionadas na lei.

O Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) publicou, em 1999, um documento que, tendo por base a ASFA, fornece uma série de directrizes que devem orientar os Estados na definição das leis estaduais respeitantes à adopção. Um dos pontos refere-se exactamente ao momento em que os "esforços" de preservação da família biológica devem parar.

O relatório recomenda que a lei estatal especifique claramente que não é exigível ao Estado providenciar ajuda no sentido de preservar a união familiar se houver uma averiguação judicial que conclua que a criança não pode regressar a casa em segurança, mesmo depois de prestado algum apoio. Isso acontece se a atitude, por parte dos pais, incluir um ou mais dos seguintes comportamentos:

- Homicídio voluntário, ou colaboração no homicídio de outro filho, ou crime de que resulte ferimentos graves para a criança ou irmãos;
- Autoria, ajuda, cumplicidade, ou tentativa de prática de crimes específicos contra crianças;
- Perda involuntária dos direitos parentais em relação aos irmãos da criança;
- Abandono da criança durante 30, 60, 90 ou mais dias, sendo a sua identidade desconhecida;
- Abuso ou negligência de uma criança, irmão ou outra criança da família, de forma grave e continuada, representando um risco para a criança, qualquer plano de regresso.

Para além daqueles factores de risco, consensuais, existe um conjunto de outros, que geraram alguma controvérsia dentro do grupo de trabalho de peritos que elaborou o relatório. O relatório do HHS adverte, por isso, os Estados que ponderam a possibilidade de introdução na legislação de tais critérios que o devem fazer com prudência, analisando, através de debates, as suas implicações práticas. As seguintes situações são situações que, na opinião de uma minoria, deveriam, também, conduzir ao fim dos esforços de reunificação da família:

- Os pais não tiveram contacto ou comunicação mínimos com a criança nos três meses anteriores, para uma criança com menos de três anos, ou nos seis meses anteriores, para uma criança mais velha, tendo capacidade e oportunidade de o fazer. Esta situação sugere uma situação de abandono e desinteresse extremo por parte dos pais, identificados e localizados.
- Um pai (não casado) de uma criança com menos de um ano de idade que não a visita, não reconhece a paternidade ou não providencia apoio financeiro nos 30 dias seguintes ao conhecimento do nascimento da criança; ou que não procura obter a sua custódia no prazo de trinta dias a partir do dia em que toma conhecimento que a criança está sob guarda provisória, conhecendo a possibilidade de pedir a custódia da criança (a maioria dos elementos do grupo de trabalho de peritos mostrou preocupação em relação ao prazo que consideraram restrito).
- A criança ou um irmão foi anteriormente retirado de casa, regressou a casa e voltou a sofrer de abuso ou negligência, embora tenham sido realizados esforços para preservar a família. Além de que, as causas de abuso ou negligência são semelhantes às causas da situação anterior.
- O pai/mãe é viciado em drogas ou álcool provocando situações de abuso e negligência e o pai/mãe, repetidamente, tentou, sem efeito, levar um tratamento até ao final. A ideia subjacente a este critério é a de que, se outros serviços já fizeram o seu melhor para ajudar, não há nada que o serviço de protecção infantil possa fazer. Contudo, a maioria dos peritos considerou que a ameaça a um pai/mãe da perda dos direitos sobre a criança é, frequentemente, fonte de uma nova motivação, mais poderosa, para parar ou controlar o abuso de substâncias psicotrópicas ou álcool.

- O pai/mãe é portador de uma incapacidade emocional ou mental grave que o impede de tomar conta da criança e não há nenhum tipo de tratamento conhecido que os possa preparar para tal. A ideia subjacente a este critério é semelhante à que conduz ao critério anterior. Se outros serviços já fizeram o seu melhor para ajudar e o prognóstico não é positivo, não há nada que o serviço de protecção infantil possa fazer para preparar os pais para tomar conta da criança. A maioria defende, no entanto, que a psiquiatria e a psicologia não são ciências exactas e que se corre o risco destas fornecerem diagnósticos errados.
- O pai/mãe vai para a prisão, não deixando a criança a cargo de ninguém, para cumprimento de uma pena de, pelo menos, 2 anos se a criança tiver menos de 2; 3 anos se a criança tiver menos de 6; e 4 anos se a criança tiver 6 anos ou mais. Nestes casos, a necessidade da criança ter uma situação definitiva sobrepõe-se aos direitos parentais. A maioria dos membros fez, no entanto, notar que este critério pode ser demasiado alargado, incluindo situações em que não há passado de abuso ou negligência, considerando que a relação paternal ou maternal pode ser mantida através de visitas e contactos estando o pai/mãe na prisão (HHS, 1999).

Com vista à promoção da segurança, a ASFA impõe que os serviços averigúem o passado criminal de todos os potenciais pais adoptivos ou responsáveis pela guarda provisória de crianças e neguem a aprovação a todos aqueles que já tenham tido uma condenação pela prática ou tentativa de crimes de abuso de crianças, negligência e, em geral, de qualquer crime contra crianças (incluindo pornografia infantil) ou por crime violento, nomeadamente violação, agressão sexual ou homicídio. Os serviços devem, ainda, negar a aprovação a quem tiver sido condenado por tentativa de agressão física ou delito relacionado com droga, caso tenha ocorrido nos últimos 5 anos (Spar, 2000).

***"Esforços razoáveis" para promover a adopção***

Sempre que o tribunal confirma a presença de uma das situações acima referidas e o regresso da criança a casa se torna desapropriado, os esforços de reunificação da família biológica são substituídos por esforços razoáveis para assegurar um novo lar permanente para a criança.

A ASFA determina que se realize uma "audiência" com vista à definição da situação de permanência da criança dentro de um prazo de 30 dias, após o tribunal ter concluído que o regresso a casa não é possível. Nestes casos, ou sempre que o plano de permanência para a criança for a adopção ou outro tipo de solução alternativa à reunificação da família biológica, a lei exige que os estados realizem esforços razoáveis no sentido de colocarem a criança o mais rápido possível, respeitando o plano definido que pode incluir colocação para adopção ou outro plano de colocação permanente (Spar, 2000).

A ASFA considera, ainda, que os esforços para preservar ou reunificar a família biológica podem ser feitos, em paralelo, à planificação de outro tipo de situação permanente. Esta prática é designada por "planificação concorrente" e permite colocar a criança em situação permanente mais rapidamente, no caso de o plano de reunir a família não resultar (Spar, 2000). A ASFA autoriza, explicitamente, esta prática ao estabelecer que "esforços razoáveis para adoptar a criança ou colocá-la sob custódia podem ser feitos paralelamente aos esforços razoáveis [para preservar a família]".

O Relatório do HHS (1999) recomenda que a lei estatal deve incluir esta ideia de trabalhar no sentido de unir a família biológica enquanto se elaboram, ao mesmo tempo, planos para o caso da união não ser bem sucedida, argumentando que os planos paralelos podem beneficiar a criança ao possibilitarem a redução do tempo de espera sob guarda provisória, quando a possibilidade de ficar com a família biológica não é possível.

***Celeridade do processo de colocação definitiva***

Antes da promulgação da ASFA, a lei federal impunha que cada criança em situação de guarda provisória tivesse, com vista a definir a sua situação futura, uma audiência judicial no prazo de 18 meses, após ser colocada sob guarda provisória. Aquela lei veio reduzir o prazo desta audiência para doze meses após a colocação da criança sob guarda provisória.

No entanto, como já foi referido, nos casos em que o tribunal decide, em prazo inferior a doze meses que a reunificação da família biológica não garante a segurança da criança, a audiência deve ser realizada no prazo de 30 dias, após a tomada dessa decisão (Spar, 2000).

***Corte com a família biológicas***

O corte dos poderes paternais termina a relação legal pai/mãe – criança e esta pode ser adoptada sem consentimento dos pais. Esse corte pode ser voluntário, tendo por base o consentimento consciente dos pais ou involuntário, em resultado de um processo judicial contra os pais (HHS, 1999).

Uma das disposições mais significativas da nova lei é a exigência de que os Estados prevejam mecanismos de corte dos direitos paternais em relação a algumas crianças em situação de guarda provisória. Concretamente, a lei federal impõe que se inicie o processo de pôr fim ao poder paternal em relação às crianças que, nos últimos 22 meses, passaram, pelo menos, 15 meses em situação de guarda provisória; bebés que, de acordo com a lei estadual, foram abandonados ou, em qualquer caso, em que o tribunal considere que o pai matou outro filho ou cometeu outro crime contra a criança ou irmão. Os Estados podem optar por não dar inicio ao processo se a criança estiver ao cuidado de um parente ou se os serviços considerarem não ser esse o interesse da criança ou se se provar que o Estado não providenciou serviços de ajuda necessários à família (Spar, 2000).

O Relatório do HHS (1999) recomenda que a lei e a política estadual assegurem que é sempre dada aos pais a oportunidade de abdicarem dos direitos paternais em todas as fases do processo judicial. Segundo o mesmo relatório, quando os pais aceitam renunciar aos direitos paternais, a adopção torna-se um processo mais fácil. Em primeiro lugar, se a criança for mais velha, terá mais facilidade em adaptar-se à nova família sem sentir culpa ou a sensação de lealdade repartida. Em segundo lugar, os pais não sofrem o stress do julgamento em que são forçados a ouvir testemunhos da sua relação com a criança. Em terceiro lugar, nos casos de renúncia voluntária, os pais são encorajados a envolverem-se construtivamente na planificação do futuro da criança. Em quarto lugar, o processo torna-se muito mais rápido e o período em que a criança permanece sob guarda provisória é mais curto. Em quinto lugar, os adoptantes que possam estar interessados em adoptar a criança, podem não estar dispostos a ir em frente num processo não amigável.

O relatório chama a atenção para a importância de informar devidamente os pais biológicos e de não os pressionar em qualquer um dos sentidos. Adverte, ainda, que nenhuma renuncia deve ser aceite se não for o melhor para preservar os interesses da criança.

***Incentivos à adopção***

Uma das medidas através das quais a ASFA procura promover a adopção é através do pagamento aos Estados de fundos de incentivo à adopção, que estes devem utilizar com as crianças e na prestação de serviços às família de acolhimento, incluindo apoios pós-adopção. A ASFA prevê incentivos adicionais à adopção de crianças com necessidades especiais.

A definição de crianças com necessidades especiais é determinada por cada Estado e pode incluir, para além de deficiências ou condições de saúde especiais, a idade, o grupo étnico, a pertença a um grupo de irmãos ou outras condições que dificultam a adopção da criança.

A partir de 1998, os Estados passaram a poder receber pagamentos de incentivos por cada caso de adopção acima de um número base, determinado através do cálculo da média do número de adopções dos últimos três anos. Por cada adopção acima dessa linha, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) pagaria 4000 dólares, mais um adicional de 2000 dólares se a criança estivesse em situação guarda provisória.

De acordo com Selwy e Sturgess (2000), foram calculados por defeito os fundos necessários para financiamento de incentivos. O Congresso estabeleceu 20 milhões de dólares por ano, durante quatro anos, para o programa de incentivos, uma soma que apenas financiou 3 636 adopções adicionais, um número muito aquém do total de adopções. Em Março de 2000, o orçamento de incentivos aumentou para 43 milhões de dólares.

***Assistência à adopção***

Os Estados podem receber fundos federais que visam cobrir parte dos custos dos programas de assistência à adopção de crianças com necessidades especiais. Os pais adoptivos dessas crianças podem receber subsídios mensais de adopção através de programas a que pertencem. O estado federal apoia, em parte, esses custos, mas apenas para algumas crianças, nomeadamente crianças cujos pais biológicos seriam elegíveis para o programa de *Apoio às Famílias Com Crianças Dependentes* (AFSC) ou que são elegíveis para o *Rendimento de Segurança Suplementar* (SSI).

As crianças elegíveis para a assistência à adopção federal são, automaticamente, elegíveis para o programa de saúde "Medicaid". No entanto, os Estados não são obrigados

a integrar no "Medicaid" crianças com necessidades especiais que não são elegíveis para o AFDC e o SSI. A ASFA impõe, no entanto, que os Estados providenciem seguro de saúde a estas crianças se tiveram necessidades especiais, que cubra a assistência de saúde física, mental e de reabilitação. Este apoio pode ser fornecido através do Medicaid ou de qualquer outro programa, desde que os benefícios sejam equivalentes.

***Avaliação do desempenho dos serviços***

Um dos objectivos da ASFA é aumentar a fiscalização estatal da eficácia dos seus programas de protecção infantil. A lei prevê que o HHS, consultando funcionários e advogados do sistema de protecção infantil, desenvolva mecanismos de avaliação de indicadores (número de colocações e adopções a partir situações de guarda provisória e duração daquelas situações) e avalie o desempenho estatal a partir de tais indicadores, cujos resultados devem constar de um relatório anual.

O número de adopções aumentou e isto parece dever-se, em grande parte, ao esforço em reduzir o número de crianças que esperam há algum tempo por uma nova família. Alguns Estados, como Illinois, conseguiram, não só aumentar o número de adopções, mas também reduzir substancialmente o número de crianças institucionalizadas (que caiu 60,2% de 1995 para 2000). Esta mudança é o resultado de reformas profundas em todos os aspectos do sistema de protecção infantil. Outros estados não foram tão bem sucedidos e, a nível nacional, o número de crianças em situação de guarda provisória continua a crescer.

### 7.4. Implementação da ASFA

Os Estados que obtiveram maior sucesso foram os que introduziram reformas em todos os aspectos do sistema de protecção da infância. Por exemplo, o Estado de Illinois, considerado um exemplo a seguir, melhorou a fase de avaliação de risco da criança ainda com a família biológica, aumentou os recursos para apoiar as crianças, e aumentou o número de assistentes sociais. Essas medidas conduziram à redução do número de crianças em situação de guarda provisória e melhoraram a protecção infantil. O Estado de Illinois contratou, para apoio à colocação dos casos mais complicados, os serviços de organizações sem fins lucrativos. Os objectivos foram atingidos, tendo sido conseguido um decréscimo significativo, no espaço de uma década, dos casos em que a criança está em situação legal

provisória. O sistema de contratação de organizações e de estabelecimento de metas e incentivos estendeu-se, posteriormente, a todo o tipo de situação de acolhimento não permanente. Desta actuação concertada, resultou um decréscimo em 40%, desde 1997, do número de crianças em centros de acolhimento.

O número de crianças adoptadas em Illinois cresceu, em 1998, 92,6% em relação a 1997 e, em 1999, 70,4% em relação a 1998. Em 1998, foram, ainda, transferidas para o sistema de guarda subsidiada 1 277 crianças, uma opção não disponível às famílias até ao final de 1997. O número de crianças transferidas para situação permanente, através daquele sistema aumentou 72,3% (2 199 crianças) em 1999.

Contudo, nem todos os Estados foram tão bem sucedidos como o Estado de Illinois. O Estado de Connecticut tem uma das piores percentagens no que respeita à adopção de crianças. No ranking dos Estados era o penúltimo no que respeita ao número de crianças adoptadas a partir de famílias de acolhimento temporário. Em resultado da publicação da ASFA, Connecticut foi forçado a reexaminar a sua política no sentido de aumentar o número de crianças adoptadas de 278, em 1997, para 598, no final de 2000.

Com as mudanças impostas pela ASFA, em 1997 começou a notar-se um aumento do número de petições para limitar os direitos dos pais, que triplicaram em 18 meses.

Este Estado é, no entanto, apresentado como um Estado com uma taxa de ruptura de famílias adoptivas muito baixa, mesmo em situações que envolvem crianças com necessidades especiais. Considera-se que este sucesso resulta do planeamento cuidadoso da adopção e da avaliação das necessidades da criança de forma a ser possível encontrar uma família adequada (Selwy e Sturgess, 2000). Estes autores defendem, por isso, a necessidade de se estabelecer, com cautela, a linha entre a aceleração do processo e o não aumento da taxa de ruptura pós adopção. Contudo, apesar da possibilidade de ruptura, segundo as autoras, para o Estado o atraso na colocação das crianças é mais prejudicial que do que qualquer hipotética ameaça de ruptura desconhecida.

O Estado do Connecticut, com o objectivo de aumentar o número de adopções, definiu as seguintes estratégias:

- Melhorar os serviços pós adopção;
- Conceder às famílias adoptivas os benefícios de licença concedidos às outras famílias;

- Prescindir das propinas e outras despesas nas escolas públicas;
- Encorajar a guarda subsidiada;
- Desenvolver um sistema de recrutamento de adoptantes mais eficiente;
- Desenvolver mais parcerias dentro da comunidade, particularmente através dos líderes das "*black churches*";
- Desenvolver programas de avaliação sistemática de dados em colaboração com a Universidade de Massachusetts;
- Aumento dos subsídios de adopção e dos serviços de apoio a grupos de irmãos.

### 7.5. Procurar famílias adoptivas para crianças em situação de guarda provisória

Nos Estados Unidos, foram criadas equipas de peritos com vista à resolução do problema dos adolescentes que esperam, em centros de acolhimento, pela definição definitiva da sua situação. Estas equipas mostram que tem sido possível encontrar famílias para as crianças mais velhas. Muitas das famílias são encontradas no "círculo de vida" do adolescente. Os peritos fazem uma abordagem bastante pró-activa, não esperando que as pessoas tomem a iniciativa em resposta a anúncios, mas abordando-os directamente. Implementou-se uma linha nacional de telefone gratuita que visa esclarecer os interlocutores sobre a adopção. Esta linha irá assegurar informação consistente e irá libertar os assistentes sociais para outras tarefas.

Outros métodos de contacto pessoal que as equipas testaram foram:

- a realização de eventos que juntam crianças adoptáveis e potenciais adoptantes, como por exemplo, festas, festivais de poesia, espectáculos de talentos, jogos de bola;
- o contacto pessoal nos supermercados locais, nas quatro semanas anteriores ao início de cursos de preparação para adopção;
- o uso de "*Parking Angels*". Funcionários e voluntários andam pelas avenidas mais movimentadas a pôr moedas nos parquímetros expirados. Enquanto o fazem, falam sobre esta questão com as pessoas que encontram;
- o contacto porta a porta, falando com as pessoas ou distribuindo panfletos.

A Internet está, também, a ser utilizada para promover a adopção, através do serviço FACES. Trata-se de um serviço de foto listagem que coloca crianças "online" através de fotografias e descrições. Lista, aproximadamente, 2756 crianças e, em 2000, tinha conseguido colocar 275 crianças. É, no entanto, considerado um número muito pequeno, dada a exigência de recursos para manter e actualizar o site. O feedback da maioria dos Estados vai no sentido de uma apreciação positiva desta ferramenta de recrutamento que possibilita o alargamento do leque de famílias e contribui para a educação do público no que respeita à adopção.

## 8. Conclusões

A adopção tem vindo a ser, em diferentes países, cada vez mais defendida como uma das medidas mais eficazes de protecção das crianças, sobretudo das crianças cuja permanência nas famílias biológicas coloca em risco a sua saúde e segurança. No entanto, o aumento de adopções tem ficado aquém do crescimento do número de crianças institucionalizadas, que no final da década de 90 eram cerca de 1,5 milhões, representando um acréscimo de cerca de 150.000 relativamente ao início da década, apesar da diminuição da população juvenil.

No âmbito do direito internacional público, em matéria de protecção dos direitos das crianças, destaca-se a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Crianças, de 20 de Novembro de 1989, e, no que se refere especificamente ao instituto da adopção, a Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Protecção e ao Bem-Estar das Crianças, encarados sobretudo do ponto de vista das Práticas em Matéria de Adopção e de Colocação Familiar nos Planos Nacional e Internacional, de 3 de Dezembro de 1986, (que definiu vários princípios orientadores em várias áreas relacionadas com o bem-estar da criança), e a Convenção Sobre Cooperação Internacional e Protecção De Crianças e Adolescentes em Matéria de Adopção Internacional (Convenção de Haia, de 20 de Maio de 1993).

No contexto dos países europeus, merecem referência duas convenções. A primeira é a Convenção Europeia em Matéria de Adopção de Crianças, ratificada por Portugal em Fevereiro de 1990. O objectivo desta Convenção era o de uniformizar os ordenamentos jurídicos dos países europeus, de modo a que todos se rejam pelos mesmos princípios e a diminuir as diferenças de processo e de efeitos jurídicos da adopção. Para isso, estabelecia

regras relativamente concretas sobre o processo de adopção, sobre os requisitos necessários para considerar os adoptantes e os adoptandos elegíveis, e sobre os efeitos da adopção.

A segunda é a Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos da Criança. Esta Convenção define um conjunto de regras procedimentais que os Estados devem incluir na sua legislação de modo a proteger os direitos processuais das crianças nos processos que mais directamente lhes dizem respeito, nomeadamente os processos de adopção, tutela, estabelecimento e contestação da filiação, etc.

A Convenção impõe um conjunto de deveres processuais às autoridades judiciais, designadamente o dever de obter toda a informação necessária para a boa decisão da causa, se necessário, junto da criança, dos seus representantes ou de qualquer pessoa susceptível de prestar informações pertinentes; o dever de assegurar que à criança foram facultadas todas as informações apropriadas; e o dever de agir rapidamente nestes processos, devendo tomar todas as medidas provisórias de execução imediata que considere necessárias para assegurar o bem-estar da criança.

Em consonância com os instrumentos internacionais, muitos países têm vindo a introduzir alterações ao instituto jurídico da adopção no sentido de o dotar de mecanismos que o tornem mais eficaz, ao mesmo tempo que desenvolvem políticas de reforço operacional das estruturas locais competentes de protecção social à família e à criança. O objectivo central dessas políticas de protecção é prevenir situações de abandono das crianças e de incentivo à sua desinstitucionalização. A adopção tende, assim, a ser inserida numa política articulada e coordenada de apoio à família, infância e juventude. Esta é, pois, uma questão que tem vindo a preocupar vários países, razão pela qual considerámos que, para o debate interno, seria importante trazer, ainda que de forma muito breve, a experiência de alguns países que nos são mais próximos, caso da Espanha e da França, e, em especial, as principais linhas de dois programas de reforma nesta matéria (Reino Unido e Estados Unidos da América) que, no contexto da experiência comparada a que foi possível ter acesso a partir de Portugal, nos parecem particularmente interessantes.

O instituto da adopção em Espanha contempla duas espécies: a adopção plena, em regra, para crianças com menos de 14 anos, e a adopção restrita, para as crianças com mais de 14 anos que nunca tenham vivido com os adoptantes, e para os maiores de idade. Em ambas as espécies de adopção, o adoptante, casal ou uma pessoa solteira, para poder

adoptar necessita de ter, pelo menos, 25 anos. Se for um casal, basta que um deles tenha atingido essa idade.

A adopção plena tem-se dirigido, essencialmente, às crianças abandonadas, distinguindo-se, no Código Civil Espanhol, dois tipos de situação de abandono. Uma decorre do facto de a criança, menor de 14 anos, não ter quem assegure a sua guarda, o seu sustento e a sua educação. Pouco importa que a situação de abandono resulte de causas voluntárias ou involuntárias. A segunda situação relaciona-se com a presunção de abandono, estabelecida na lei a favor do menor de 14 anos colocado numa instituição de beneficência, se tiver sido entregue sem informação acerca da sua filiação ou, no caso da sua filiação ser conhecida, se, pelos actos dos pais ou das pessoas que tinham a sua guarda, se puder verificar que a sua vontade é no sentido de abandonar a criança. A situação de abandono pode verificar-se desde que tenham decorrido 30 dias sem que a mãe, o pai, o tutor ou outros familiares do menor se tenham interessado por ele, através de actos que mostrem vontade de o assistir e de com ele estabelecer ou manter uma relação afectiva estável. Sendo o menor declarado em situação de abandono, deixa de ser necessário, para a constituição do vínculo de adopção, o consentimento dos pais ou do tutor.

O processo formal de adopção é único e prevê três fases: a fase judicial, a fase notarial, e a fase de registo. A fase judicial inicia-se com um requerimento dirigido ao tribunal que deve conter os fundamentos da adopção e a prova do preenchimento dos requisitos legais. Nos casos em que é necessário o consentimento dos pais biológicos, o juiz deve convocá-los para tal, se estes ainda o não tiverem dado por escrito. Para poder decretar a adopção, o juiz deve ouvir o menor, atendendo à sua vontade de acordo com o seu discernimento, convocar o Ministério Público e, na presença deste, ouvir os depoimentos de testemunhas sobre os pressupostos e fundamentos da adopção.

Uma vez aprovada judicialmente, a adopção é consignada em acto notarial, no qual devem intervir os adoptantes, e, nos casos em que tenha sido prestado consentimento, os pais biológicos do adoptando. No registo civil, a adopção é inscrita à margem do assento de nascimento.

Em França o instituto da adopção foi, no início da década de 1990, objecto da atenção do legislador que, em 1996, realizou uma reforma legal profunda com o objectivo de tornar o instituto mais adequado à protecção dos interesses da criança.

Neste país, coexistem duas espécies de adopção: a adopção plena e a adopção simples. A adopção plena apenas pode ser decretada pelo tribunal em relação a menores de 15 anos, desde que já tenham passado por uma fase de "pré-adopção". A adopção simples, por seu lado, pode ser aplicada a todas as pessoas, mesmo maiores de idade e, ao contrário da adopção plena, uma vez decretada, os laços entre o adoptante e os seus pais biológicos não são extintos.

O adoptante deve ter, pelo menos, 28 anos, salvo se pretender adoptar o filho do seu cônjuge, não sendo exigida, nesta situação, idade mínima. Quando ambos os cônjuges pretendem adoptar é exigido que o casamento dure há mais de 2 anos ou, então, que cada um dos cônjuges tenha mais de 28 anos. Só as pessoas previamente aprovadas para adopção pelo serviço de Ajuda Social à Infância podem dar início ao processo de adopção. A aprovação é válida por 5 anos, devendo os candidatos proceder à confirmação do seu pedido todos os anos.

A condição de criança adoptável pode resultar de três situações: um acto de vontade privada, uma decisão administrativa ou uma decisão judiciária. Uma criança pode ser considerada adoptável por acto de vontade se, para tal, os pais ou quem tenha o poder paternal sobre ela, derem o seu consentimento. O consentimento tem que ser dado, em regra, através de um acto escrito, em documento autêntico, perante um juiz, um notário, ou um agente diplomático. Algumas crianças podem, também, ser declaradas adoptáveis por decisão administrativa. Essa decisão pode ser tomada relativamente às crianças filhos de pais desconhecidos, órfãs ou abandonadas à guarda da Ajuda Social, devendo esta, no mais curto prazo possível, encaminhá-las para adopção.

Há, ainda, a possibilidade de o próprio tribunal declarar uma criança em situação de abandono e, por isso, adoptável, mediante o pedido da pessoa, instituição ou Serviço da Ajuda Social que tem a criança a seu cargo. O tribunal deve verificar se o comportamento dos pais, durante os doze meses que precedem o pedido, é revelador de manifesto desinteresse pela criança. A lei não permite que se tenham em conta as chamadas manifestações de interesse "tardias" dos pais biológicos em resposta à notificação no processo de declaração de abandono.

A jurisprudência francesa tem considerado "desinteresse manifesto" a ausência de relações necessárias para a manutenção dos laços familiares. Deste modo, situações como

o envio de uma prenda ou de um postal, a revogação do consentimento para adopção, o pedido de notícias ou a intenção expressa, mas não concretizada, de cuidar de novo da criança não são consideradas suficientes para impedir a declaração de estado de abandono.

Ao contrário dos países acima referidos, a Inglaterra e o País de Gales apenas consagram o regime da adopção plena. Pode adoptar um casal, se cada um deles tiver 21 anos; uma pessoa solteira com mais de 21 anos; e só um dos cônjuges, se provar que o seu cônjuge não pode ser encontrado, que está separado de forma definitiva, ou que o seu cônjuge se encontra física ou psiquicamente incapacitado para adoptar.

No que diz respeito à idade do adoptando, a regra é a de que não podem ser adoptadas pessoas com mais de 18 anos. Nos casos de adopções em que não intervêm serviços de adopção, a criança deve estar ao cuidado do adoptante há, pelo menos, 12 meses.

Na Inglaterra existem dois tipos de processos que podem levar à adopção: o processo comum e o processo de declaração de adoptabilidade. O processo comum de adopção aplica-se, em regra, aos casos de adopção de crianças por seus familiares, estando aqueles ao seu cuidado. É necessário o consentimento dos pais ou de quem exerça o poder paternal ou, existindo razões para tal, a dispensa desse consentimento.

O processo de declaração de adoptabilidade pode ser iniciado pelo centro de acolhimento dos serviços de adopção sempre que a criança é colocada à sua guarda com o consentimento dos pais ou por decisão do tribunal. Neste processo, o tribunal declara que a criança pode ser adoptada, verificando a existência dos requisitos legais idênticos aos requisitos do processo comum de adopção, designadamente o consentimento dos pais, ou de quem exerça o poder paternal, ou a existência de razões para a dispensa desse consentimento. A declaração de adoptabilidade tem por efeito atribuir ao centro de acolhimento dos serviços de adopção os direitos e os deveres parentais.

O tribunal pode decidir pela dispensa de consentimento desde que se verifique uma das várias condições previstas na lei, designadamente: se os pais não puderem ser encontrados ou não tiverem capacidade para dar o consentimento; se não cumprem, de forma reiterada, sem motivo válido, os seus deveres para com a criança, designadamente o dever de protecção, educação e de alimentos; se abandonarem ou negligenciarem a criança; e se a maltratarem reiteradamente;

No final da década de 1990, o Governo inglês iniciou um amplo movimento de reformas do instituto da adopção. No âmbito deste movimento, foi apresentado ao Parlamento, em Março de 2001, uma proposta de lei sobre a adopção e os direitos das crianças (*Adoption and Children Bill*), que tem como objectivo adaptar o regime legal existente (*Adoption Act 1976*) de modo a tornar o instituto da adopção compatível com o princípio fundamental de protecção dos direitos da criança, colocando os seus interesses e bem-estar no centro das preocupações de todos os intervenientes.

Um dos mais importantes contributos para o processo de reforma e modernização do instituto da adopção em todo o Reino Unido foi o chamado Plano de Acção das *British Agencies for Adoption & Fostering* (BAAF), cujo relatório foi produzido em 2000. As recomendações produzidas nesse relatório como, por exemplo, a criação de padrões nacionais para os serviços de adopção e a necessidade de definir indicadores nacionais de desempenho aplicáveis a todos os serviços de adopção, serviram de base a reformas mais específicas elaboradas e executadas na Inglaterra, no País de Gales e na Escócia, dos quais se destacam as reformas do *White Paper* sobre a adopção, para a Inglaterra e o País de Gales, e as reformas constantes do relatório do *Adoption Policy Review Group,* para a Escócia.

Numa primeira fase do processo de reforma foi criada uma Comissão, presidida pelo Primeiro Ministro, conhecida pela Unidade de Performance e Inovação (*Performance and Innovation Unit* – PIU), que publicou o seu relatório a 7 de Julho de 2000. Esta Comissão tinha como objectivo principal identificar os principais problemas e bloqueios ao funcionamento eficaz do instituto da adopção. A auditoria efectuada às políticas e às práticas da adopção veio mostrar um fraco desempenho do sistema, variações inexplicáveis de resultados e atrasos injustificáveis. Demonstrou-se que o sistema era confuso, muito heterogéneo e pouco justo. Neste relatório foram especificamente identificados três problemas-chave que resultam de um conjunto de bloqueios relativos ao recrutamento e formação do pessoal técnico, ao apoio às instituições e bloqueios no âmbito do sistema judicial.

Partindo da avaliação efectuada, o relatório PIU apresentou um conjunto de 84 recomendações no sentido de tornar o instituto da adopção mais célere e eficaz de modo a

proporcionar, o mais cedo possível, mais estabilidade às crianças que se encontram ao cuidado das instituições.

Face à avaliação efectuada e às recomendações do PIU, o *White Paper* define um conjunto vasto de medidas no sentido de optimizar e tornar mais eficaz o instituto da adopção que passam, designadamente, pelo aumento do investimento público com os serviços de adopção; alteração da lei de adopção; melhoramento do planeamento e do processo de tomada de decisões através de mais investimento na formação do pessoal técnico e do desenvolvimento de medidas de orientação dos serviços; melhoramento da organização dos serviços de adopção, identificando os bons e maus desempenhos e agindo de forma a divulgar os primeiros e a eliminar os maus desempenhos dos segundos; melhoramento do desempenho dos tribunais no sentido de eliminar, ou atenuar, os atrasos e tornar o tempo do processo mais próximo do tempo das crianças; criação de um Registo Nacional de Adopção; e estabelecimento de padrões nacionais para a adopção (*National Standards for Adoption*).

No que diz respeito ao sistema judicial, são várias as medidas defendidas para combater os atrasos, nomeadamente a criação de mais tribunais especializados, o recrutamento de magistrados especializados, uma gestão mais eficaz dos processos, o estabelecimento de serviços sociais de apoio aos tribunais, um melhor controlo das agendas e uma melhor monitorização do sistema.

O Governo aceitou a recomendação no sentido de criar um registo nacional de adopção. O registo concentraria informação acerca dos adoptantes seleccionados e crianças adoptáveis que seria utilizada para encontrar famílias para crianças que não possam, ou não seja desejável, serem adoptadas por famílias locais.

Com o objectivo de tornar mais eficazes todos os serviços envolvidos nos processos de adopção, o *White Paper* recomendou a fixação de um conjunto de padrões nacionais de adopção (*National Adoption Standards*) que coloquem as crianças no centro do processo de adopção. Os padrões nacionais de adopção definem o que as crianças, os possíveis adoptantes, os pais adoptivos e as famílias biológicas podem esperar do processo de adopção, bem como as responsabilidades dos serviços de adopção e das autoridades, de modo a que, em todo o país, seja prestado um serviço uniforme e eficaz.

Nos padrões nacionais de adopção, uma das medidas que se considera fundamental é o melhoramento do planeamento e da tomada de decisões relativamente aos projectos de vida das crianças. As crianças têm o direito de não sofrer com os atrasos do sistema. Para tal, considera-se que é essencial definir prazos para cada etapa do processo. De acordo com os padrões nacionais, sempre que se elaborem planos que incluam medidas definitivas para a criança, aqueles terão de ser feitos tendo sempre em conta as necessidades específicas da criança, e dentro de limites temporais previamente definidos.

Com o objectivo de melhorar o desempenho dos serviços envolvidos no processo de adopção, propôs o desenvolvimento de um conjunto de medidas, como a definição de critérios específicos de orientação e planeamento financeiro; a criação de mecanismos que permitam combater os maus desempenhos; a alteração do sistema de recolha de dados, de forma a que a monitorização dos desempenhos seja mais eficaz; e o levantamento das qualificações dos técnicos, de forma a que a distribuição de funções seja, também, mais eficaz.

O Governo Escocês considerou, também, prioritário desenvolver políticas que conduzam à eficácia do instituto da adopção. Nesse sentido, foi constituído, em 2001, um grupo de avaliação - *Adoption Policy Review Group* - composto por representantes de autoridades administrativas locais, representantes dos tribunais, dos serviços sociais responsáveis pela adopção, do sistema *Children's Hearings*, especialistas independentes, pais adoptivos e jovens adultos que tenham sido adoptados. A este grupo caberia avaliar o desempenho dos serviços de adopção, os critérios de selecção dos adoptantes, a possibilidade de criação de um serviço de apoio pós-adopção e a possibilidade de a Escócia aderir ao Registo Nacional de Inglaterra.

Destacam-se dois tipos de medidas propostas pelo Grupo. Um diz respeito à necessidade de criar informação acerca da adopção e do processo de adopção. Essa informação deve ser padronizada, acessível, facilmente compreensível e não discriminatória. A informação deve indicar o perfil das crianças adoptáveis, pormenorizar os critérios que os candidatos têm de preencher, incluir estudos de caso de pessoas que passaram por este processo e enumerar os diversos serviços de adopção e respectivos contactos. A informação deve estar disponível através de diversos meios, nomeadamente jornais, anúncios televisivos, vídeo, cd-rom e linha telefónica de informação. O outro tipo

de medidas diz respeito à criação dos serviços de pós-adopção para o apoio à família biológica, à criança, e, sobretudo, à família adoptiva.

No contexto das reformas nos EUA, destaca-se o programa "*Adoption 2000*" e a Lei da Adopção e das Famílias Seguras.

Na sequência da publicação do relatório "*Adoption 2002*", em Novembro de 1997, foi aprovada a Lei Federal da Adopção e das Famílias Seguras (ASFA) que contem uma estrutura legislativa centrada nos princípios da segurança, da permanência e da rapidez na tomada de decisão.

A ASFA definiu um conjunto de objectivos, entre os quais destacamos os relacionados com a segurança da criança; com os "esforços razoáveis" para preservar a relação com a família biológica; com os "esforços razoáveis" para promover a adopção; com a celeridade do processo de colocação definitiva; com o corte dos direitos paternais; com os incentivos à adopção; com a assistência à adopção; e com a avaliação do desempenho dos serviços. Neste âmbito, um dos objectivos da ASFA é aumentar a fiscalização estatal da eficácia dos programas de protecção infantil. A lei prevê que o *Health and Human Services*, consultando funcionários e advogados do sistema de protecção infantil, desenvolva mecanismos de avaliação de indicadores e avalie o desempenho estatal a partir de tais indicadores, cujos resultados devem constar de um relatório anual.

# Capítulo III
# Entre o risco e a adopção:
# uma longa marcha para (algumas) crianças em perigo

## 1. Introdução

No presente capítulo analisaremos a evolução do direito de promoção dos direitos e da protecção das crianças em perigo, o desempenho das entidades competentes e as práticas judiciárias, administrativas e comunitárias relativas aos casos em que uma criança é retirada de uma situação de perigo através da aplicação de uma medida de promoção dos seus direitos e de protecção relativamente a uma situação de perigo.

Entre as crianças sujeitas a estas medidas, há que seleccionar aquelas cujo projecto de vida preenche todos os requisitos legais da confiança administrativa ou da confiança judicial, o que permite legalmente o seu encaminhamento para adopção.

Atentaremos nos processos administrativos e de intervenção social que medeiam entre a decisão da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) ou de um tribunal de retirar uma criança do perigo e a decisão da Segurança Social ou da instituição que a acolhe, relativamente ao denominado projecto de vida para o seu futuro. Esta decisão opta, em regra, por um dos seguintes quatro caminhos: o regresso à família biológica, a entrega à família alargada, a institucionalização em instituição ou família de acolhimento e o encaminhamento para adopção.

Através da análise das estatísticas da actividade das CPCJ, dos tribunais e das crianças institucionalizadas em lares, construiremos uma aproximação ao universo das crianças com mais probabilidades de serem adoptáveis. Estas são mais do que aquelas que são actualmente encaminhadas para adopção, mas são muito menos do que o número recorrentemente citado em algum discurso público.

A informação que apresentaremos neste capítulo é, essencialmente, proveniente das estatísticas da justiça (Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça), de dois relatórios produzidos, respectivamente, pela Comissão Nacional de

Protecção das Crianças e Jovens em Risco (2002) e pelo Instituto para o Desenvolvimento Social do, agora, Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2000), e pela informação retirada de um conjunto de entrevistas efectuadas a actores institucionais. Entre as entrevistas realizadas, ouvimos dois magistrados judiciais e quatro magistrados do Ministério Público e entrevistámos, em três painéis, 17 técnicos (técnicos de serviço social, psicólogos e juristas) dos organismos da Segurança Social (serviços centrais do ISSS, centros distritais de Solidariedade e Segurança Social) e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e, ainda, um dirigente de uma instituição de acolhimento[60].

## 2. O direito de protecção das crianças em perigo

### 2.1. Da Lei de Protecção da Infância de 1911 à Lei de Promoção de Direitos e Protecção das Crianças em Perigo de 1999

Nos primeiros anos do século XX os "menores delinquentes" e os "menores em perigo" passaram a constituir uma preocupação autónoma do direito e dos tribunais, generalizando-se a ideia que ao Estado cumpre intervir na sua "protecção, educação e correcção" (Pedroso, 1998). Este movimento, tal como Beleza dos Santos descreveu, teve o seu início nos Estados Unidos da América, em finais do século XIX, ainda que de modo fragmentário, com a adopção de determinadas medidas como, por exemplo, a especialização das audiências para menores, em 1862, no Estado de Massachussets, que viriam a conduzir à criação, em 1899, do primeiro *Juvenile Court*, no Illinois e ao seu alastramento a outros estados americanos (Beleza dos Santos, 1923-25).

Portugal, ao aprovar a lei de protecção à infância de 1911, posicionou-se na primeira linha de um amplo movimento de constituição do denominado direito de menores e da criação de tribunais de menores[61]. Segundo Beleza dos Santos (1923-25), a acção jurisdicional exercia-se não apenas sobre os jovens que já tivessem tido comportamentos

[60] Cfr. Nota metodológica na Introdução Geral.
[61] O Decreto-Lei de 27 de Maio de 1911 instituiu o Tribunal de Menores, a princípio apenas em Lisboa e, a partir de 1925, em todas as comarcas. Este diploma excluía todos os menores de 16 anos do direito penal de adultos.

delinquentes, mas também sobre aqueles que estavam em sério risco moral de os praticarem[62].

Em Portugal, os tribunais de menores, inicialmente denominados de "tutorias de infância", quer interviessem sobre menores em "perigo moral", sobre "menores indisciplinados ou desamparados" ou sobre "delinquentes", aplicavam sempre medidas de protecção e de defesa do menor, procurando prevenir que os mesmos viessem a dedicar-se à prática de crimes. A promoção do bem-estar das crianças negligenciadas, abandonadas, maltratadas, desamparadas (vagabundagem, mendicidade, libertinagem) e a promoção da educação e correcção dos menores que praticam crimes integra-se, assim, no âmbito das funções instrumentais dos tribunais, de controle social e de resolução de litígios (Santos *et al*., 1996: 51 a 56).

Entre nós, o Decreto-Lei n.º 44288, de 20 de Abril de 1962 (alterado em 1967) acentuou o modelo de protecção que, ainda que revisto, viria, na sua essência, a ser mantido pela actual Organização Tutelar de Menores (OTM) prevista no Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro[63].

De acordo com tal modelo, todo "o menor-problema, isto é, numa situação desviante relativamente aos padrões de normalidade da vida e desenvolvimento no tecido social, é considerado carecido de protecção. E por essa simples razão, o Estado considera-se legitimado para o tomar a seu cargo" (Jardim e Rodrigues, 1999: 4). Tal modelo encontrava-se desfasado da Constituição da República Portuguesa (CRP) e de normas de direito internacional em vigor em Portugal, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, de 1990, sendo um modelo incapaz de responder aos problemas de então "no quadro de um Estado de direito social e democrático, quer no que se refere às crianças e jovens que carecem de protecção, quer no que respeita a menores que praticam factos qualificados por lei como crime" (Mota, 1999: 11). No âmbito desse modelo, o Estado, sem questionar a legitimidade da sua intervenção, arrogava-se o direito de educar e de proteger os menores sem lhes reconhecer o estatuto de sujeito de direitos, sendo os

[62] Esta nova preocupação foi assumida, pelo direito e pelos tribunais, em consonância e como consequência do impacto das transformações operadas no Judiciário, com o surgimento e a consolidação, nos países centrais do pós-Segunda Guerra Mundial, de uma nova forma política de Estado: o Estado-Providência (Santos *et al*. 1996: 24).

tribunais competentes para decretar medidas relativamente a menores que tivessem praticado factos qualificados por lei como crimes ou que, na sequência de abandono ou de maus tratos, estivessem em situação de perigo para a sua segurança, saúde, educação, formação e desenvolvimento, assim como aqueles que tivessem comportamentos desviantes.

O debate sobre a legitimidade e a capacidade da intervenção judicial, no quadro das crianças em perigo levou, assim, nos anos 80, em plena crise do Estado-Providência e do seu reflexo no judiciário, ao surgimento de movimentos de crítica aos diversos sistemas jurídicos que, de forma diferenciada, acolheram as ideias de protecção das crianças[64].

Em Portugal, só na década de 80 se começou a dar particular atenção ao problema da criança maltratada, continuando a ser desconhecida a sua verdadeira dimensão. Alguns estudos, tal como refere Maria Emília Xavier de Basto, apontam para "a perpetuação de um verdadeiro ciclo de violência nas famílias maltratantes verificando-se, muitas vezes, que as crianças vítimas de maus tratos se tornam mais tarde em adultos maltratantes (...). Muitas famílias maltratantes são famílias que sofrem de enormes carências, (...) que vivem num grande isolamento social, marginais e marginalizadas, não sendo capazes de utilizar adequadamente os recursos da comunidade que as poderiam ajudar, quer na resolução dos seus problemas, quer num melhor desempenho das suas funções parentais" (Basto: 60).

A par das críticas a uma intervenção paternalista, na qual não se respeitava o direito de audição e do contraditório das crianças e dos jovens, e de que o direito e os Tribunais só seleccionavam, como autores de crime ou em situação de negligência, abandono ou maus tratos, crianças de famílias pobres, criminalizando e estigmatizando a pobreza[65], surgem movimentos que invocam o aparente crescimento da "delinquência juvenil" e da insegurança dos cidadãos, nomeadamente nas cidades, que defendem a repenalização da

---

[63] Para analisar as características do modelo de protecção de então relativamente aos menores agentes de infracção, cfr. Gersão. 1994.

[64] Cfr. Santos *et al*. (1996: 27 e segs.). A crise do Estado-Providência manifesta-se, na área da justiça de menores, através da incapacidade financeira do Estado em suportar o aumento de despesas inerentes a um sistema de resposta e de inserção social de crianças em risco e de jovens que praticam crimes, cada vez mais necessário face ao crescimento do número de crianças excluídas do sistema escolar e do sistema de formação profissional, consequência das transformações ocorridas na economia e sociedade.

[65] Gersão (1994: 246) conclui, a partir da análise das "Estatísticas Judiciais", que, nos anos 80, na jurisdição de menores, a "medida de internamento em estabelecimento tutelar foi muito mais aplicada a crianças em risco que as crianças que praticaram crimes".

justiça de menores, com a diminuição da idade da imputabilidade penal e a aplicação do direito penal de adultos[66].

Os anos 80 assistem, assim, a um debate entre o chamado "modelo de justiça" (em que se privilegia a defesa da sociedade e o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos menores) e o "modelo de protecção" (em que se privilegia a intervenção do Estado na defesa do interesse do menor sem que formalmente lhe esteja reconhecido o direito ao contraditório)[67]. Esta tensão atravessa as reformas efectuadas a nível estadual e programadas no plano internacional pelas Nações Unidas (1985 e 1990) e pela Recomendação do Conselho da Europa de 1987, que opta pelas soluções não repressivas e de "diversão" das medidas aplicáveis às crianças e jovens que pratiquem crimes.

A justiça de menores, nos últimos tempos, segue também um apelo à comunidade, efectuado pelos Estado-Providência como forma de superação da crise que atravessa e de construção duma nova forma política de Estado (o Estado parceiro e cidadão), que assenta no postulado que a parceria entre o Estado e a comunidade estimulará as energias várias existentes nas comunidades, estabelecendo redes de desenvolvimento social[68].

A Convenção das Nações Unidas realizou uma abordagem integrada dos direitos da criança, ao reconhecer que o desenvolvimento pleno da criança implica a realização dos seus direitos sociais, culturais, económicos e civis, procurando um equilíbrio entre os direitos das crianças e dos seus responsáveis legais, concedendo, àquelas, o direito genérico de participar nas decisões que lhes dizem respeito. Segundo Queloz (1991), "o

---

[66] Queloz (1989) dá como exemplo um acórdão de 1982 da *Cour de Cassation* belga, que declarou que uma pena privativa de liberdade, aplicada a um menor, pode ter em si mesmo um efeito educativo "convencendo o menor de que a sociedade, após ter tentado ajudá-lo, decidiu defender-se ...".

[67] Em Portugal, o modelo judiciário de "protecção" apresenta, no entanto, práticas judiciárias distintas, havendo tribunais e juízes que sempre respeitaram, na sua essência, o princípio do contraditório.

[68] Por exemplo, na Bélgica, foram criadas as Comissões de Protecção da Juventude, e em Itália e em França surgiu um movimento de responsabilização comunitária relativo às respostas sociais a dar às inadaptações juvenis. No entanto, enquanto nestes países estas respostas se destinam essencialmente às crianças e jovens em "risco ou inadaptadas", nos EUA e no Reino Unido foram criados os "community-based programmes for young offender rehabilitation" (Queloz, 1989). "Nesta nova organização de poderes entre o central e o local (...) a sociedade local definirá a qualidade dos delitos inaceitáveis para ela. A justiça intervirá unicamente para tratar a nível nacional estes ilegalismos insuportáveis para os particularismos locais ..." (Queloz, 1989).

Em Portugal assume especial relevo a experiência das Comissões de Protecção de Menores, criadas pelo Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de Maio, e das Comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo Garantido, Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho. Em 1997 foi celebrado entre o Estado central, as autarquias e representantes da comunidade (União das IPSS, União das Misericórdias e União das Mutualidades), o Pacto para a cooperação e solidariedade, no qual se acorda o modo de articulação, entre os signatários, no desenvolvimento de políticas sociais.

centro do discurso da justiça de menores deve passar da questão da protecção (civil ou penal) da infância (menor em perigo ou agente de infracção criminal) para a questão da protecção e da promoção (diremos nós) dos direitos das crianças e dos jovens".

A descoberta destes direitos implica necessariamente o reconhecimento de que as crianças devem participar na intervenção judicial ou social que venha a ser efectuada sobre a sua situação. No entanto, no âmbito de um novo modelo de "actores sociais" e da "pedagogia da responsabilidade", esta concepção dos direitos da criança e do jovem será acompanhada pela tomada em consideração dos direitos da vítima e pela abertura do sistema à participação da comunidade.

O autor constrói, assim, um "modelo participativo/democrático" dos actores sociais na justiça de menores. Este modelo implica uma concepção dos Direitos do Homem, da criança e do jovem não individualista, mas antes segundo uma perspectiva global de responsabilidade e de solidariedade social. Consequentemente, esta justiça de menores em construção deveria atender a um "justo equilíbrio entre a redução de danos provocados pela criminalidade e pela limitação dos efeitos perversos da luta contra esta criminalidade, implicando uma política social pro-activa que, nos termos do artigo 10º das directrizes de Riad, encoraje e estimule a autonomia e a participação das crianças/jovens nos vários domínios da vida em sociedade, procurando evitar a sua marginalização e, consequentemente, comportamentos marginais daí advenientes".

Os menores infractores e os menores carecidos de protecção social foram durante muito tempo tratados da mesma forma, sujeitos a medidas idênticas, internados nas mesmas instituições, o que, nas palavras de Lopes da Mota "não permite atingir satisfatoriamente nenhum dos objectivos: nem educar os menores que praticam factos qualificados pela lei como crimes, nem proteger as crianças que apenas carecem de protecção social" (1999: 11). Assim, o menor desadaptado, abandonado ou em perigo, bem como o menor rebelde ou aquele que fora agente de um crime, inseriam-se em categorias que não deviam ser confundidas. Por tal, havia que distinguir a intervenção tutelar de protecção e a intervenção tutelar educativa. A intervenção protectora do Estado justificar-se-ia, sim, nos casos em que "o gozo ou o exercício de direitos cívicos, sociais, económicos ou culturais do menor são ameaçados por factores que lhe são exteriores – incúria, exclusão social ou maus tratos" (Jardim e Rodrigues, 1999: 4). A particular

fragilidade do menor perante a adversidade do mundo implicou que a CRP, no artigo 69º, n.º 1, cometesse à sociedade e ao Estado um dever de protecção das crianças, "com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições". O n.º 2 da mesma norma acrescenta que o "Estado assegura especial protecção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal".

Para cumprir tais imperativos constitucionais, e como meio de promover, de forma efectiva, os direitos das crianças consagrados na Convenção das Nações Unidas, de 26 de Janeiro de 1990, estabeleceu-se a promoção da família e dos direitos das crianças e a protecção das crianças e jovens em risco, como uma das prioridades[69]. Nessa Convenção, o cerne da protecção das crianças em risco desloca-se da mera protecção da infância para a promoção e protecção dos direitos das crianças e dos jovens, o que implica uma abordagem integrada dos direitos das crianças, pois reconhece que o pleno desenvolvimento implica a realização dos seus direitos e dos direitos dos seus responsáveis

[69] A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança veio atribuir especial relevo à consideração da criança como sujeito de direitos, tendo sido reconhecidos, no domínio da situação da criança na família biológica, entre muitos outros, o direito da criança à protecção contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual (artigo 19º, n.º 1).
Paralelamente, foram ainda reconhecidos à criança outros direitos civis, económicos, sociais, culturais e políticos, com incidência indirecta nas relações pais/filhos que lhe garantem, por um lado, especial protecção e, por outro lado, lhe asseguram diversas prestações adequadas ao seu desenvolvimento integral e a reconhecem como agente social com capacidade de participação na sua própria vida e na vida social (artigos 12º, 13º, 14º e 15º).
A titularidade de direitos e de liberdades fundamentais está estreitamente ligada ao *interesse superior da criança*, que é o objectivo e o limite da acção dos pais e que constitui o critério de decisão das autoridades competentes (artigos 18º, n.º 9 e 3º, n.º 1). O interesse superior da criança, de acordo com António Farinha, é "o interesse a sobrepor-se a qualquer outro interesse legítimo, seja dos pais, seja o de outros adultos, sejam ainda interesses de natureza diferente, de ordem económica ou cultural, designadamente. Interesse a definir através de uma rigorosa avaliação concreta, determinada por uma perspectiva global e sistémica, de natureza interdisciplinar e interinstitucional. Interesse intimamente ligado, sem dúvida, à satisfação da premente necessidade da criança de crescimento harmonioso, em ambiente familiar, num clima de amor, aceitação e bem-estar. Interesse decorrente também da salvaguarda da continuidade das ligações afectivas estáveis da criança, operada em tempo útil, de acordo com o sentido do tempo da criança e não do adulto" (Farinha: 1994, 56).
Nos termos dos artigos 2º e 4º da Convenção sobre os Direitos da Criança, os Estados Partes estão comprometidos a respeitar e a garantir os direitos nela previstos a todas as crianças sob a sua jurisdição e a adoptar as medidas legislativas, administrativas e outras, necessárias à prossecução dos direitos reconhecidos pela Convenção. As actividades a prosseguir deverão ser efectivadas no "quadro de uma intervenção interdisciplinar e interinstitucional, articulada e flexível, de base local, que combine a qualidade da acção com o respeito pelos princípios e garantias constitucionais, em último caso assegurados pelos tribunais" (Farinha, 1994: 57).

legais, concedendo às crianças o direito de participarem nas decisões que lhe dizem respeito. Trata-se, pois, de um novo modelo de protecção das crianças e jovens em risco, que parte do princípio de que as crianças são actores sociais, cuja protecção deve implicar a dos seus direitos individuais, económicos, sociais e culturais.

Foi então empreendida uma reforma, que incidiu na alteração da Lei Tutelar Educativa[70] e na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP)[71], que fundou a intervenção junto de menores na distinção entre as tarefas estaduais de protecção de menores e de protecção de bens jurídicos fundamentais da comunidade. O legislador não esqueceu que, com frequência, o menor que pratica infracções é também o menor carecido de protecção, pelo que foi estabelecida a ligação entre os dois regimes (artigo 81º, da LPCJP, Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro e artigo 43º, da LTE, Lei n.º 166/99, de 14 e Setembro) .

A reforma teve em conta o disposto na CRP e em Convenções e Recomendações internacionais a que Portugal estava vinculado[72]. Com o objectivo de promover a família e de dar cumprimento às determinações constitucionais que conferem ao Estado e à sociedade o dever de protecção da família, das crianças e dos jovens com vista ao seu desenvolvimento integral e que atribuem um direito especial de protecção aos órfãos, abandonados ou por qualquer razão privados de um ambiente familiar normal (artigos 67º, 69º e 70º da CRP), em Dezembro de 1995 foi iniciado um vasto processo de reforma do sistema de promoção da família e de protecção de crianças e dos jovens em risco. Após a elaboração de diversos relatórios (ver Reforma do Direito de Menores, 1999), o processo de reforma do sistema de protecção de crianças e jovens em risco[73], de cariz

[70] Regula a intervenção do Estado nas situações em que os menores praticam factos qualificados pela lei como crime, a cargo do sistema de justiça.

[71] Regula a intervenção social do Estado e da comunidade nas situações de menores em perigo, carecidos de protecção, reservando-se a intervenção dos tribunais para os casos em que não há consentimento e em que é necessário decidir sobre restrições ou regulação do exercício de direitos.

[72] Essas Convenções são as seguintes: Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, Nova Iorque, 1989), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (Regras de Beijing), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas da Liberdade (Regras de Tóquio), Directrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Directrizes de Riade), Regras das Nações Unidas para a Protecção dos Jovens Privados da Liberdade (Regras de Havana) e Recomendações do Conselho da Europa de 1987 e 1988, assim como as experiências de direito comparado, designadamente as leis aprovadas na Bélgica, Espanha, Canadá e Brasil e a experiência portuguesa, sobretudo da acção desenvolvida pelas Comissões de Protecção de Menores, instaladas a partir de 1991.

[73] De acordo com a essa Resolução, o conceito de "criança e jovem em risco" enquadra as crianças e jovens sujeitos a maus tratos, aqueles a quem os pais ou os representantes legais não prestam os cuidados

interministerial e interinstitucional, foi definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de Outubro. Como o legislador aí refere, a situação existente revelava "a persistência de uma ideologia institucionalizadora, também criadora de riscos, que não configura necessariamente a solução mais adequada para muitas dessas crianças".

A Resolução tinha como objectivos a definição de uma política integrada para as crianças e jovens em risco, com respeito pelos princípios da intervenção mínima na esfera da autonomia e da autodeterminação dos seus destinatários e da optimização e racionalização dos recursos humanos e económicos, de modo a evitar actuações excessivas e/ou sobrepostas de entidades públicas e privadas. Outro objectivo prendia-se com a ideia da intervenção social não ser apenas caritativa ou administrativa, mas antes inserida num espaço de cidadania, que tivesse em conta a opinião das crianças nas decisões relativas a elas próprias, cooperando o Estado na protecção e na promoção das crianças e jovens em risco, com todas as pessoas individuais e colectivas da comunidade, concretamente com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

De acordo com a Resolução era necessário definir os critérios de intervenção, de acolhimento, de diagnóstico e de elaboração do projecto de vida das crianças e dos jovens em risco[74], perante os quais, face ao caso concreto, fosse potenciada pelo Estado e pela sociedade a sua inserção na família biológica ou alargada ou encaminhadas para adopção ou para outras soluções mais adequadas, como a colocação familiar ou o acolhimento em instituições, o que deveria ser transitório.

Foi, então, realizado um levantamento das insuficiências do actual sistema e foram definidas medidas e estratégias de acção para a reforma legal, institucional e de articulação entre os serviços públicos e a comunidade, por meio da referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de Outubro, que aprovou um processo interministerial e entre instituições de reforma do sistema de protecção de crianças e de jovens em risco, com cinco vertentes: reforma legal, enquadramento institucional, desenvolvimento e

necessários ao seu desenvolvimento e ainda aqueles que, com o seu comportamento, ponham eles próprios em causa o seu desenvolvimento, não tomando os pais ou representantes legais as medidas necessárias para pôr cobro a esse comportamento (ou não as podendo tomar), ou não se mostrando eficazes essas medidas.

[74] Como é referido na Resolução do Conselho de Ministros em análise, a elaboração do projecto de vida da criança ou do jovem implica decisões complexas, com a necessidade de ponderações várias, mas também requer celeridade, pois o tempo útil da criança é distinto do tempo útil do adulto. De forma a assegurar

coordenação das respostas sociais, auditorias e estudos e dinamização e coordenação da reforma.

Na sequência de tal Resolução, pelo Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de Abril, foi criada a Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR). Esta Comissão tinha, entre outras, a responsabilidade de promover e de desenvolver a reforma em curso e de apoiar as Comissões de Protecção de Menores[75].

Ao mesmo tempo, foram iniciados os trabalhos de elaboração das propostas da Lei Tutelar Educativa e da Lei de Protecção das Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), de forma a suportarem uma intervenção coerente, que dariam lugar, respectivamente, à Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro e à Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro.

---

sempre o contraditório, havia a necessidade de rever os procedimentos jurídicos, administrativos e de intervenção social.

[75] De acordo com António Farinha, as Comissões de Protecção, criadas pelo Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de Maio, e constituídas por representantes de serviços, organismos e entidades públicas e privadas principais, desempenhavam um papel fundamental, "por se assumirem como órgãos essenciais à sensibilização e à dinamização comunitárias, ao diálogo, à participação coordenada de vários poderes, à racionalização complementar de recursos, à definição de respostas globais para problemas globais da infância, da juventude e da família que cada comunidade enfrenta". Por outro lado, o mesmo autor considerava que estas Comissões têm sido essenciais a "um acompanhamento mais atento e mais próximo das disfunções familiares e das suas repercussões negativas na educação e no desenvolvimento global das crianças, propiciando registos de solidariedade, de cooperação e de responsabilização múltiplos, imprescindíveis a uma adequada reinserção social com efectivo respeito pelos direitos e garantias fundamentais" (Farinha, 1994: 57).

As Comissões de Protecção de Menores, para além de uma importante competência na área da prevenção primária e secundária, adoptam e executam, com o consentimento respectivo dos titulares do exercício paternal, medidas de protecção relativamente a crianças maltratadas, negligenciadas ou com condutas desviantes. Compete-lhes, designadamente: detectar factos que afectem direitos ou interesses dos menores ou que coloquem em perigo a sua saúde, segurança, educação ou moralidade; prestar aconselhamento e assistência aos menores e respectivas famílias; participar aqueles factos, quando for caso disso, às entidades com competência para intervir; cooperar com organismos públicos e privados em actividades de estudo e acção relacionadas com a promoção do bem-estar da criança, do jovem e da família e com a prevenção das situações de risco ou de desadaptação de crianças e jovens. Na área da prevenção, compete-lhes nomeadamente: sensibilizar e informar o público em geral e as crianças em especial sobre os Direitos da Criança e os meios adequados à sua execução; sensibilizar, informar e dar formação aos elementos comunitários com responsabilidades no domínio da protecção da criança e da família, sobre detecção, diagnóstico e sinalização de crianças em risco; coordenar acções de apoio à criança e à família no domínio da educação, da saúde, da acção social, da habitação, do urbanismo e da ocupação dos tempos livres; desenvolver apoios específicos a famílias mais vulneráveis: monoparentais, dissociadas, famílias com maiores carências económicas ou culturais, famílias muito jovens; promover iniciativas contra a violência nos conflitos familiares, através da criação de serviços de acompanhamento e aconselhamento do casal e de serviços de mediação familiar; coordenar, racionalizar e criar estruturas de acolhimento transitório urgente de crianças em risco ou em situação de crise. Segundo António Farinha, "a expansão, a consolidação e a avaliação das Comissões de Protecção de Menores, aliada aos últimos aperfeiçoamentos introduzidos em institutos legais de protecção da criança potenciam, decerto, o fortalecimento de um novo olhar sobre a criança na família biológica, um olhar que resulta não só do desejo de a amarmos mas também do dever de a respeitarmos" (1994: 58).

Segundo as palavras de Vera Jardim e de Ferro Rodrigues, o novo modelo de protecção de crianças e jovens em risco "apela à participação activa da comunidade, numa nova relação de parceria com o Estado, concretizada nas comissões de protecção de menores, capaz de estimular energias locais potenciadoras de estabelecimento de redes de desenvolvimento social" (1999: 6)[76].

Quanto às "respostas sociais", foi seguida uma política de protecção de preferência não institucionalizada, tendo sido definido como prioridade o acolhimento de emergência, como meio de permitir, sempre que possível, o regresso à família ou a constituição do vínculo de adopção e, apenas em derradeira instância, o encaminhamento para instituições de acolhimento não temporárias[77].

No âmbito da política de desenvolvimento das respostas não institucionais foi criado por Despacho Conjunto dos Ministros da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social de 18 de Março de 1997, o Programa "Adopção 2000", de forma a "facilitar e agilizar o processo de adopção, quer na fase judicial, quer a nível administrativo, nomeadamente no procedimento de selecção de casais e de entrega de crianças para a adopção" (Jardim e Rodrigues, 1999: 6). Para o efeito, o legislador procedeu a uma alteração ao Código Civil e à legislação de adopção, passando também a ser possível as Instituições Particulares de Solidariedade Social intervirem no funcionamento da adopção.

## 2.2. A Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e a prevalência da família

### 2.2.1. A Lei de Protecção e a Lei Tutelar Educativa

A promoção dos direitos e a protecção das crianças e dos jovens em perigo compete às entidades públicas ou privadas com atribuições em matéria de infância e juventude, às comissões de protecção e, em última instância, aos tribunais, nos casos em que a intervenção das comissões de protecção não possa ocorrer, quer por falta de consentimento

[76] Os então ministros acrescentavam que entre 1996 e 1999 havia sido promovida a criação e a instalação de 89 comissões de protecção de menores, distribuídas por todo o país.
[77] Desta forma, foi então criada a rede de centros de acolhimento temporário de emergência que, em 1995 era composta por 19 unidades e, em 1999, por 55. Em 2002 os centros de acolhimento eram já cerca de 80.

dos pais, do representante legal ou de quem tenha a guarda de facto da criança ou do jovem, quer por não dispor dos meios para aplicar ou para executar a medida adequada.

A partir da actual Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo – Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro – o Estado e a sociedade passaram a ter um especial dever na promoção e na protecção dos direitos das crianças e jovens em risco. Por tal, tornou-se necessário que o Estado promovesse uma política específica para as crianças e jovens submetidos a maus tratos, abusos de autoridade, abusos sexuais, negligência, abandono ou às quais os pais ou representantes legais não prestassem os cuidados necessários ao seu desenvolvimento, bem como para aqueles que, com a sua actuação, pusessem, eles próprios, em causa o seu desenvolvimento, nas situações em que os pais ou representantes legais não tomassem ou não pudessem tomar as medidas necessárias para evitar esse comportamento ou não tomassem medidas eficazes para o efeito. Pelo exposto se justifica a intervenção de protecção.

Quanto à intervenção tutelar educativa, regulada pela Lei Tutelar Educativa – Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro - a cargo do sistema de justiça, a sua *ratio* é distinta, pois quando é o próprio menor a pôr em causa, pelo seu comportamento, os valores jurídicos essenciais da comunidade plasmados em normas penais, é justificável "a intervenção do Estado com a finalidade de o educar para o direito e para os valores fundamentais da vida em sociedade, por forma a que ele interiorize aqueles valores e normas básicas essenciais à vida em comunidade" (Jardim e Rodrigues, 1999: 7). Portanto, o que determina a intervenção tutelar e a aplicação de medidas tutelares, é não apenas a prática de um facto considerado pela lei penal como crime, mas também a necessidade de educação do menor para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade.

Entendeu-se ser conveniente a articulação entre as duas formas de intervenção, dado que, "a natureza necessariamente incindível de uma correcta «política de menoridade» não pode conceber-se em compartimentos estanques", por isso, durante qualquer das fases do processo tutelar educativo, designadamente em caso de arquivamento, o Ministério Público participa às autoridades competentes a situação do menor que careça de protecção social, tomará as medidas processuais que entenda pertinentes quanto ao exercício ou ao suprimento do poder paternal e poderá tomar iniciativas de forma a garantir a protecção social do menor.

### 2.2.2. A Lei de Protecção: os princípios orientadores e as medidas de promoção e protecção

#### *2.2.2.1. Os princípios orientadores*

Na Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, (LPCJP), que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2001, encontram-se alguns princípios orientadores da intervenção para a promoção dos direitos e protecção da criança e do jovem em perigo, de forma a respeitar o disposto na CRP e na Convenção dos Direitos das Crianças.

O primeiro princípio previsto no artigo 4º da LPCJP, concretamente na alínea a), é o interesse superior da criança, de acordo com o qual a intervenção terá de atender "prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do jovem, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto". O legislador estabeleceu também o princípio da privacidade, referindo que a promoção dos direitos e a protecção da criança e do jovem deverá respeitar a intimidade, o direito à imagem e a reserva da vida privada daquele. Na alínea c), a LPCJP refere que a intervenção deverá ocorrer o mais precocemente possível, isto é, "logo que a situação de perigo seja conhecida". A lei acrescenta, na alínea d), que tal intervenção deverá ser exercida apenas pelas instituições e entidades "cuja acção seja indispensável à efectiva promoção dos direitos e à protecção da criança e do jovem em perigo", o que consiste no princípio da intervenção mínima. Ainda sobre a intervenção, encontra-se o princípio da proporcionalidade e actualidade, nos termos do qual a intervenção terá de ser "necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o jovem se encontram no momento em que a decisão é tomada", apenas podendo interferir na vida da criança ou jovem "na medida em que for estritamente necessário".

Sobre a responsabilidade parental e a prevalência da família, versam as alíneas f) e g), respectivamente. De acordo com o primeiro destes princípios, a intervenção deverá ocorrer "de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o jovem". O segundo destes princípios, que será analisado posteriormente de modo mais detalhado, prevê que na protecção da criança deve ser dada prevalência à sua integração na família biológica ou adoptiva.

A alínea h) do artigo 4º da lei que analisamos, é relativa ao princípio da obrigatoriedade da informação, nos termos do qual a criança e o jovem, os pais, o representante legal ou a pessoa que tenha a sua guarda de facto têm direito a ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção, bem como da explicação sobre a forma como a mesma se processa.

A LPCJP estabelece, na alínea i), o princípio da audição obrigatória e da participação. Este princípio significa que a criança e o jovem, em separado ou na companhia dos pais ou de pessoas por si escolhida, assim como os pais, o representante legal ou a pessoa que tenha a sua guarda de facto "têm direito a ser ouvidos e a participar nos actos e na definição da medida de promoção dos direitos e de protecção".

A intervenção para a promoção dos direitos e protecção da criança e do jovem em perigo deverá obedecer também ao princípio da subsidiariedade, nos termos do qual a intervenção deve ser realizada, sucessivamente, pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas comissões de protecção de crianças e jovens e, apenas em última instância, pelos tribunais.

A LPCJP prevê, também, várias medidas de promoção dos direitos e de protecção das crianças e dos jovens em perigo, que podem ser aplicadas pelos tribunais e pelas CPCJ, com o fim de afastar o perigo em que essas crianças e jovens se encontram, de lhes proporcionar as condições que permitam promover e proteger a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral, com o objectivo de garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou de abuso.

#### *2.2.2.2. As medidas de promoção e protecção: a inexistência de uma medida de confiança para a adopção*

As medidas de promoção e de protecção das crianças, nos termos do artigo 35º da LPCJP são as seguintes: apoio junto dos pais; apoio junto de outro familiar; confiança a pessoa idónea; apoio para a autonomia de vida; acolhimento familiar; acolhimento em instituição. A aplicação das medidas de promoção e de protecção é da competência exclusiva das comissões de protecção e promoção, bem como dos tribunais. Por decisão negociada, tais medidas integram um acordo de promoção e de protecção.

Tais medidas serão executadas no meio natural de vida ou em regime de colocação, podendo ser decididas a título provisório[78].

As medidas de promoção e de protecção podem ter lugar no meio natural de vida, de acordo com os artigos39º e ss., isto é, junto dos pais ou de outros familiares, com o fim de proporcionar apoio de natureza psicopedagógica e social e, quando necessário, ajuda económica. Estas medidas podem, ainda, consistir na confiança a pessoa idónea, ou seja, a pessoa que, não pertencendo à família do menor, tenha estabelecido com o mesmo uma relação de afectividade recíproca – artigos 43º e 44º. No artigo 45º, é referida a medida de apoio para a autonomia de vida, que consiste em conceder directamente ao jovem com idade superior a 15 anos apoio económico e acompanhamento psicopedagógico e social, designadamente através do acesso a programas de formação, com o objectivo de proporcionar condições que habilitem o menor e que lhe permitam viver por si só e adquiri progressivamente autonomia de vida.

Outras medidas são as de colocação, previstas no artigo 46º e ss. As medidas de colocação, que podem ser de curta duração ou prolongadas, consistem no acolhimento familiar, isto é, na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, para o efeito habilitadas, como o fim da criança ser integrada em meio familiar, lhe serem prestados cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral. O artigo 47º, relativo aos tipos de famílias de acolhimento, refere que podem ser constituídas famílias de acolhimento em lares familiares ou em lares profissionais.

A duração das medidas no meio natural de vida, de acordo com o artigo 60º, não poderá ser duração superior a um ano, "podendo, todavia, ser prorrogadas até 18 meses se o interesse da criança ou do jovem o aconselhar". As medidas de apoio junto de outro familiar e de confiança a pessoa idónea, poderão prevalecer enquanto se mantiverem os consentimentos e os acordos legalmente exigidos. O acolhimento em instituição e o acolhimento familiar terão a duração estabelecida no acordo ou na decisão judicial – artigo 61º.

[78] As medidas provisórias são aplicáveis nas situações de emergência ou enquanto se procede ao diagnóstico da situação da criança e à definição do seu encaminhamento subsequente, não podendo a sua duração prolongar-se por mais de seis meses, nos termos do artigo 37º da LPCJP. De acordo com o artigo 62º, n.º 6, as medidas provisórias são obrigatoriamente revistas no prazo máximo de seis meses após a sua aplicação.

Nos termos do artigo 62º, a medida aplicada é obrigatoriamente revista findo o prazo fixado no acordo ou na decisão judicial e, em qualquer caso, decorridos períodos nunca superiores a seis meses. Antes de decorrido o prazo fixado no acordo ou na decisão judicial, a medida pode ser revista, oficiosamente ou a pedido dos pais, representante legal ou da pessoa que tenha a guarda de facto, desde que ocorram factos que justifiquem a revisão. A decisão de revisão pode implicar a cessação da medida, a sua substituição por outra mais adequada, a continuação ou a prorrogação da execução da medida, a verificação das condições de execução da medida ou a comunicação à Segurança Social da verificação dos requisitos da adopção.

A lei, no artigo 64º, determina que cabe às entidades policiais e às autoridades judiciárias a comunicação, às comissões de protecção, de situações de crianças e jovens em perigo de que tenham conhecimento no exercício das suas funções. O mesmo deverão fazer as entidades com competência em matéria de infância e juventude, bem como qualquer pessoa, nos termos dos artigos 65º e 66º. As comissões de protecção, por sua vez, terão de dar conhecimento aos organismos de Segurança Social, das "situações de crianças e jovens que se encontrem em alguma das situações previstas no artigo 1978º do Código Civil e de outras que entendam dever encaminhar para a adopção". As comissões de protecção terão, também, de comunicar tais situações ao Ministério Público, sobretudo no caso de divergência com a Segurança Social – artigos 67º e 68º.

No âmbito das crianças e jovens em perigo, o Ministério Público intervém na promoção e defesa dos seus direitos, "podendo exigir aos pais, ao representante legal ou a quem tenha a sua guarda de facto os esclarecimentos necessários" – artigo 72º, n.º 1. Cabe ao Ministério Público, nos termos do n.º 2 da mesma norma, o acompanhamento da actividade das comissões de protecção, "tendo em vista apreciar a legalidade e a adequação das decisões, a fiscalização da sua actividade processual e a promoção dos procedimentos judiciais adequados". Compete, ainda, ao Ministério Público, de modo especial, representar as crianças e jovens em perigo, "propondo acções, requerendo providências tutelares cíveis e usando de quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e à sua protecção" - artigo 72º, n.º 3.

A terminar este ponto é de salientar que a LPCJP não prevê, como medida de promoção e protecção de crianças em perigo, a medida de entrega para adopção. Assim,

nos termos da lei em vigor, as medidas de promoção dos direitos e de protecção da criança face a um perigo, não se confundem com um juízo posterior de adoptabilidade a ser efectuado nos processos de confiança administrativa ou de confiança judicial.

No entanto, como entre dois momentos de valoração judicial pode mediar um longo período e como há situações em que o processo de promoção e protecção já tem todos os elementos para decidir que o melhor projecto de vida para aquela criança é a confiança para adopção, o artigo 44º, da LPCJP previu a possibilidade, designadamente quando se verifiquem os requisitos do artigo 1978º, do Código Civil (confiança judicial), da "colocação da criança ou do jovem sob a guarda do candidato seleccionado para a adopção pelo competente organismo da segurança social, desde que não ocorra oposição expressa e fundamentada deste organismo".

A medida do artigo 44.º que, segundo as nossas entrevistas, está a crescer gradualmente, foi um primeiro passo, mas consubstancia uma solução tímida, dado que há situações (ex: abandono total dos pais, morte dos pais, negligência grosseira, incapacidade física e mental dos pais) em que é claro e consensual, no processo de protecção, que aquela criança, ao ser retirada do risco, deve ser de imediato encaminhada para adopção. Assim, urge que, sem prejuízo das garantias dos pais biológicos e no interesse superior da criança, sejam legalmente tipificadas as situações em que o tribunal possa decidir retirar a criança do perigo e efectuar uma confiança judicial para adopção, sem necessidade de recorrer previamente ao processo de inibição do poder paternal ou ao processo de confiança judicial.

### 2.2.3. A prevalência da família na lei de adopção: as crianças em perigo e as crianças adoptáveis (o processo de definição do projecto de vida, a confiança administrativa e a confiança judicial)

No artigo 4º, alínea g), da LPCJP, o legislador estabelece, como referimos, o princípio da prevalência da família, ou seja, que "na promoção de direitos e na protecção da criança e do jovem deve ser dada prevalência às medidas que os integrem na sua família ou que promovam a sua adopção". Este princípio está em consonância com o actual espírito da adopção que visa, em primeira linha, a defesa do interesse do menor, mas

também, "servir sobretudo o interesse dos menores desprovidos do meio familiar normal" (Oliveira, 2001: 47).

A adopção, como sabemos, não é *de iure constituto* uma medida de protecção de crianças em perigo. Assim, após a criança ser retirada do perigo é que as entidades públicas (a Segurança Social) e privadas podem estudar o caso de cada criança e encaminhá-la para a adopção, se ocorrerem os requisitos legais que permitam aos organismos de Segurança Social efectuar a confiança administrativa (não oposição do representante legal e de quem tiver a guarda de direito e de facto do menor e do tribunal, se houver processo tutelar pendente – artigo 8º do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio) ou que permitam que venha a ser proferida sentença judicial favorável no processo de confiança judicial (requisitos do artigo 1978º, n.º 1, alíneas a), b), c), d) e e) do Código Civil). Assim, legalmente, só são "crianças adoptáveis" aquelas que são confiadas administrativa ou judicialmente a um candidato ou candidatos a adopção seleccionados pela Segurança Social.

A questão fundamental, hoje, é saber quais as crianças que foram retiradas do perigo que podem ser encaminhadas para a adopção e do modo mais célere possível.

Nesse sentido, a LPCJP inovou, como referimos anteriormente, apesar da controvérsia, ao consagrar no artigo 44º, a medida de confiança de criança em perigo à guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção, nas situações de crianças e jovens que se encontrem em alguma das situações previstas no artigo 1978º do Código Civil em que é permitida a confiança judicial, e de outras situações que entendam dever encaminhar para adopção, se não houver oposição fundamentada do organismo de Segurança Social.

A LPCJP abre, assim, a possibilidade de se efectuar um encaminhamento mais rápido para a adopção, confiando uma criança em perigo ao(s) candidato(s) à adopção já seleccionado(s) pelo organismo de Segurança Social, evitando que ela passe um período transitório em acolhimento familiar ou institucional. No entanto, essa confiança a candidato a adoptante não evita a necessidade legal da confiança administrativa ou da confiança judicial para a criança ser adoptável em processo de adopção.

Uma criança em perigo desprovida de meio familiar só é, assim, adoptável actualmente se, previamente, se verificarem os requisitos legais que permitam a sua confiança administrativa ou judicial ao(s) candidato(s) a adoptante(s).

### 2.3. O processo de encaminhamento para a adopção: a definição do projecto de vida, a confiança administrativa e a confiança judicial

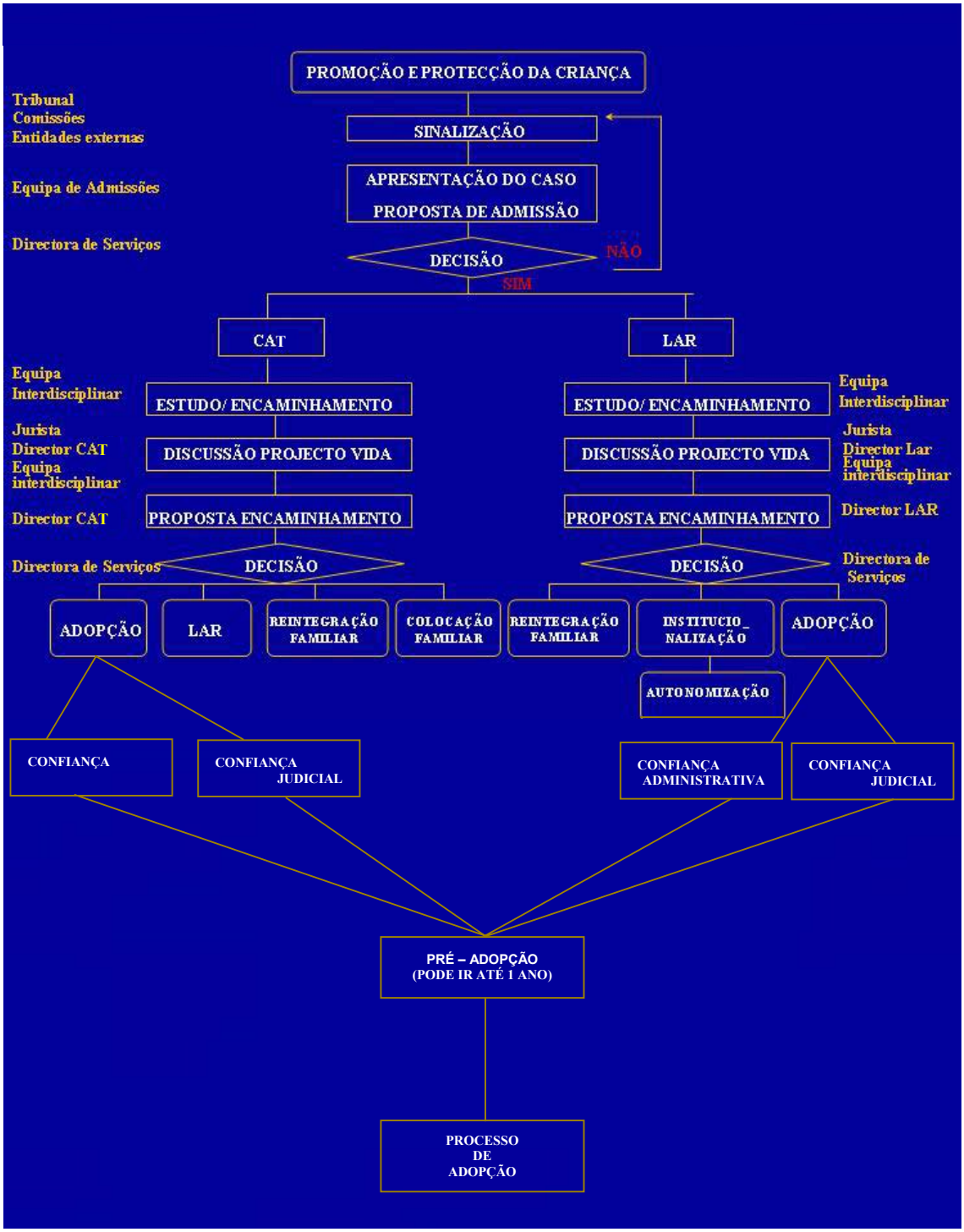
Entre as crianças entregues voluntariamente pelos pais biológicos (em regra pela mãe) para adopção e entre as crianças em perigo sujeitas à intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens ou ao tribunal, só podem ser encaminhadas para adopção as situações em que se verifiquem os requisitos legais que permitam a sua confiança administrativa ou judicial a um adoptante ou adoptantes.

No entanto, previamente, a Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e todas as instituições públicas ou privadas que acolhem crianças, têm de definir o que se designa *o projecto de vida da criança*, ou seja, a melhor solução para o interesse da criança. Este projecto passa por voltar à família biológica nuclear ou alargada, ser confiada a uma família idónea, ser encaminhada para uma instituição ou para uma família de acolhimento, ou ainda, ser encaminhada para adopção.

Há, assim, nesta última hipótese, a possibilidade de ser decretada a confiança administrativa ou a confiança judicial. Acresce que, este processo de definição do projecto de vida de encaminhamento para a adopção é um processo de intervenção social e administrativo de decisão complexa. Assim, entre a decisão da CPCJ ou do tribunal de retirar uma criança do perigo, até à decisão de a entregar para adopção e a consequente entrega administrativa ou propositura de confiança judicial, existe um processo complexo, moroso e não regulado legalmente, permitindo que cada entidade o processe como melhor entende. A título de exemplo, na Santa Casa de Misericórdia de Lisboa (SCML), um processo de decisão sobre um projecto de vida de uma criança institucionalizada passa pelo estudo da equipa interdisciplinar, a discussão dessa equipa com o jurista e o director da instituição, que decide a proposta de encaminhamento, submetida à decisão da directora de serviço (e eventualmente da adjunta da mesa da SCML, conforme exista ou não delegação de competências).

**Figura 1**

**Fluxograma da decisão de "adoptabilidade"**




Adaptado de fluxograma da DSAR da SCRL

(http://www.misericordiadelisboa.pt/default.asp?id=15&ACT=5&content=39&mnu=15)

Após a decisão do projecto de vida da criança e o seu encaminhamento para adopção, há que promover a confiança administrativa ou judicial. Ora, os seus requisitos são exigentes e as instituições, a Segurança Social e os magistrados do Ministério Público demoram a adoptar a devida providência (Figura 2).

**Figura 2**

**Processo de "encaminhamento" para adopção de uma criança**

**Os requisitos legais para encaminhar uma criança para adopção:**

**a) Não oposição inequívoca de representante legal ou titular de guarda de direito e de facto a que o menor seja confiado administrativamente para adopção (artigo 8º do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio)**

**b) Se tiver havido consentimento prévio para a adopção**

**c) Oposição do representante legal e não se encontrar a viver com ascendente, colateral até ao 3º grau ou tutor e a seu cargo**

C1 – Artigo 1978º, n.º 1, alínea a) do Código Civil – "Se o menor for filho de pais incógnitos ou falecidos;"
C2 – Artigo 1978º, n.º 1, alínea c) do Código Civil – "Se os pais tiverem abandonado o menor;"
C3 – Artigo 1978º, n.º 1, alínea d) do Código Civil – "Se os pais, por acção ou omissão, puserem em perigo a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação do menor em termos que, pela sua gravidade, comprometam seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação;"
C4 – Artigo 1978º, n.º 1, alínea e) do Código Civil – "Se os pais do menor acolhido por um particular ou por uma instituição tiverem revelado manifesto desinteresse pelo filho, em termos de comprometer seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação, durante, pelo menos, os seis meses que precederam o pedido de confiança."

**d) Artigo 1978º, n.º 2 - "A confiança com fundamento nas situações previstas nas alíneas a), c), d) e e) do número anterior não pode ser decidida se o menor se encontrar a viver com ascendente, colateral até ao 3º grau ou tutor e a seu cargo, , salvo se aqueles familiares ou o tutor puserem em perigo, de forma grave, a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação do menor ou se o tribunal concluir que a situação não é adequada a assegurar suficientemente o interesse do menor**".

**Confiança Administrativa de criança para adopção por organismo da Segurança Social**

Confiança Judicial

Período de pré-adopção
e de realização de inquérito
(artigo 9º do Decreto-Lei )
n.º 185/93, de 22 de Maio

**Processo de adopção**

Fonte: CES/OPJP

## 3. A caracterização das crianças em perigo e o seu encaminhamento para a adopção

A partir deste ponto, analisaremos, como referimos no início, uma das fases da problemática da adopção: a da detecção da criança ou do jovem em perigo até ser considerado adoptável. Neste âmbito, iremos analisar as estatísticas da justiça referentes à intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e à intervenção do tribunal e as estatísticas relacionadas com as crianças e jovens institucionalizados em lares de encaminhamento e acolhimento.

O nosso enfoque, para além de procurar contextualizar as instituições competentes, incidirá na detecção dos processos de identificação de crianças e jovens adoptáveis, bem como na sua caracterização. No entanto, como veremos pela análise dos dados disponíveis, existem algumas limitações em detectar as situações nas quais uma criança ou jovem é considerada adoptável, visto que estão englobadas nos dados gerais. Mas, ainda assim, é possível captar alguns dados indiciadores de que determinadas crianças em situação de risco poderiam ser encaminhadas para adopção.

### 3.1. As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: a intervenção sobre crianças e jovens em perigo

A informação relativa à actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ), como afirmámos no início, foi recolhida no relatório elaborado pelo Instituto para o Desenvolvimento Social, em 2002[79]. Nesse relatório é efectuada uma análise exaustiva da informação recolhida junto das Comissões de Protecção espalhadas pelo país.

De harmonia com os artigos 6º a 11º, da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro (LPCJP), como já referimos, a promoção dos direitos e a protecção da criança e do jovem em perigo incumbe às entidades com competência em matéria de infância e juventude, às Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) e aos tribunais.

[79] Instituto para o Desenvolvimento Social. 2002. Avaliação da actividade das comissões de protecção de crianças e jovens em 2001. Comissão Nacional da Protecção das Crianças e Jovens em Perigo. Ministério da Trabalho e da Solidariedade.

As CPCJ, tal como o artigo 12º daquele diploma refere, são "instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral".

As CPCJ, na sua actuação, envolvem serviços públicos (do Estado central e local), entidades da sociedade que trabalham com a infância e a participação dos pais ou representantes, de forma a evitar a intervenção judicial. Em finais de 2001, existiam 193 Comissões de Protecção, mais 28 que no ano anterior (destas, duas correspondem a reinstalações)[80].

A intervenção das CPCJ tem lugar quando não seja possível, às entidades com competência em matéria de infância e juventude, resolver consensualmente com os pais, representantes legais ou com quem tinha a guarda de facto a situação de perigo e, ainda, quando exista consentimento expresso para a sua actuação.

Segundo consta no prefácio deste relatório, "As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, enquanto entidades com marcada expressão territorial, representam sem dúvida um dos exemplos (...) do que (...) tem sido feito ao nível da mobilização e participação da comunidade. (...) O número de situações sinalizadas e acompanhadas aumentou, na proporção directa quer da cobertura territorial, quer da presença reconhecida das Comissões na comunidade. As respostas e soluções para as situações acompanhadas centraram-se esmagadoramente no meio natural de vida, dando expressão à prioridade do trabalho com as famílias".

De seguida passamos a destacar as principais informações contidas no relatório, de acordo com as prioridades da nossa investigação, ou seja, têm especial interesse para este relatório os dados que nos permitam construir uma aproximação ao universo das crianças em risco, que possam vir a ser consideradas adoptáveis[81].

---

[80] O referido relatório do IDS adianta que em 2003 todo o território nacional estará coberto por Comissões de Protecção. A competência territorial de cada Comissão de Protecção é a área do município onde têm sede (artigo 15º, n.º 1 da Lei n.º 147/99).

[81] De realçar que, segundo o relatório, em 2000 a taxa de envio de relatórios das CPCJ foi de 70,9% (117 em 165 casos) e em 2001 subiu para os 91,2% (177 em 193 situações). Os dados recolhidos, embora sejam bastante completos e abrangentes, não permitem efectuar uma cobertura total do território nacional.

### 3.1.1. O movimento processual das CPCJ

O número de processos instaurados pelas CPCJ subiu consideravelmente em 2001, face aos dados relativos aos anos anteriores. Mesmo tendo em consideração que o número de CPCJ também cresceu, verificamos que o número de processos instaurados mais que duplicou. À actividade demonstrada em 2001 não é alheia a reestruturação efectuada no ano 2000, a qual contribuiu para que o volume processual desse ano tivesse decrescido. Este aumento, segundo o relatório, é ainda relativizado pelos seguintes factores: a existência de mais CPCJ; o envio de dados com maior frequência e qualidade; os anos de 1999 e 2000, devido à reestruturação efectuada, não permitiu o envio de dados referentes à totalidade das suas actividades; a maior visibilidade das CPCJ; e a melhoria da sua capacidade de funcionamento e resposta às solicitações.

O número de processos reabertos, por seu lado, corresponde à evolução do número de processos instaurados e, eventualmente, ao maior acompanhamento das situações registadas. Os processos arquivados, liminarmente ou após a aplicação de medidas, também cresceram neste período, em especial os últimos.

**Quadro 1**

**Movimento processual nas CPCJ (1998-2001)**

| | | | | Processos arquivados | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ano** | **N.º de CPCJ** | **Processos instaurados** | **Processos reabertos** | **Liminarmente** | **C/ medidas** |
| 1998 | 137 | 3340 | 63 | 451 | 765 |
| 1999 | 170 | 4727 | 127 | 989 | 1125 |
| 2000 | 165 | 3792 | 228 | 919 | 1160 |
| 2001 | 193 | 9083 | 618 | 796 | 1962 |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

As problemáticas associadas às crianças e jovens variam consoante a idade. Assim, vamos analisar o volume processual atendendo à faixa etária e às principais problemáticas que afectam as crianças e jovens.

**Quadro 2**

**Movimento processual por escalão etário e problemática (2001)**

| Escalão etário | N.º de crianças e jovens acompanhados | | Problemáticas detectadas |
|---|---|---|---|
| 0 – 2 anos | 1341 | 9,9% | Abandono<br>Maus tratos<br>Negligência<br>Outras situações de perigo |
| 3 – 5 anos | 1643 | 12,2% | Abandono<br>Negligência<br>Maus tratos físicos<br>Outras situações de perigo |
| 6 – 9 anos | 2732 | 20,2% | Negligência<br>Abandono escolar<br>Maus tratos físicos<br>Maus tratos psicológicos<br>Outras situações de perigo |
| 10- 12 anos | 2798 | 20,7% | Negligência<br>Abandono escolar<br>Maus tratos físicos<br>Maus tratos psicológicos<br>Outras situações de perigo |
| 13 – 15 anos | 3678 | 27,2% | Negligência<br>Abandono escolar<br>Outras condutas desviantes<br>Outras situações de perigo |
| 16 – 18 anos | 1297 | 9,6% | Negligência<br>Abandono escolar<br>Outras condutas desviantes<br>Outras situações de perigo |
| 19 – 21 anos | 23 | 0,2% | |
| **Total** | **13512**[82] | **100%** | |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

O maior número de processos situa-se no escalão dos 13 aos 15 anos (27,2%). Se agregarmos esse número ao seu precedente, obtemos um valor perto os 50% (47,9%), permitindo concluir que a principal população-alvo da intervenção das Comissões, no ano 2001, segundo se refere no relatório, são os adolescentes e pré-adolescentes. A negligência e o abandono escolar são as problemáticas mais importantes nestes escalões etários. Nos primeiros dois escalões (0-5 anos), o abandono e a negligência constituem as problemáticas mais importantes, enquanto, nos escalões seguintes, devemos olhar com

[82] Este valor é superior ao apresentado no quadro anterior na medida em que se trata do volume total de crianças e jovens acompanhados, resultante quer de situações instauradas e reabertas, quer de casos que transitaram dos anos anteriores. Refira-se ainda que algumas CPCJ procederam à abertura de processos por fratria, ou seja, por conjunto de irmãos. A não indicação, nalguns relatórios, da faixa etária da criança ou jovem impede que o número total seja ligeiramente superior (14718).

cuidado para o abandono escolar. A partir dos 13 anos destacamos, ainda, o aparecimento de outras condutas desviantes.

A análise do número de processos instaurados por sexo e por idade permite-nos detectar ligeiras mudanças nos últimos três anos. Mantém-se inalterada, no entanto, a predominância masculina no cômputo geral, ainda que com variações nos vários escalões etários.

**Quadro 3**

**Processos instaurados pelas CPCJ por escalão etário e por sexo[83] (1999-2001)**

| Escalões etários | Sexo | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | % | N | % | N | % |
| 0 a 2 | M | 81 | 5,4 | 273 | 7,3 | 580 | 6,7 |
| | F | 88 | 5,9 | 246 | 6,6 | 508 | 5,9 |
| Total | | 169 | 11,3 | 519 | 13,9 | 1088 | 12,6 |
| 3 a 5 | M | 80 | 5,3 | 209 | 5,6 | 541 | 6,2 |
| | F | 65 | 4,3 | 209 | 5,6 | 541 | 6,2 |
| Total | | 145 | 9,6 | 418 | 11,2 | 1082 | 12,4 |
| 6 a 9 | M | 141 | 9,4 | 404 | 10,8 | 909 | 10,5 |
| | F | 138 | 9,2 | 308 | 8,2 | 771 | 8,9 |
| Total | | 279 | 18,6 | 712 | 19,0 | 1680 | 19,4 |
| 10 a 12 | M | 173 | 11,5 | 470 | 12,6 | 1048 | 12,1 |
| | F | 134 | 8,9 | 322 | 8,6 | 669 | 7,7 |
| Total | | 307 | 20,4 | 792 | 21,2 | 1717 | 19,8 |
| 13 a 15 | M | 278 | 18,5 | 692 | 18,5 | 1493 | 17,2 |
| | F | 199 | 13,2 | 471 | 12,6 | 1147 | 13,2 |
| Total | | 477 | 31,7 | 1163 | 31,1 | 2640 | 30,4 |
| 16 a 17 | M | 64 | 4,3 | 53 | 1,4 | 385 | 4,4 |
| | F | 61 | 4,1 | 88 | 2,3 | 383 | 4,4 |
| Total | | 125 | 8,4 | 141 | 3,7 | 768 | 8,8 |
| **Total** | **M** | **817** | **54,4** | **2101** | **56,1** | **4656** | **53,7** |
| | **F** | **685** | **45,6** | **1644** | **43,9** | **4019** | **46,3** |
| **Total** | | **1502** | **100** | **3745** | **100** | **8675** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

No entanto, a predominância do sexo masculino verifica-se em quase todos os escalões etários, com excepção do intervalo 3-5 anos onde existe uma igualdade em termos numéricos. De 1999 para 2001, constata-se uma ligeira diminuição da percentagem de crianças e jovens do sexo masculino e a correspondente subida de menores do sexo feminino.

[83] Segundo consta no relatório, o défice de informação é de 1,2%.

A distribuição das problemáticas detectadas, por sexo, permite efectuar uma análise mais detalhada, por forma a compreender, não só quais as que afectam mais, mas também indagar se existe uma especificidade por sexo. Esta análise ajuda a completar a anterior, na qual se efectuou a distribuição por escalões etários.

**Quadro 4**

**Processos instaurados pelas CPCJ por problemática e por sexo[84] (1999-2001)**

| Problemáticas | Sexo | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | % | N | % | N | % |
| Negligência | M | 718 | 13,6 | 515 | 13,0 | 1465 | 15,4 |
| | F | 621 | 11,8 | 462 | 11,6 | 1297 | 13,6 |
| Total | | 1339 | 25,4 | 977 | 24,6 | 2762 | 29,1 |
| Abandono escolar | M | 243 | 4,6 | 373 | 9,4 | 755 | 7,9 |
| | F | 170 | 3,2 | 282 | 7,1 | 549 | 5,8 |
| Total | | 413 | 7,8 | 655 | 16,5 | 1304 | 13,7 |
| Absentismo escolar | M | 405 | 7,7 | 406 | 10,2 | 783 | 8,2 |
| | F | 426 | 8,1 | 194 | 4,9 | 459 | 4,8 |
| Total | | 831 | 15,8 | 600 | 15,1 | 1242 | 13,1 |
| Maus tratos físicos e psicológicos | M | 386 | 7,3 | 224 | 5,6 | 560 | 5,9 |
| | F | 329 | 6,2 | 181 | 4,6 | 476 | 5,0 |
| Total | | 715 | 13,6 | 405 | 10,2 | 1036 | 10,9 |
| Abandono | M | 198 | 3,8 | 58 | 1,5 | 224 | 2,4 |
| | F | 169 | 3,2 | 73 | 1,8 | 206 | 2,2 |
| Total | | 367 | 7,0 | 131 | 3,3 | 430 | 4,5 |
| Outras condutas desviantes | M | 204 | 3,9 | 114 | 2,9 | 220 | 2,3 |
| | F | 66 | 1,3 | 56 | 1,4 | 111 | 1,2 |
| Total | | 270 | 5,1 | 170 | 4,3 | 331 | 3,5 |
| Prática de facto qualificado como crime | M | 179 | 3,4 | 108 | 2,7 | 237 | 2,5 |
| | F | 14 | 0,3 | 5 | 0,1 | 41 | 0,4 |
| Total | | 193 | 3,7 | 113 | 2,8 | 278 | 2,9 |
| Abuso sexual | M | 32 | 0,6 | 18 | 0,5 | 62 | 0,7 |
| | F | 89 | 1,7 | 57 | 1,4 | 151 | 1,6 |
| Total | | 121 | 2,3 | 75 | 1,9 | 213 | 2,2 |
| Exercício abusivo da autoridade | M | 25 | 0,5 | 15 | 0,4 | 30 | 0,3 |
| | F | 16 | 0,3 | 21 | 0,5 | 35 | 0,4 |
| Total | | 41 | 0,8 | 36 | 0,9 | 65 | 0,7 |
| Uso de estupefacientes | M | 9 | 0,2 | 13 | 0,3 | 30 | 0,3 |
| | F | 10 | 0,2 | 13 | 0,3 | 10 | 0,1 |
| Total | | 19 | 0,4 | 26 | 0,7 | 40 | 0,4 |
| Trabalho infantil | M | 10 | 0,2 | 1 | 0,0 | 20 | 0,2 |
| | F | 9 | 0,2 | 9 | 0,2 | 7 | 0,1 |
| Total | | 19 | 0,4 | 10 | 0,3 | 27 | 0,3 |
| Ingestão de bebidas alcoólicas | M | 7 | 0,1 | 12 | 0,3 | 16 | 0,2 |
| | F | 2 | 0,0 | 10 | 0,3 | 10 | 0,1 |
| Total | | 9 | 0,2 | 22 | 0,6 | 26 | 0,3 |
| Outras situações de perigo | M | 478 | 9,1 | 397 | 10,0 | 943 | 9,9 |
| | F | 456 | 8,7 | 359 | 9,0 | 807 | 8,5 |
| Total | | 934 | 17,7 | 756 | 19,0 | 1750 | 18,4 |
| **Total** | | **5271** | **100** | **3976** | **100** | **9504** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

As principais problemáticas que as CPCJ acompanham, mantêm-se idênticas nos últimos três anos, embora tenham variado em termos de hierarquia. Assim, as cinco problemáticas que se destacam mais são, por ordem decrescente, negligência (29,1%), outras situações de perigo (18,4%), abandono escolar (13,7%), absentismo escolar (13,1%) e maus tratos físicos e psicológicos (10,9%). Face aos anos anteriores, verifica-se uma subida, em termos percentuais, no abandono escolar e uma diminuição do absentismo escolar e dos maus tratos físicos e psicológicos. As problemáticas associadas à escola representam, no seu conjunto, 26,8%, quase alcançando a principal que é a negligência. Muito longe aparecem problemas como o abandono (4,5%), outras condutas desviantes (3,5%) e a prática de factos qualificados como crime (2,9%). Estas três últimas variáveis baixaram, em termos percentuais, face a 1999, ao contrário do que uma determinada mediatização destas situações poderia levar a crer.

O sexo dos menores que têm contacto com as CPCJ permite-nos afirmar que as principais problemáticas afectam mais o sexo masculino do que o feminino, embora esta diferença seja mais visível nos problemas relacionados com a escola (abandono e absentismo) do que nas restantes. No entanto, esta diferença também se explica pela existência de um maior número de menores do sexo masculino. As problemáticas que têm uma incidência maior no sexo feminino são o abuso sexual e o exercício abusivo de autoridade. A prática de crimes é, por seu lado, maioritariamente masculina, ainda que o seu número seja reduzido. Pode-se, assim, afirmar que existe alguma especificidade nas problemáticas consoante o sexo, embora elas sejam pouco significativas.

A escolaridade das crianças e jovens acompanhados pelas CPCJ contribuem igualmente para a sua caracterização e para uma melhor compreensão das suas origens e problemas.

[84] Como consta no relatório, o défice de informação é de 30%, o que relativiza, em parte, os dados apresentados.

**Quadro 5**

**Escolaridade dos jovens e crianças acompanhados pelas CPCJ[85] (1999-2001)**

| Escolaridade | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % |
| Sem escolaridade | 164 | 17,8 | 669 | 18,6 | 1501 | 18,5 |
| Pré-escolar | 140 | 15,2 | 201 | 5,6 | 626 | 7,7 |
| 1º Ciclo | 358 | 38,8 | 1177 | 32,8 | 2669 | 32,9 |
| 2º Ciclo | 213 | 23,1 | 1070 | 29,8 | 2365 | 29,1 |
| 3º Ciclo | 43 | 4,7 | 418 | 11,6 | 865 | 10,6 |
| Ensino secundário | 3 | 0,3 | 44 | 1,2 | 82 | 1,0 |
| Ensino técnico-profissional | 2 | 0,2 | 12 | 0,3 | 16 | 0,2 |
| **Total** | **923** | **100** | **3591** | **100** | **8124** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

Como se constata pelos dados, os níveis de escolaridade são baixos, principalmente se atendermos a que a maioria é adolescente. Atendendo à distribuição etária, verificamos que as percentagens de crianças e jovens a frequentar algum nível de ensino, em especial entre o 6 e os 15 anos, é relativamente elevado, contrariando assim a ideia de que os jovens e as crianças não têm a escolaridade mínima. No entanto, verifica-se uma redução da frequência escolar conforme vai aumentado a idade do jovem, com maior incidência a partir dos 15 anos, contribuindo, assim, para uma baixa escolaridade.

As situações analisadas pelas CPCJ são sinalizadas por um conjunto diversificado de entidades. A evolução nos últimos três anos permite, deste modo, identificar as entidades que se conferindo maior atenção à problemática das crianças e jovens em risco.

[85] O défice de respostas nesta variável é de 89,4%, devido principalmente ao ano de 1999 e, em parte, ao de 2000. Deve-se esclarecer, contudo, que apesar de existirem 18,5% de crianças *sem escolaridade*, tal não significa que se encontrem todas em idade escolar, visto que o peso das crianças com idade inferior a seis anos (24,3%) é inferior apenas em dois pontos percentuais ao total das crianças sem escolaridade e/ou a frequentarem o *ensino pré-escolar* (26,2%).

**Quadro 6**

**Entidades sinalizadoras de situações de risco às CPCJ[86] (1999-2001)**

| Entidades sinalizadoras | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % |
| Próprios | 18 | 0,4 | 21 | 0,5 | 39 | 0,5 |
| Pais | 169 | 3,7 | 150 | 3,9 | 378 | 4,4 |
| Familiares | 245 | 5,4 | 181 | 4,7 | 446 | 5,2 |
| Vizinhos/particulares | 196 | 4,3 | 171 | 4,5 | 231 | 2,7 |
| CPCJ | 201 | 4,4 | 150 | 3,9 | 337 | 4,0 |
| Ministério Público | 299 | 6,6 | 170 | 4,4 | 703 | 8,2 |
| Autoridades policiais | 363 | 8,0 | 306 | 8,0 | 558 | 6,5 |
| CDSSS | 165 | 3,6 | 203 | 5,3 | 411 | 4,8 |
| Estabelecimentos de saúde | 318 | 7,0 | 295 | 7,7 | 677 | 7,9 |
| Estabelecimentos de ensino | 1339 | 29,5 | 1457 | 38,0 | 2682 | 31,5 |
| Instituição de apoio à criança | 251 | 5,5 | 101 | 2,6 | 273 | 3,2 |
| Tribunais | 349 | 7,7 | 225 | 5,9 | 766 | 9,0 |
| Instituto de Reinserção Social | 26 | 0,6 | 22 | 0,6 | 43 | 0,5 |
| Autarquias | 74 | 1,6 | 57 | 1,5 | 104 | 1,2 |
| Com. Nacional de Trabalho Infantil | 44 | 1,0 | - | 0,0 | 74 | 0,9 |
| Com. Locais de Acomp. (RMG) | 39 | 0,9 | 40 | 1,0 | 73 | 0,9 |
| Outros projectos | 449 | 10,1 | 288 | 7,6 | 732 | 8,6 |
| **Total** | **4545** | **100** | **3837** | **100** | **8527** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

A análise efectuada no relatório do IDS que analisamos, em relação a estes dados, permite compreender bem a evolução registada nos últimos três anos, pelo que a reproduzimos quase na íntegra. "Em 2001, verificam-se, de facto, algumas alterações relativamente às tendências antes registadas. Se por um lado se mantêm os *Estabelecimentos de Ensino* como as entidades que mais frequentemente identificam situações de perigo (31,5% do total das sinalizações), por outro surgem os *Tribunais* em segundo lugar com 9% da totalidade das sinalizações (sendo que antes apareciam em quinto lugar no ranking das entidades sinalizadoras), logo seguidos do *Ministério Público* (8,2%). Esta alteração decorre do contexto que marcou o ano de 2001, com a entrada em vigor da Reforma do Direito de Menores e a distinção clara entre as competências das entidades judiciárias e das não-judiciárias, de que resulta a interiorização por ambas as partes das competências de cada uma. Por outro lado, cada vez é maior o número de interlocutores do Ministério Público para as Comissões de Protecção (...). As sinalizações feitas pelas entidades judiciárias resultam assim do conhecimento que têm de situações de perigo face às quais deixam de ter competência para intervir sempre que exista Comissão

[86] O défice de respostas nesta variável é de 6%.

de Protecção de Crianças e Jovens no concelho em causa e esta entidade não-judiciária não tiver ainda esgotado as suas possibilidades de intervenção. De facto, as Comissões de Protecção encontram-se antes dos Tribunais na cadeia de subsidiariedade das intervenções. Assim, os Tribunais, sem abrirem processo, remetem as situações de perigo de que têm conhecimento para serem acompanhadas pelas Comissões de Protecção" (2002: 18).

Refiram-se, ainda, os valores atingidos pelos estabelecimentos de saúde (7,9%), pelas autoridades policiais (6,5%), pela família alargada (5,2%) e pelos próprios pais (4,4%), provavelmente para solicitarem o reforço das suas competências parentais. Importante, não pelo seu número, mas pelo seu significado, são os 39 processos instaurados por denúncia das próprias crianças.

As sinalizações foram, em 2001 e na sua grande maioria, efectuadas por escrito (76%), seguidas da denúncia presencial (19%) e da comunicação por telefone (5%). De seguida, vamos analisar, no âmbito dos processos instaurados, as medidas aplicadas pela CPCJ às crianças e jovens acompanhadas[87].

[87] Estes dados encontram-se deficitários em 27%, tendo em conta a aplicação de apenas uma medida por processo.

**Quadro 7**

**Medidas aplicadas pelas CPCJ (1999-2001)**

| Medidas aplicadas | Sexo | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | % | N | % | N | % |
| Apoio em meio natural de vida | M | 1579 | 42,7 | 1037 | 39,4 | 2674 | 40,3 |
| | F | 1217 | 32,9 | 807 | 30,7 | 2020 | 30,5 |
| Total | | 2796 | 75,5 | 1844 | 70,1 | 4694 | 70,8 |
| Colocação institucional (lar) | M | 95 | 2,6 | 52 | 2,0 | 219 | 3,3 |
| | F | 88 | 2,4 | 48 | 1,8 | 177 | 2,7 |
| Total | | 183 | 4,9 | 100 | 3,8 | 396 | 6,0 |
| Inserção noutros equipamentos de carácter não institucionalizante | M | 78 | 2,1 | 52 | 2,0 | 171 | 2,6 |
| | F | 76 | 2,1 | 72 | 2,7 | 134 | 2,0 |
| Total | | 154 | 4,2 | 124 | 4,7 | 305 | 4,6 |
| Acolhimento familiar | M | 24 | 0,6 | 10 | 0,4 | 61 | 0,9 |
| | F | 22 | 0,6 | 9 | 0,3 | 65 | 1,0 |
| Total | | 46 | 1,2 | 19 | 0,7 | 126 | 1,9 |
| Confiança a pessoas idóneas | M | 23 | 0,6 | 11 | 0,4 | 58 | 0,9 |
| | F | 26 | 0,7 | 15 | 0,6 | 66 | 1,0 |
| Total | | 49 | 1,3 | 26 | 1,0 | 124 | 1,9 |
| Inserção na família alargada | M | 54 | 1,5 | 23 | 0,9 | 145 | 2,2 |
| | F | 64 | 1,7 | 39 | 1,5 | 152 | 2,3 |
| Total | | 118 | 3,2 | 62 | 2,4 | 297 | 4,5 |
| Imposição de condutas e deveres | M | 127 | 3,4 | 105 | 4,0 | 235 | 3,5 |
| | F | 89 | 2,4 | 65 | 2,5 | 135 | 2,0 |
| Total | | 216 | 5,8 | 170 | 6,5 | 370 | 5,6 |
| Admoestação | M | 105 | 2,8 | 180 | 6,8 | 209 | 3,2 |
| | F | 34 | 0,9 | 105 | 4,0 | 112 | 1,7 |
| Total | | 139 | 3,8 | 285 | 10,8 | 321 | 4,8 |
| Total | M | 2085 | 56,3 | 1470 | 55,9 | 3772 | 56,9 |
| | F | 1616 | 43,7 | 1160 | 44,1 | 2861 | 43,1 |
| **Total** | | **3701** | **100** | **2630** | **100** | **6633** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

A tendência, nas medidas aplicadas, mantêm-se no recurso maioritário à manutenção da criança ou jovem no seu maio natural de vida (70,8%). Este valor segue a ideia de que o trabalho deve ser feito, em primeiro lugar, junto das famílias e procurando manter e/ou reforçar os laços de afectividade com as figuras de referência, porque favorecem o maior desenvolvimento integral das crianças e dos jovens. De seguida, surgem as medidas de colocação institucional, ainda que com um valor bastante inferior (6%), mas passando do quarto lugar, em 2000, para o segundo, em 2001. Se a esta medida associarmos o acolhimento familiar (1,9%), verificamos que as medidas de acolhimento assumem um valor de cerca de 8%, no âmbito dos processos instaurados. Por outro lado, se juntarmos as medidas relativas à inserção noutros equipamentos de colocação não institucionalizante (4,6%) e na família alargada (4,5%), constatamos que quase 80% das

medidas aplicadas visam evitar o desenraizamento das crianças e dos jovens dos seus ambientes familiares. Por fim, a admoestação e a imposição de condutas e deveres ocupam, no seu conjunto, cerca de 10%.

A análise do tipo de famílias com que as crianças e jovens vivem permite-nos, de igual modo, melhor compreender o seu meio de origem e verificar se é correspondente com a imagem mediatizada. Verifica-se, desde logo, uma estabilidade, nos valores referentes às diversas rubricas, nos últimos três anos.

**Quadro 8**

**Processos instaurados pelas CPCJ por tipo de família com quem vivem as crianças e os jovens[88] (1999-2001)**

| Tipo de família | | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | % | N | % | N | % |
| Família nuclear | | 1922 | 52,5 | 1432 | 53,6 | 3574 | 53,5 |
| Família monoparental | Mulher | 705 | 19,3 | 486 | 18,2 | 1309 | 19,6 |
| | Homem | 134 | 3,7 | 91 | 3,4 | 303 | 4,5 |
| Família recomposta | | 260 | 7,1 | 220 | 8,2 | 495 | 7,4 |
| Isolado | Mulher | 82 | 2,2 | 53 | 2,0 | 102 | 1,5 |
| | Homem | 27 | 0,7 | 19 | 0,7 | 43 | 0,6 |
| Outras | | 530 | 14,5 | 369 | 13,8 | 854 | 12,8 |
| **Total** | | **3660** | **100** | **2671** | **100** | **6680** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

As famílias nucleares são as mais representadas, com mais de metade das situações (53,5%). De seguida, vem a família monoparental com 24,1%, ainda que a grande maioria dos menores esteja junto da mulher (19,6%) face ao homem (4,5%).

Os pais das crianças e jovens são, na sua maioria, relativamente jovens, situando-se principalmente entre os 35 e os 44 anos (33,5%) e os 25 e os 34 anos (27%), perfazendo, no seu conjunto, mais de 50%.

[88] Segundo o relatório, o défice de respostas nesta variável é de 73,5%.

**Quadro 9**

**Processos instaurados pelas CPCJ por idade dos pais das crianças e jovens**[89]

**(1999-2001)**

| Idades | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % |
| Menos de 18 anos | 38 | 3,9 | 509 | 15,4 | 937 | 11,3 |
| Entre 19 e 24 anos | 109 | 11,1 | 226 | 6,9 | 641 | 7,7 |
| Entre 25 e 34 anos | 297 | 30,3 | 818 | 24,8 | 2237 | 27,0 |
| Entre 35 e 44 anos | 306 | 31,2 | 1132 | 34,4 | 2780 | 33,5 |
| Entre 45 e 54 anos | 154 | 15,7 | 352 | 10,7 | 986 | 11,9 |
| Entre 55 e 64 anos | 41 | 4,2 | 163 | 4,9 | 472 | 5,7 |
| Mais de 65 anos | 36 | 3,7 | 95 | 2,9 | 242 | 2,9 |
| **Total** | **981** | **100** | **3295** | **100** | **8295** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

Um dado destacável é o do número de pais com menos de 18 anos, com um valor, em termos numéricos e percentuais, cada vez maior. Embora os dados relativos aos anos anteriores não sejam tão completos como os de 2001, devemos realçar este crescimento como uma situação preocupante, sobretudo porque existe a necessidade de intervenção das CPCJ. Se juntarmos estes valores aos dos pais com mais de 55 anos (cerca de 9%), verificamos que estes escalões etários são os mais vulneráveis ao aparecimento de situações de risco. De acordo com o relatório, "na primeira situação pelas dificuldades acrescidas ao nível do exercício das funções parentais, que resultam da diferença entre os estilos de vida associados à maternidade e aqueles que se associam à adolescência; na outra situação, por se tratarem de adultos cujo fosso geracional face às crianças e jovens é acentuado, com consequências ao nível do relacionamento entre as duas gerações" (2002: 25).

Os níveis de escolaridade dos pais contribuem, igualmente, para a caracterização sócio-económica do meio familiar de origem. Embora os dados mantenham uma relativa estabilidade, revelam um nível de escolaridade baixo.

[89] Segundo o relatório, verifica-se um défice de respostas de 8,7%.

**Quadro 10**

**Processos instaurados pelas CPCJ por escolaridade dos pais das crianças e jovens[90] (1999-2001)**

| Escolaridade | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % |
| S/ escolaridade | 96 | 11,0 | 339 | 12,1 | 781 | 11,6 |
| Saber ler e escrever | 240 | 27,6 | 470 | 16,7 | 1227 | 18,3 |
| 1º ciclo completo | 398 | 45,8 | 1484 | 52,9 | 3342 | 49,8 |
| 2º ciclo completo | 100 | 11,5 | 352 | 12,5 | 980 | 14,6 |
| 3º ciclo completo | 23 | 2,6 | 114 | 4,1 | 263 | 3,9 |
| Ensino secundário | 9 | 1,0 | 29 | 1,0 | 59 | 0,9 |
| Curso formação profissional | 0 | 0,0 | 6 | 0,2 | 15 | 0,2 |
| Curso médio | 3 | 0,3 | 5 | 0,2 | 12 | 0,2 |
| Curso superior | 0 | 0,0 | 8 | 0,3 | 30 | 0,4 |
| **Total** | **869** | **100** | **2807** | **100** | **6709** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

O número de pais sem escolaridade, embora em termos percentuais se mantenha estável, não pára de aumentar em termos numéricos, o que não deixa de ser preocupante. Se a este grupo juntarmos os que apenas sabem ler e escrever, a situação torna-se ainda mais sensível, pois atinge-se um valor de cerca de 30%. Acima do 3º ciclo completo, existem apenas uns residuais 6%. Estes valores reforçam o estabelecimento de uma relação entre a condição sócio-económica dos pais e o aparecimento de crianças e jovens em situações de risco. No entanto, embora se verifique alguma reprodução dos níveis de escolaridade, de pais para filhos, verificamos, pelos dados anteriores, que os filhos atingem, em regra, níveis mais elevados de escolaridade, embora se considerem baixos e insuficientes.

A situação na profissão reforça a análise anterior, visto que existe um predomínio de situações consideradas precárias ou instáveis. Ao contrário do que se afirma no relatório, a maioria dos casos (cerca de 70%) corresponde a situações profissionais precárias ou com índices de vencimentos muito baixos. Mesmo que os 31% de situações activas estáveis integrem, por hipótese, individualmente, cada agregado familiar, tal não significa que a condição sócio-económica da família seja equilibrada.

[90] Segundo o relatório, verifica-se um défice de respostas de 21,7%.

**Quadro 11**

**Processos instaurados pelas CPCJ por situação profissional dos pais das crianças e jovens[91] (1999-2001)**

| Situação profissional | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % |
| Activo com situação estável | 281 | 27,6 | 1209 | 39,8 | 2426 | 31,0 |
| Activo com situação precária | 312 | 30,6 | 875 | 28,8 | 1921 | 24,5 |
| Reformado | 31 | 3,0 | 129 | 4,2 | 375 | 4,8 |
| Pensionista | 32 | 3,1 | 64 | 2,1 | 245 | 3,1 |
| Doméstica | 201 | 19,7 | 60 | 2,0 | 1091 | 13,9 |
| Desemp. à procura emprego | 26 | 2,6 | 133 | 4,4 | 326 | 4,2 |
| Desemp. com subsídio | 29 | 2,8 | 84 | 2,8 | 176 | 2,2 |
| Desemp. sem subsídio | 37 | 3,6 | 119 | 3,9 | 402 | 5,1 |
| Beneficiário de RMG | 70 | 6,9 | 366 | 12,0 | 874 | 11,2 |
| **Total** | **1019** | **100** | **3039** | **100** | **7836** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

A evolução, nos últimos três anos, leva-nos a realçar o ligeiro crescimento de pais com situações estáveis e o decréscimo de activos com situações precárias. A percentagem de domésticas, por seu lado, decresceu consideravelmente, havendo um ligeiro crescimento noutras variáveis, com destaque para os beneficiários de rendimento mínimo garantido (RMG), os quais podem, em parte, ser provenientes da situação de doméstica.

As situações de doença dos responsáveis dos agregados familiares dos menores constituem, em muitas situações, dificuldades acrescidas, proporcionando factores de instabilidade familiar e situações de risco para a criança ou jovem.

**Quadro 12**

**Processos instaurados pelas CPCJ por situação de doença dos responsáveis pelo agregado com quem vivem as crianças e jovens[92] (1999-2001)**

| Doença | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N | % | N | % | N | % |
| Doença física | 43 | 9,8 | 107 | 10,8 | 317 | 13,1 |
| Doença mental | 31 | 7,1 | 113 | 11,4 | 350 | 14,5 |
| Alcoolismo | 150 | 34,3 | 376 | 38,1 | 889 | 36,8 |
| Toxicodependência | 31 | 7,1 | 195 | 19,8 | 420 | 17,4 |
| Outra situação | 182 | 41,6 | 196 | 19,9 | 440 | 18,2 |
| **Total** | **437** | **100** | **987** | **100** | **2416** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS, 2002.

[91] Segundo o relatório, verifica-se um défice de respostas de 13,9%.

[92] De acordo com o relatório, apenas se contabilizaram neste quadro as situações de doença diagnosticada nas famílias, pelo que o seu número é muito inferior ao total de famílias acompanhadas.

A doença que mais afecta os responsáveis pelos agregados com que vivem as crianças e jovens é, de longe, o alcoolismo (36,8%). De seguida surge a rubrica outra situação (com 18,2%) e a toxicodependência (17,4%). As doenças mentais e as doenças físicas afectam, respectivamente, 14,5% e 13,1% dos responsáveis pelo agregado. Face aos últimos anos, houve uma diminuição das situações indefinidas e, por efeito da distribuição, um acréscimo, sobretudo de situações de toxicodependência e de doença mental. Como dissemos, as situações de doença provocam condições familiares desfavoráveis ao normal desenvolvimento do menor, pelo que a intervenção da CPCJ é necessária.

### 3.2. Reflexão sobre a definição das crianças adoptáveis entre as que estiveram sujeitas a intervenção das CPCJ

Dos dados recolhidos sobre a intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em situação de perigo, e utilizando apenas o ano de 2001 como indicador, resulta claro que, no entender das CPCJ, cerca de 70% das medidas aplicadas (4694 de 6633 em 2001) tinham como objectivo evitar o desenraizamento das crianças e jovens dos seus ambientes familiares. As crianças que as CPCJ decidem sujeitar a intervenção no meio familiar estão, por ora, fora das situações em que a definição do seu projecto de vida justificaria o encaminhamento para a adopção.

A questão que se colocará em futuros estudos, que devem ser realizados com metodologias específicas para o efeito, é se o critério de decisão não estará a ser demasiado compreensivo para com a família biológica.

As medidas de acolhimento em lar ou acolhimento em família não ultrapassam os 8% do total das intervenções (respectivamente 396 e 126). Ora, é nestes casos que a definição do projecto de vida é urgente, no sentido de estabelecer com celeridade quais são as crianças e jovens que devem seguir para adopção.

No entanto, como sabemos, existe uma percentagem significativa de situações de acolhimento, o que significa apoio à família e não a inexistência de uma relação afectiva pais-filhos. Também não significa a existência de uma relação de filiação suficientemente desadequada que justifique que as crianças e jovens venham a ser encaminhados para a adopção. Urge apurar os meios técnicos e procedimentais no sentido de detectar e efectuar,

o mais cedo possível, o melhor encaminhamento. Acresce que, muitas das situações de confiança a pessoa idónea (124 casos em 2001) merecem o mesmo acompanhamento, de modo a averiguar se aquela criança não deveria antes ser encaminhada para adopção.

Dos dados analisados, há ainda duas situações que merecem uma reflexão especial.

Em primeiro lugar, a necessidade urgente de definir o melhor encaminhamento das crianças com idade até 2 anos (1088 em 2001), entre 3 e 5 anos (1082 em 2001) e mesmo entre 6 e 9 anos (1680 em 2001). É nestas idades que o direito a serem colocados numa família, biológica ou adoptiva, deve ser prioritariamente reconhecido e definido com celeridade. Se cruzarmos estes dados com as situações de abandono, negligência e maus tratos, cresce a probabilidade de serem detectadas situações de risco. As crianças encontradas nessas situações deveriam ser encaminhadas para a adopção.

A segunda reflexão, diz respeito à inexistência de dados que nos permitam concluir e tipificar, de modo mais objectivo, em que situações os pais biológicos não construíram, não podem construir ou não têm capacidade para construir uma verdadeira relação de filiação com os seus filhos.

Os dados das CPCJP dizem-nos que a maioria das famílias das crianças em perigo são famílias nucleares em situação de precariedade, com baixos níveis de escolaridade e situações profissionais maioritariamente instáveis e/ou de exclusão, que pressupõe dificuldades acrescidas, quer quanto aos meios de subsistência, quer mesmo quanto à inversão das trajectórias de reprodução familiar. Ora, a precariedade e as dificuldades das famílias biológicas não são motivos suficientes para encaminhar os seus filhos, encontrados em situação de perigo, para adopção.

Como referimos anteriormente, em 2001, em 2416 famílias de crianças em perigo, 14,5% tinham problemas de doença mental, 36,8% de alcoolismo e 17,4% de toxicodependência. Entre estes dados e estas famílias, há que averiguar quais são as famílias biológicas que, por esse facto ou outro, não têm capacidade para construir com os seus filhos uma relação de vinculação afectiva correspondente a uma relação de filiação.

# 4. A intervenção judicial na promoção dos direitos e na protecção das crianças em perigo

## 4.1. Caracterização da intervenção judicial e das crianças em perigo

Neste ponto vamos analisar a intervenção dos tribunais na protecção das crianças em perigo no processo tutelar, desde o seu início às razões que motivaram a actuação do sistema judicial, passando pelas medidas tutelares decretadas, para além da caracterização da situação das crianças e jovens[93].

Os dados utilizados foram cedidos pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça. Desses dados, destacámos o período de 1989 a 2000[94].

Os dados demonstram que tem havido alterações quanto aos proponentes de acções, ao longo do período analisado. As duas principais alterações, em 2000, deveram-se à participação das autoridades policiais (39,8%) e à promoção dos curadores (35,3%). Enquanto entre 1989 e 1995, quanto ao início do processo, houve sempre um predomínio das autoridades policiais, entre 1997 e 1999 foram os curadores a promover o maior número de processos tutelares. No ano de 1996 houve praticamente uma igualdade. Estas duas entidades foram responsáveis, em 2000, pelo início de cerca de 75% dos processos tutelares.

[93] A análise que efectuámos apenas se refere, ainda, a processos intentados no âmbito da OTM, dado que a nova LPCJP só entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2001. Mas, apesar disso, os dados analisados poderão dar-nos alguns indicadores úteis.
[94] De realçar que nas estatísticas oficiais não consta o ano de 1990, razão pela qual não foi incluído.

**Quadro 13**

**Promotores do início do processo tutelar (1989-2000)**[95]

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Determinação do juiz | 124 | 4,5% | 68 | 2,8% | 98 | 3,5% | 107 | 4,7% | 99 | 3,6% | 175 | 6,2% |
| Promoção do curador | 579 | 21,0% | 713 | 29,4% | 881 | 31,7% | 778 | 34,2% | 875 | 31,5% | 994 | 35,4% |
| Pedido do Menor | 7 | 0,3% | 8 | 0,3% | 7 | 0,3% | 5 | 0,2% | 8 | 0,3% | 4 | 0,1% |
| Partic. dos pais | 104 | 3,8% | 87 | 3,6% | 96 | 3,5% | 59 | 2,6% | 53 | 1,9% | 44 | 1,6% |
| Partic. de outra pessoa da família | 56 | 2,0% | 23 | 0,9% | 83 | 3,0% | 39 | 1,7% | 61 | 2,2% | 57 | 2,0% |
| Partic. de outra pessoa | 259 | 9,4% | 167 | 6,9% | 218 | 7,9% | 159 | 7,0% | 187 | 6,7% | 182 | 6,5% |
| Partic. de autoridade policial | 1 479 | 53,6% | 1 197 | 49,4% | 1 151 | 41,4% | 976 | 42,8% | 1 253 | 45,1% | 1 100 | 39,2% |
| Partic. Com. Protecção Menores | | | | | | | | | | | | |
| Partic. de outra autoridade | 150 | 5,4% | 162 | 6,7% | 243 | 8,8% | 155 | 6,8% | 244 | 8,8% | 252 | 9,0% |
| **Total** | **2 758** | **100,0%** | **2 425** | **100,0%** | **2 777** | **100,0%** | **2 278** | **100,0%** | **2 780** | **100,0%** | **2 808** | **100,0%** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Determinação do juiz | 240 | 8,9% | 230 | 8,7% | 120 | 4,4% | 215 | 6,1% | 152 | 3,1% |
| Promoção do curador | 978 | 36,3% | 1 085 | 41,4% | 1 130 | 41,7% | 1 517 | 42,9% | 1 740 | 35,3% |
| Pedido do Menor | 6 | 0,2% | 1 | 0,0% | 3 | 0,1% | 5 | 0,1% | 13 | 0,2% |
| Partic. dos pais | 35 | 1,3% | 32 | 1,2% | 47 | 1,7% | 58 | 1,6% | 67 | 1,4% |
| Partic. de outra pessoa da família | 60 | 2,2% | 47 | 1,8% | 63 | 2,3% | 62 | 1,7% | 71 | 1,4% |
| Partic. de outra pessoa | 133 | 4,9% | 147 | 5,6% | 139 | 5,1% | 145 | 4,1% | 231 | 4,7% |
| Partic. de autoridade policial | 992 | 36,8% | 796 | 30,3% | 847 | 31,4% | 1 080 | 30,4% | 1 970 | 39,8% |
| Partic. Com. Protecção Menores | | | 94 | 3,6% | 103 | 3,8% | 158 | 4,5% | 254 | 5,1% |
| Partic. de outra autoridade | 249 | 9,2% | 192 | 7,3% | 248 | 9,2% | 307 | 8,7% | 444 | 9,0% |
| **Total** | **2 693** | **100,0%** | **2 624** | **100,0%** | **2 700** | **100,0%** | **3 547** | **100,0%** | **4 942** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

De seguida surge um conjunto de autoridades que, em 2000, deram início a cerca de 9% dos processos tutelares. Em quarto lugar figuram as Comissões de Protecção de Menores, com cerca de 5%. Estas Comissões, que só aparecem nas estatísticas a partir de 1997, têm registando um crescimento gradual no número de participações. Quanto às outras formas de dar início ao processo tutelar, verificamos que os valores são algo residuais e mantêm-se estáveis. A excepção vai para a participação de outra pessoa que, em 1989, atingiu quase os 10% e que, em 2000, se situa ligeiramente abaixo dos 5%. O último comentário vai para o crescimento do número total de processos tutelares que, neste período, quase que duplicou.

O tribunal interveio no processo, principalmente devido à prática de crimes por parte do menor (36,6% em 2000). Contudo, convém realçar que este valor sofreu um

[95] Neste quadro procedeu-se à agregação de rubricas de forma a tornar os dados mais legíveis. Deste modo, sempre que o início do processo se ficou a dever a mais que uma entidade, apenas registamos que aquela

decréscimo na década analisada, visto que em 1989 atingira um valor de 57%. A segunda situação mais frequente é relativa ao perigo de desenvolvimento, com 16,5%, embora esta categoria só apareça a partir de 1997, registando, a partir daí, um crescimento contínuo. Depois segue-se o abandono ou desamparo (11,7%) e a vadiagem e libertinagem (10,1%). As maiores alterações verificadas nesta década, para além do decréscimo na percentagem de crimes, registaram-se no decréscimo das percentagens de situações de vadiagem e libertinagem, bem como de abandono ou desamparo. Há, ainda, a registar o ligeiro crescimento das situações de maus tratos físicos e psicológicos e de inadaptação às famílias.

aparecia em primeiro lugar. Este procedimento foi repetido noutros quadros, que serão igualmente referenciados.

**Quadro 14**

**Situação que provocou a actuação do tribunal (1989-2000)**[96]

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Abandono ou desamparo | 209 | 7,6% | 222 | 9,1% | 440 | 15,8% | 256 | 11,2% | 390 | 13,9% | 445 | 15,7% |
| Abuso de bebidas alcoólicas | 8 | 0,3% | 10 | 0,3% | 7 | 0,3% | 14 | 0,6% | 8 | 0,3% | 11 | 0,4% |
| Crime | 1 571 | 57,0% | 1 310 | 54,0% | 1 330 | 47,9% | 1 212 | 53,2% | 1 382 | 49,7% | 1 437 | 51,2% |
| Dificuldade de adaptação | 123 | 4,5% | 123 | 4,9% | 197 | 7,0% | 172 | 7,5% | 169 | 6,1% | 177 | 5,9% |
| Estupefacientes | 12 | 0,4% | 8 | 0,3% | 22 | 0,8% | 6 | 0,3% | 14 | 0,5% | 12 | 0,5% |
| Exercício abusivo de autoridade | 18 | 0,7% | 29 | 1,2% | 36 | 1,3% | 43 | 1,8% | 45 | 1,6% | 41 | 1,4% |
| Indaptação à família... | 85 | 3,1% | 82 | 3,4% | 122 | 4,3% | 54 | 2,3% | 91 | 3,2% | 79 | 2,8% |
| Maus tratos | 100 | 3,6% | 64 | 2,6% | 122 | 4,3% | 83 | 3,6% | 148 | 5,3% | 190 | 6,7% |
| Mendicidade | 49 | 1,8% | 40 | 1,6% | 31 | 1,0% | 35 | 1,5% | 42 | 1,6% | 30 | 1,0% |
| Perigo de desenvolvimento | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% |
| Prostituição | 26 | 0,9% | 14 | 0,5% | 7 | 0,3% | 12 | 0,5% | 5 | 0,2% | 9 | 0,3% |
| Vadiagem libertinagem | 557 | 20,2% | 523 | 21,5% | 463 | 16,7% | 391 | 17,0% | 486 | 17,4% | 377 | 13,4% |
| **Total** | **2 758** | **100,0%** | **2 425** | **100,0%** | **2 777** | **100,0%** | **2 278** | **100,0%** | **2 780** | **100,0%** | **2 808** | **100,0%** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Abandono ou desamparo | 495 | 18,2% | 414 | 15,8% | 486 | 17,8% | 522 | 14,7% | 588 | 11,7% |
| Abuso de bebidas alcoólicas | 5 | 0,2% | 8 | 0,4% | 4 | 0,1% | 6 | 0,2% | 3 | 0,1% |
| Crime | 1 260 | 46,8% | 1 026 | 39,1% | 970 | 35,9% | 1 191 | 33,6% | 1 810 | 36,6% |
| Dificuldade de adaptação | 150 | 5,5% | 148 | 5,6% | 172 | 6,3% | 364 | 10,1% | 432 | 8,6% |
| Estupefacientes | 21 | 0,8% | 16 | 0,7% | 20 | 0,8% | 30 | 0,8% | 45 | 0,9% |
| Exercício abusivo de autoridade | 70 | 2,6% | 18 | 0,6% | 19 | 0,6% | 36 | 1,0% | 48 | 0,9% |
| Indaptação à família... | 124 | 4,6% | 87 | 3,3% | 119 | 4,4% | 250 | 7,1% | 344 | 6,9% |
| Maus tratos | 186 | 6,9% | 163 | 6,1% | 163 | 6,0% | 221 | 6,0% | 304 | 6,0% |
| Mendicidade | 21 | 0,7% | 11 | 0,4% | 13 | 0,5% | 18 | 0,5% | 26 | 0,5% |
| Perigo de desenvolvimento | | 0,0% | 348 | 13,2% | 381 | 14,0% | 558 | 15,7% | 826 | 16,5% |
| Prostituição | 13 | 0,5% | 8 | 0,3% | 7 | 0,3% | 8 | 0,2% | 12 | 0,2% |
| Vadiagem libertinagem | 348 | 12,9% | 377 | 14,3% | 346 | 12,7% | 343 | 9,6% | 504 | 10,1% |
| **Total** | **2 693** | **100,0%** | **2 624** | **100,0%** | **2 700** | **100,0%** | **3 547** | **100,0%** | **4 942** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

A conjugação da análise de situações que provocaram a intervenção do tribunal, com a das medidas tutelares, permitir-nos-á averiguar a dimensão das medidas tutelares em que se separa a criança dos pais biológicos com o fim de a proteger de uma situação de perigo.

[96] Neste quadro procedeu-se à agregação de diversas categorias nas quais coexistiam várias situações que desencadearam a intervenção do tribunal. Igualmente aqui se optou por referenciar apenas a primeira.

As medidas tutelares decretadas pelo tribunal consistem, principalmente, na admoestação (42,7%) e, a grande distância, na entrega aos pais ou ao tutor (18,9%). Nestas medidas, a variação não tem sido grande, apesar da admoestação ter baixado e da entrega aos pais ou tutor ter subido.

**Quadro 15**

**Medidas tutelares decretadas pelo tribunal (1989-2000)**[97]

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Acompanhamento educativo | 50 | 1,8% | 64 | 2,7% | 105 | 3,7% | 91 | 3,9% | 171 | 6,1% | 231 | 8,2% |
| Admoestação | 1 402 | 50,8% | 1 256 | 51,6% | 1 193 | 42,9% | 1 128 | 49,4% | 1 152 | 41,4% | 1 064 | 37,8% |
| Coloc em colégio de acolhimento, educação e formação | 257 | 9,3% | 232 | 9,6% | 245 | 8,8% | 244 | 10,7% | 280 | 10,1% | 248 | 8,8% |
| Colocação em estab. educação... | 104 | 3,8% | 59 | 2,5% | 123 | 4,4% | 65 | 2,9% | 93 | 3,3% | 131 | 4,7% |
| Colocação em família idónea | 32 | 1,2% | 26 | 1,1% | 83 | 3,0% | 49 | 2,2% | 51 | 1,8% | 62 | 2,2% |
| Colocação em regime de aprendizagem-trabalho | | | | | | | | | | | | |
| Entrega aos pais, tutor ... | 277 | 10,0% | 228 | 9,3% | 350 | 12,5% | 204 | 8,9% | 410 | 14,7% | 404 | 14,5% |
| Imposição de determinadas condutas ou deveres | 32 | 1,2% | 18 | 0,7% | 36 | 1,3% | 15 | 0,6% | 25 | 0,9% | 24 | 0,8% |
| Submissão a regime de assistência | 19 | 0,7% | 32 | 1,3% | 39 | 1,4% | 31 | 1,4% | 24 | 0,9% | 32 | 1,1% |
| Outras medidas ou n.e. | 585 | 21,2% | 510 | 21,0% | 603 | 21,7% | 451 | 19,8% | 574 | 20,6% | 612 | 21,8% |
| **Total** | **2 758** | **100,0%** | **2 425** | **100,0%** | **2 777** | **100,0%** | **2 278** | **100,0%** | **2 780** | **100,0%** | **2 808** | **100,0%** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Acompanhamento educativo | 315 | 11,6% | 380 | 14,4% | 348 | 12,7% | 510 | 14,4% | 529 | 10,6% |
| Admoestação | 942 | 34,8% | 984 | 37,4% | 1 022 | 38,0% | 1 240 | 34,8% | 2 115 | 42,7% |
| Coloc em colégio de acolhimento, educação e formação | 228 | 8,5% | 167 | 6,4% | 136 | 5,0% | 179 | 5,0% | 260 | 5,3% |
| Colocação em estab. educação... | 102 | 3,8% | 226 | 8,6% | 188 | 7,0% | 186 | 5,3% | 258 | 5,2% |
| Colocação em família idónea | 69 | 2,6% | 73 | 2,8% | 62 | 2,3% | 89 | 2,5% | 203 | 4,1% |
| Colocação em regime de aprendizagem-trabalho | | | | | 12 | 0,4% | 6 | 0,2% | 14 | 0,3% |
| Entrega aos pais, tutor ... | 443 | 16,3% | 424 | 16,1% | 580 | 21,3% | 792 | 22,2% | 937 | 18,9% |
| Imposição de determinadas condutas ou deveres | 29 | 1,1% | 20 | 0,7% | 17 | 0,6% | 23 | 0,7% | 87 | 1,7% |
| Submissão a regime de assistência | 28 | 1,0% | 27 | 1,0% | 24 | 0,9% | 14 | 0,4% | 41 | 0,7% |
| Outras medidas ou n.e. | 537 | 19,9% | 323 | 12,3% | 311 | 11,5% | 508 | 14,3% | 498 | 10,1% |
| **Total** | **2 693** | **100,0%** | **2 624** | **100,0%** | **2 700** | **100,0%** | **3 547** | **100,0%** | **4 942** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

No entanto, as medidas que eventualmente estão mais relacionadas com a adopção, dado que retiram a criança da sua família (colocação em família idónea e colocação em estabelecimento de educação e assistência), registaram, nesta década, apenas um ligeiro

[97] Neste quadro procedemos, igualmente, à agregação de variáveis com várias medidas, adoptando sempre a que estava em primeiro lugar. Em termos exemplificativos, em 2000, a admoestação passou, com este procedimento, de 39,9% para 42,7% e o acompanhamento educativo passou de 10,4% para 10,6%.

crescimento, configurando-se assim como medidas residuais: em 1989 somavam 5,7% e em 2000 atingiam os 10%. Registe-se, contudo, o salto verificado de 1999 para 2000, altura em que o número de medidas tutelares de colocação em família idónea mais do que duplicou, passando de 89 para 203 casos.

Analisamos, de seguida, um conjunto de indicadores que nos ajudam a caracterizar a situação dos menores, designadamente o sexo, a idade, a orfandade, a nacionalidade, a instrução e a condição perante o trabalho

**Quadro 16**

**Sexo dos menores (1989-2000)**

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Feminino | 443 | 16,1% | 351 | 14,5% | 563 | 20,3% | 384 | 16,9% | 508 | 18,3% | 597 | 21,3% |
| Masculino | 2 315 | 83,9% | 2 074 | 85,5% | 2 214 | 79,7% | 1 894 | 83,1% | 2 272 | 81,7% | 2 211 | 78,7% |
| **Total** | **2 758** | **100,0%** | **2 425** | **100,0%** | **2 777** | **100,0%** | **2 278** | **100,0%** | **2 780** | **100,0%** | **2 808** | **100,0%** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Feminino | 631 | 23,4% | 698 | 26,6% | 778 | 28,8% | 971 | 27,4% | 1 464 | 29,6% |
| Masculino | 2 062 | 76,6% | 1 926 | 73,4% | 1 922 | 71,2% | 2 576 | 72,6% | 3 478 | 70,4% |
| **Total** | **2 693** | **100,0%** | **2 624** | **100,0%** | **2 700** | **100,0%** | **3 547** | **100,0%** | **4 942** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

As crianças e jovens são predominantemente do sexo masculino. No entanto, regista-se uma progressiva e constante subida dos valores de crianças e jovens do sexo feminino na última década, passando de 16,1% em 1989, para 29,6% em 2000.

**Quadro 17**

**Idade dos menores (1989-2000)**

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| [1 ; 3] | 57 | 2,1% | 45 | 1,9% | 152 | 5,5% | 59 | 2,6% | 143 | 5,1% | 144 | 5,1% |
| [4 ; 6] | 63 | 2,3% | 55 | 2,3% | 108 | 3,9% | 64 | 2,8% | 114 | 4,1% | 146 | 5,2% |
| [7 ; 9] | 146 | 5,3% | 145 | 6,0% | 217 | 7,8% | 100 | 4,4% | 168 | 6,0% | 195 | 6,9% |
| [10 ; 11] | 322 | 11,7% | 236 | 9,7% | 317 | 11,4% | 233 | 10,2% | 260 | 9,4% | 283 | 10,1% |
| [12 ; 14] | 985 | 35,7% | 892 | 36,8% | 925 | 33,3% | 843 | 37,0% | 935 | 33,6% | 945 | 33,7% |
| [15 ; 16] | 960 | 34,8% | 896 | 36,9% | 868 | 31,3% | 835 | 36,7% | 974 | 35,0% | 886 | 31,6% |
| > 16 | 223 | 8,1% | 156 | 6,4% | 190 | 6,8% | 144 | 6,3% | 186 | 6,7% | 209 | 7,4% |
| **Total** | **2 756** | **100,0%** | **2 425** | **100,0%** | **2 777** | **100,0%** | **2 278** | **100,0%** | **2 780** | **100,0%** | **2 808** | **100,0%** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| [1 ; 3] | 175 | 6,5% | 141 | 5,6% | 172 | 6,7% | 232 | 6,8% | 274 | 5,7% |
| [4 ; 6] | 117 | 4,3% | 156 | 6,2% | 163 | 6,4% | 201 | 5,9% | 249 | 5,2% |
| [7 ; 9] | 159 | 5,9% | 180 | 7,1% | 240 | 9,4% | 310 | 9,0% | 370 | 7,7% |
| [10 ; 11] | 226 | 8,4% | 248 | 9,8% | 250 | 9,8% | 351 | 10,2% | 389 | 8,1% |
| [12 ; 14] | 891 | 33,1% | 1 038 | 40,9% | 1 021 | 40,0% | 1 271 | 37,1% | 1 988 | 41,5% |
| [15 ; 16] | 932 | 34,6% | 662 | 26,1% | 619 | 24,2% | 971 | 28,3% | 1 375 | 28,7% |
| > 16 | 191 | 7,1% | 111 | 4,4% | 90 | 3,5% | 93 | 2,7% | 148 | 3,1% |
| **Total** | **2 691** | **100,0%** | **2 536** | **100,0%** | **2 555** | **100,0%** | **3 429** | **100,0%** | **4 793** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

A idade dos menores em análise tem-se mantido, no geral, relativamente estável. Apesar desta estabilidade, verifica-se uma ligeira tendência, embora não sendo completamente regular, para um aumento do número de menores até aos nove anos de idade. Esta tendência verifica-se igualmente no intervalo dos 12 aos 14 anos. Pelo contrário, entre os 10 e os 11 anos e a partir dos 15 anos, regista-se uma diminuição progressiva da percentagem. Estes dados levam-nos supor que existe uma maior intervenção institucional nas idades mais baixas e uma maior resolução dos casos, consoante se avança na idade do menor. Contudo, esta ilação não pode ser conclusiva sem uma análise mais detalhada dos dados estatísticos. O número de crianças em idade mais facilmente adoptável tem registado um crescimento, pressupondo-se que existe uma intervenção mais precoce.

O nível de habilitações literárias, excluindo as crianças com menos de seis anos, acompanha, em regra e na maioria das situações, os escalões etários, demonstrando que as crianças e jovens mantém o contacto com a escola. A excepção encontra-se nos quase 3% de menores que não sabem ler nem escrever ou que sabem apenas ler, situações que tendem a ser cada vez mais residuais, como se comprova pelo decréscimo dos valores ao longo da década analisada. Assim, ao mesmo tempo que se regista um aumento no número de crianças e jovens a estudar, verifica-se, em consonância, um decréscimo de menores a trabalhar. A título de exemplo, o número de menores que só trabalha baixou, de 24,7% em 1989, para 6% em 2000 (valor reforçado, no mesmo período, pelo decréscimo do número de situações ignoradas). Reforça-se a ideia, contrariada por alguma opinião pública, em função do crescimento da escolaridade obrigatória, que os menores que são alvo de uma intervenção do tribunal têm cada vez mais habilitações literárias e frequentam a escola até mais tarde.

O número de crianças ou jovens órfãs de pai ou de mãe, ou de ambos, manteve-se até 1998 relativamente estável, oscilando em torno dos 200 casos por ano. No entanto, nos últimos dois anos analisados, registou-se um crescimento preocupante, atingindo o valor de 321 casos em 2000 (entre 1994 e 1996 houve igualmente um aumento do número de situações, rondando as 280 por ano).

**Quadro 18**

**Orfandade dos menores (1989-2000)**

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Orfão de Pai ou Mãe | 179 | 89,5 | 171 | 90,5 | 202 | 89,8 | 183 | 88,4 | 262 | 97,0 | 270 | 95,4 |
| Orfão de ambos | 21 | 10,5 | 18 | 9,5 | 23 | 10,2 | 24 | 11,6 | 8 | 3,0 | 13 | 4,6 |
| **Total** | **200** | **100,0** | **189** | **100,0** | **225** | **100,0** | **207** | **100,0** | **270** | **100,0** | **283** | **100,0** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Orfão de Pai ou Mãe | 276 | 93,6 | 158 | 86,3 | 157 | 84,4 | 206 | 80,5 | 231 | 72,0 |
| Orfão de ambos | 19 | 6,4 | 25 | 13,7 | 29 | 15,6 | 50 | 19,5 | 90 | 28,0 |
| **Total** | **295** | **100,0** | **183** | **100,0** | **186** | **100,0** | **256** | **100,0** | **321** | **100,0** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

A situação de orfandade é, na sua maioria, relativa apenas a um dos cônjuges. Embora os valores registem algumas oscilações, podemos afirmar que se verificou uma redução na percentagem de situações de órfãos de pai ou de mãe e, em consequência, um aumento do número de situações de orfandade de ambos os progenitores.

Por fim, analisamos a nacionalidade dos menores, que nos permite constatar o aumento do número das crianças e jovens estrangeiros, ainda que não muito grande. Este crescimento foi mais rápido e visível a partir de 1997, ultrapassando, em 2000, a barreira dos 2% (2,1%).

**Quadro 19**

**Nacionalidade dos menores (1989-2000)**

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Portuguesa | 2 734 | 99,1% | 2 404 | 99,1% | 2 755 | 99,2% | 2 259 | 99,2% | 2 751 | 99,0% | 2 785 | 99,2% |
| Estrangeira | 24 | 0,9% | 21 | 0,9% | 22 | 0,8% | 19 | 0,8% | 29 | 1,0% | 23 | 0,8% |
| **Total** | **2 758** | **100,0%** | **2 425** | **100,0%** | **2 777** | **100,0%** | **2 278** | **100,0%** | **2 780** | **100,0%** | **2 808** | **100,0%** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Portuguesa | 2 675 | 99,3% | 2 580 | 98,3% | 2 652 | 98,2% | 3 478 | 98,1% | 4 839 | 97,9% |
| Estrangeira | 18 | 0,7% | 44 | 1,7% | 48 | 1,8% | 69 | 1,9% | 103 | 2,1% |
| **Total** | **2 693** | **100,0%** | **2 624** | **100,0%** | **2 700** | **100,0%** | **3 547** | **100,0%** | **4 942** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

A este crescimento do número de menores estrangeiro não é alheio o aumento dos níveis de imigração, o que poderá continuar a acontecer no futuro.

### 4.2. A intervenção judicial na protecção de crianças e jovens em risco e o seu encaminhamento para a adopção: uma reflexão sobre a definição de "crianças adoptáveis"

As situações propícias ao aparecimento do maior número de crianças em risco, cujo projecto de vida poderá ser o encaminhamento para a adopção, integra, conjuntamente, as seguintes categorias: o abandono ou desamparo; o exercício abusivo de autoridade; os

maus tratos físicos e psicológicos; e o perigo de desenvolvimento. O somatório destas quatro categorias, para o ano 2000, perfaz 25,1%, ou seja, um quarto do total das situações que motivaram a actuação do tribunal. Vejamos, então, o quadro em que se inserem apenas estas três categorias.

**Quadro 20**

**Situações de perigo que podem levar com maior probabilidade a um processo de adopção (1989-2000)**

| | 1989 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Abandono ou desamparo | 209 | 63,9% | 222 | 70,5% | 440 | 73,6% | 256 | 67,0% | 390 | 66,9% | 445 | 65,8% |
| Exercício abusivo de autoridade | 18 | 5,5% | 29 | 9,2% | 36 | 6,0% | 43 | 11,3% | 45 | 7,7% | 41 | 6,1% |
| Maus tratos | 100 | 30,6% | 64 | 20,3% | 122 | 20,4% | 83 | 21,7% | 148 | 25,4% | 190 | 28,1% |
| Perigo de desenvolvimento | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% |
| **Total** | **327** | **100,0%** | **315** | **100,0%** | **598** | **100,0%** | **382** | **100,0%** | **583** | **100,0%** | **676** | **100,0%** |

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Abandono ou desamparo | 495 | 65,9% | 414 | 43,9% | 486 | 46,3% | 522 | 39,0% | 588 | 33,3% |
| Exercício abusivo de autoridade | 70 | 9,3% | 18 | 1,9% | 19 | 1,8% | 36 | 2,7% | 48 | 2,7% |
| Maus tratos | 186 | 24,8% | 163 | 17,3% | 163 | 15,5% | 221 | 16,5% | 304 | 17,2% |
| Perigo de desenvolvimento | | 0,0% | 348 | 36,9% | 381 | 36,3% | 558 | 41,7% | 826 | 46,8% |
| **Total** | **751** | **100,0%** | **943** | **100,0%** | **1 049** | **100,0%** | **1 337** | **100,0%** | **1 766** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

A primeira ilação que é possível retirar é relativa ao crescimento do número de processos: de 327, em 1989, para 1766, em 2000. Esse aumento revela uma maior preocupação dos tribunais na sinalização de situações de perigo. A segunda ilação permite verificar que, entre as categorias assinaladas, o perigo de desenvolvimento (a partir do seu surgimento em 1997) passou a ocupar o primeiro lugar a partir de 1999, registando um rápido crescimento e retirando valores às restantes categorias.

**Quadro 21**

**Situação dos menores à data de instauração do processo tutelar cível (1997-2000)**

| | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Abandonado | 86 | 3,3% | 96 | 3,6% | 164 | 4,6% | 216 | 4,4% |
| A viver com o pai e/ou com a mãe | 2 025 | 77,2% | 1 985 | 73,5% | 2 598 | 73,2% | 3 785 | 76,6% |
| A viver com outra pessoa de família | 220 | 8,4% | 274 | 10,1% | 386 | 10,9% | 384 | 7,8% |
| Internado em estabelecimento ou colégio | 186 | 7,1% | 251 | 9,3% | 260 | 7,3% | 394 | 8,0% |
| A viver com outra pessoa | 107 | 4,1% | 94 | 3,5% | 139 | 3,9% | 163 | 3,3% |
| **Total** | **2 624** | **100,0%** | **2 700** | **100,0%** | **3 547** | **100,0%** | **4 942** | **100,0%** |

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

Conclui-se, assim, que nos tribunais, desde os finais dos anos oitenta, a protecção judicial de crianças em perigo cresceu significativamente, atingindo em 2000, ainda ao abrigo da OTM, o número de 4942 processos tutelares findos em tribunal relativos a crianças em perigo. No entanto, há a considerar que, desses 4942 processos findos, a criança só não continua a viver com a família nos casos de abandono (216), de institucionalização (394) e nos casos em que é colocada a viver com outra pessoa (163). Ora, em primeira análise, salvo decisões de "excessiva compreensão" para com a família biológica, só nestas últimas situações é que eventualmente as crianças em perigo são adoptáveis.

## 5. As crianças e jovens institucionalizados no sistema de Solidariedade e Segurança Social

### 5.1. Universo de crianças e jovens institucionalizados no início do ano 2000

Apesar de não dispormos de um estudo rigoroso, a informação prestada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é de que, das crianças e jovens em centros de acolhimento, apenas 18%, no último ano, foram encaminhados para adopção. Por seu lado, um dirigente de uma IPSS, que mais crianças encaminha para adopção disse-nos, em entrevista, que no centro de acolhimento de que é director, conseguem encaminhar para adopção cerca de 20% das crianças que aquela IPSS acolhe. Ora, estas percentagens referidas relativamente a centros de acolhimento temporário, são necessariamente muito mais baixas quando se

têm em conta as instituições de carácter não temporário, como os "lares para crianças e jovens desprovidos de meio familiar". As entrevistas efectuadas, como veremos, também nos permitem afirmar que um número significativo de crianças e jovens não pode ser encaminhado para adopção, devido ao vínculo que ainda mantém com os pais biológicos.

Consequentemente, há que ter uma noção aproximada do número de crianças institucionalizadas que existem em Portugal.

**Quadro 22**

**Crianças institucionalizadas (no início do ano 2000)**[98]

| Respostas | N.º Crianças/jovens acolhidas | % |
|---|---|---|
| Lar para crianças e jovens[99] | 9561[100] | 62,3 |
| Família de acolhimento | 4887 | 32,1 |
| Centro de acolhimento temporário | 758[101] | 4,9 |
| **Total** | **15206** | **100** |

Fonte: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco/IDS/IGMTS, 2000.

Assim, de um total de 15206 crianças e jovens acolhidos, no início do ano 2000, no âmbito das respostas institucionais, 62,3% estão em lares, 32,1% em famílias de acolhimento e 4,9% em centros de acolhimento temporário. Por conseguinte, torna-se necessário que a Segurança Social, que tem a responsabilidade da supervisão destas respostas sociais, bem como o Ministério Público (artigo 65º, n.º 2 da LPCJ), acompanhem este processo de institucionalização e consigam detectar e encaminhar para adopção, em tempo, as crianças que se encontrem em situação de permitir a sua confiança administrativa ou a sua confiança judicial.

[98] A estes valores devem somar-se as 629 crianças e jovens que se encontram nos Colégios de Acolhimento, Educação e Formação (CAEF), que correspondem à estimativa que o IRS fazia, de acordo com a qual cerca de dois terços do seu universo (839) corresponde a crianças que estão internadas por problemáticas de natureza social. Os dados inseridos neste quadro resultam de um levantamento efectuado, entre 1997 e 1999, pelos organismos dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça. Após 1 de Janeiro de 2001, as situações de risco que estavam nos CAEF´s passaram para as famílias ou para o sistema de solidariedade.

[99] Informação obtida a partir do inquérito efectuado aos lares de crianças e jovens, segundo o relatório da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (2002), que totalizava 257.

[100] No início do estudo da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (2002), a estimativa apontava para cerca de 10.000 crianças e jovens acolhidas em lares.

[101] Devido ao crescimento do número de centros de acolhimento, este número é hoje, necessariamente, superior.

Acresce que, é fundamental a distinção conceptual entre centro de acolhimento temporário de emergência (ou antes Casa de Acolhimento Temporário, nos termos do artigo 50.º, n.º 2, da LPCJP) e lar para criança desprovida de meio familiar (ou antes Lar de Infância e Juventude, nos termos do artigo 50.º, n.º 4, da LPCJP). Os centros ou casas de acolhimento temporário têm uma vocação de acolhimento de curta duração, de emergência e temporário, por prazo não superior a 6 meses, o que só poderia ser excedido "quando por razões justificadas seja previsível o retorno à família ou enquanto se procede ao diagnóstico da respectiva situação e à definição do encaminhamento subsequente" (art.º 50.º, n.º 5, da LPCJP). Em contrapartida, os lares têm vocação para o acolhimento de média e longa duração para crianças e jovens que não podem voltar, a "tempo inteiro", para a família nem podem nem devem ser encaminhados para a adopção.

É, no entanto, consensual que os centros de acolhimento não estão a desempenhar cabalmente a sua vocação dado que, em muitos deles, as crianças permanecem acolhidas durante muito mais de seis meses, chegando inclusive a 2, 3 ou 4 anos. Segundo um dirigente de um centro de acolhimento, são poucos aqueles que conseguem definir um projecto de vida para cada criança em seis meses. A maioria transformou-se em "autênticos depósitos".

Não existem, neste momento, dados disponíveis que nos permitam caracterizar o desempenho dos centros de acolhimento, bem como das crianças que lá se encontram, de modo a contribuir para a reflexão sobre a definição das crianças adoptáveis. Mas, através de um estudo da CNPCJR/IDS/IGMTS efectuado, entre 1997 e 1999, pelos organismos dos Ministérios do Trabalho e Solidariedade e da Justiça, vamos, no entanto, poder construir uma aproximação à caracterização das crianças e jovens que estão em lares[102].

### 5.2. Caracterização das crianças e jovens em lares

O estudo que aqui sintetizados e adaptamos, foi elaborado por solicitação da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), pelo Instituto de Desenvolvimento Social (IDS) e pela Inspecção-Geral do então Ministério do Trabalho

[102] A Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco e o Instituto de Desenvolvimento Social estão no presente momento (2002) a concluir um estudo de avaliação dos centros e das famílias de acolhimento do qual ainda não dispomos de dados.

e Solidariedade (IGMTS), em 2000, e resultou da necessidade de caracterizar, de forma sistemática e exaustiva, o universo das crianças e jovens que estão nos lares de encaminhamento e de acolhimento. Teve como objectivo percepcionar quem são e que motivos conduziram aquelas crianças e jovens à situação de acolhimento institucional. Para o efeito, foi elaborada uma breve análise sobre as trajectórias percorridas ao nível familiar, escolar e social[103].

### 5.2.1. Encaminhamento e acompanhamento das crianças e dos jovens acolhidos

O encaminhamento, a definição do projecto de vida das crianças e dos jovens acolhidos e o seu acompanhamento, são as funções centrais a desempenhar pelas estruturas de acolhimento.

O primeiro passo deste processo é o acolhimento das crianças e dos jovens nos lares. Relativamente ao acolhimento, a partir das descrições deste processo pelos directores das instituições, verificou-se em alguns lares certa indefinição sobre os procedimentos a adoptar e os princípios a seguir. Nesse sentido, o relatório da CNPCJP/IDS/IGMTS sugere a criação de espaços de reflexão conjunta entre as equipas técnicas dos lares de crianças e jovens, para que não seja apenas a intuição a presidir ao momento em que a criança ou o jovem dá entrada na instituição, momento que é vivido com uma pesada carga emocional.

Aos serviços de Segurança Social compete o acompanhamento deste processo de definição dos procedimentos e dos princípios a adoptar durante o acolhimento. Compete-lhe, ainda, a responsabilidade de articular com os lares o acompanhamento do projecto de vida definido para as crianças e para os jovens acolhidos. No que concerne às normas vigentes no funcionamento dos lares de crianças, há que mencionar o direito legalmente consagrado das crianças acolhidas beneficiarem de condições de comunicabilidade com o exterior, em privacidade e sem qualquer rigor ou controle.

Refira-se ainda que, dada a constatação de que 2% destas instituições não garantem a vigilância e o acompanhamento dos jovens a tempo inteiro, essas instituições devem ser advertidas (com o acompanhamento e a colaboração dos Serviços de Segurança Social,

[103] O levantamento dos dados de caracterização das crianças e jovens que vivem nos lares, decorreu entre o início de Dezembro de 1998 e o final de Janeiro de 1999.

adoptando sempre uma atitude pedagógica) de que as crianças e os jovens que vivem em lares deverão poder usufruir, de facto, de condições de vida idênticas às de uma família, também no que diz respeito ao seu acompanhamento sistemático.

### 5.2.2. Relacionamento do lar com a família e a comunidade

O nível de abertura dos lares de crianças e jovens à comunidade envolvente e às famílias de origem, são um factor condicionante dos estilos de vida que estas instituições proporcionam àqueles que acolhem.

Da análise efectuada no relatório que agora seguimos, diagnosticou-se que, apenas 30% do panorama nacional de lares de crianças e jovens, adoptam, como princípio de actuação, o relacionamento e a abertura com a comunidade e com as famílias de origem das crianças e jovens que acompanham, em simultâneo. Questionáveis são os motivos pelos quais as restantes instituições de acolhimento - 70% - vedam a porta ao relacionamento de uma ou de ambas as dimensões.

Estas instituições, pelos objectivos que se propõem cumprir, devem votar a sua actividade às crianças e aos jovens que acolhem, de acordo com a opinião expressa no relatório. Assim, o funcionamento da instituição em função de si própria e das normas e regras por si impostas, não permite cumprir os objectivos a que se propõe enquanto lar de acolhimento de crianças e jovens. Por conseguinte, a abertura da instituição, quer à comunidade envolvente, quer às famílias dos acolhidos, não deverá ser ponderada como uma "ameaça" à sua rotina ou ordem estabelecida. Pelo contrário, se é o interesse das crianças e dos jovens que está em causa, quanto mais estreitos forem os contactos com o mundo exterior, mais esbatidos serão os eventuais efeitos negativos da institucionalização (que decorrerão de vazios afectivos e de tratamentos massificados), na medida em que, tanto técnicos como crianças, terão oportunidade de experimentar e de absorver referências e afectividades certamente enriquecedoras.

Neste contexto, o relatório sugere que os lares de crianças e jovens realizem um esforço de manutenção da proximidade possível com as suas famílias de origem das crianças e jovens que acolhem, ou com outras pessoas com as quais aqueles tenham mantido, ou mantenham, relações de afectividade e de proximidade. Esta proximidade

revela-se importante para o seu desenvolvimento emocionalmente saudável. Ainda que sejam as próprias famílias os agentes do afastamento, sempre que tal não se revele desaconselhável para a criança, a proximidade deve ser estimulada. De modo idêntico se sugere que a comunidade envolvente do lar deva ser fonte de contactos próximos e sistemáticos, nas suas mais diversas vertentes.

Aos serviços de Segurança Social o relatório sugere, a este propósito, contactos mais próximos com os lares de crianças e jovens, num esforço de sensibilização para os benefícios da abertura das instituições à realidade exterior, quer para as crianças e jovens acolhidos (o cerne do trabalho da instituição), quer para a própria instituição, principalmente naqueles lares em que o fecho sobre si mesmo é mais acentuado. À Segurança Social compete, também, o apoio e os pareceres necessários à mudança das culturas institucionais, no sentido da sua abertura.

No que concerne ao relacionamento do lar com a família das crianças e dos jovens acolhidos e com a comunidade, a sociedade civil tem a desempenhar um papel central, quer na participação activa de actividades promovidas pelo lar, quer através da abertura à participação das crianças e dos jovens acolhidos nas suas próprias iniciativas e estruturas, proporcionando-lhes espaços de lazer, de convívio e de formação.

### 5.2.3. Caracterização e percursos de vida das crianças e jovens em lar

Neste ponto, e seguindo a estrutura do relatório do Instituto de Desenvolvimento Social (2000), vamos apresentar uma síntese da caracterização efectuada das crianças e jovens a viver em lares. Esta caracterização permitirá detectar algumas características das crianças e jovens que, eventualmente, poderão ser considerados adoptáveis.

No universo dos lares das crianças e jovens existentes em Portugal[104], vivem 9561 crianças, das quais 5060 são raparigas e 4222 são rapazes. Regista-se, assim, a predominância do sexo feminino, com um peso de 54,5% face ao total.

[104] Em 2000 existiam 257 instituições, a nível nacional.

**Quadro 23**

**Escalões etários das crianças e jovens que vivem em lar**[105]

| Idade | Nº crianças e jovens | % |
|---|---|---|
| Até 2 anos | 144 | 1,5 |
| Dos 3 aos 5 anos | 390 | 4,1 |
| Dos 6 aos 10 anos | 2347 | 24,7 |
| Dos 11 aos 12 anos | 1633 | 17,2 |
| Dos 13 aos 15 anos | 2491 | 26,3 |
| Dos 17 aos 17 anos | 1208 | 12,7 |
| 18 e mais anos | 1274 | 13,4 |
| Total | 9487 | 100,0 |
| Não respostas | 74 | |
| **Total** | **9561** | |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

No que concerne às idades destas crianças e jovens, verifica-se que a maioria são adolescentes, com idades compreendidas entre os 13 e os 15 anos (26%), seguindo-se-lhes as crianças entre os 6 e os 10 anos (25%) e entre os 11 e os 12 anos (17%). Registe-se que 13% do total dos utentes de lares de crianças e jovens já atingiram a maioridade, apresentando um peso estatístico idêntico ao dos jovens com 16 e 17 anos. As crianças entre os 3 e os 5 anos representam apenas 4% do total.

A merecer particular atenção, destaca-se o escalão das crianças com menos de 2 anos de idade que vivem em lar (1,5%). Estas são as crianças que, tradicionalmente, se encontram em situação mais favorável para a adopção.

[105] Verificaram-se 74 ausências de resposta, no que respeita à idade das crianças e jovens, não podendo assim ser contabilizadas, representando 0,8% do total.

**Quadro 24**

**Distribuição das crianças e jovens que vivem em lar por sexo e por idade**[106]

| | Sexo | | |
|---|---|---|---|
| **Idade** | **Feminino** | **Masculino** | **Total** |
| Até 2 anos | 59<br>43,7% | 76<br>56,3% | 135<br>1,5% |
| Dos 3 aos 5 anos | 185<br>48,8% | 194<br>51,2% | 379<br>4,1% |
| Dos 6 aos 10 anos | 1248<br>54,5% | 1041<br>45,5% | 2289<br>24,7% |
| Dos 11 aos 12 anos | 804<br>50,2% | 797<br>49,8% | 1601<br>17,3% |
| Dos 13 aos 15 anos | 1331<br>54,7% | 1102<br>45,3% | 2433<br>26,3% |
| Dos 16 aos 17 anos | 671<br>57,1% | 505<br>42,9% | 1176<br>12,7% |
| 18 e mais anos | 747<br>60,4% | 490<br>39,6% | 1237<br>13,4% |
| **Total** | **5045**<br>**54,5%** | **4205**<br>**45,5%** | **9250**<br>**100%** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Constata-se que apenas no escalão etário até aos 5 anos predominam as crianças do sexo masculino. Nos restantes escalões, a predominância é pois, do sexo feminino. Note-se, ainda, que no escalão dos jovens que já atingiram a maioridade é muito expressiva a diferença de percentagem entre os dois sexos, existindo mais cerca de 20% de raparigas.

A frequência do meio escolar é uma prática comum. De acordo com os dados do relatório, a grande maioria das crianças e jovens que vivem nos lares frequentam a escola - cerca de 85%. No que diz respeito às crianças com mais de 6 anos, idade em que começa a obrigatoriedade da frequência escolar, constata-se que 998 delas não frequentam a escola, ou seja, 12% do total.

Se se cruzar a não frequência escolar com as faixas etárias, verifica-se que a grande maioria das crianças que não frequenta a escola - cerca de 33,3% - têm entre 6 e 10 anos, idade a que corresponde a frequência do 1º Ciclo do Ensino Básico. Seguem-se os jovens com mais de 18 anos - 23% - para os quais a escolaridade deixou de ser obrigatória, e os adolescentes dos 11 aos 15 anos - 13% - que deveriam frequentar os 2º e 3º Ciclos. Note-

[106] No cruzamento destas duas variáveis foram contabilizadas 311 ausências de respostas, ou seja, cerca de 3% face ao total de crianças e jovens acolhidos em lares.

se, ainda, a não frequência escolar de jovens com 16 e 17 anos, que representam cerca de 7% do total.

**Quadro 25**

**Níveis de escolaridade por escalão etário das crianças e jovens que vivem em lar**

| | Escalões etários | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Escolaridade** | **3-5 anos** | **6-10 anos** | **11-12 anos** | **13-15 anos** | **16-17 anos** | **18 e mais** | **Total** |
| Sem escolaridade | | 663<br>32,6% | 227<br>15,8% | 68<br>3.2% | 17<br>1,4% | 98<br>8,0% | 1073<br>13,0% |
| Sabem ler e escrever | | 259<br>12,7% | 79<br>5,5% | 24<br>1,1% | 12<br>1,0% | 43<br>3,5% | 417<br>5,0% |
| Pré-escolar | 262<br>78,9% | | | | | | 262<br>3,2% |
| 1º ciclo completo | | 1112<br>54,7% | 712<br>49,4% | 562<br>26,4% | 125<br>10,7% | 147<br>12,1% | 2658<br>32,2% |
| 2º ciclo completo | | | 423<br>29,4% | 867<br>40,8% | 365<br>31,3% | 212<br>17,4% | 1867<br>22,6% |
| Escolaridade obrigatória | | | | 56<br>2,6% | 127<br>10,9% | 173<br>14,2% | 356<br>4,3% |
| Escolaridade obrigatória n/ concluída | | | | 549<br>25,8% | 219<br>18,8% | 98<br>8,0% | 866<br>10,5% |
| Ensino secundário | | | | | 69<br>5,9% | 249<br>20,4% | 318<br>3,9% |
| Ensino secundário n/ concluído | | | | | 233<br>20,0% | 199<br>16,3% | 432<br>5,2% |
| **Total** | **262<br>100%** | **2034<br>100%** | **1441<br>100%** | **2162<br>100%** | **1167<br>100%** | **1219<br>100%** | **8249<br>100%** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Portanto, quanto aos níveis de escolaridade apresentados por estas crianças e jovens que vivem nos lares, constata-se que cerca de 52% têm o 1º ou o 2º Ciclos completos, enquanto que 13% não possuem ou não concluíram a escolaridade obrigatória. Note-se, também, a existência de 12% de crianças institucionalizadas que frequentam o ensino pré-escolar.

No entanto, a análise dos níveis de escolaridade, quando se refere a crianças ou jovens, não pode fazer-se independentemente das suas idades, na medida em que apenas assim é possível delinear trajectórias escolares, suas continuidades, interrupções, sucessos e desistências.

Se os níveis de escolaridade dos jovens mais velhos (com idade superior ou igual a 18 anos) forem tomados como indicadores do sucesso escolar, verifica-se que, embora uma parte significativa tenha concluído o ensino secundário (20%), a grande maioria não concluiu a escolaridade obrigatória (49%). Os jovens com 16 e 17 anos têm, também, maioritariamente como habilitação máxima o 2º Ciclo (31%), não tendo ainda terminado a escolaridade obrigatória cerca de 19%. Neste escalão etário, os jovens que ainda não concluíram o ensino secundário (nível de escolaridade que corresponde à sua faixa etária), representam 20%.

### 5.2.4. Caracterização sócio-profissional dos pais

Relativamente aos pais e mães biológicos das crianças e jovens que vivem em lares[107], constata-se:

a) Ao nível do progenitor masculino, os escalões etários situam-se maioritariamente entre os 30 e os 50 anos de idade (74,9%), tendo os pais mais jovens (até aos 30 anos) uma representatividade de apenas 6%, bastante inferior ao peso dos pais com idade superior a 51 anos (19%). Quanto ao seu nível de escolaridade, verificam-se níveis de escolaridade muito baixos: 44% apenas têm o primeiro ciclo do ensino básico, 27% apenas sabem ler e escrever e 18% não têm sequer escolaridade. Embora sem expressividade estatística, é de salientar a formação média e superior de alguns destes pais (2%). No que concerne à sua situação profissional, destaca-se o facto de uma percentagem significativa ter uma actividade profissional (73%), embora 40% com uma situação precária e 33% com alguma estabilidade profissional. Relativamente às outras situações profissionais, ressalta a situação de desemprego (10,7%), correspondendo 7% a desemprego de longa duração, situação na qual cessa o direito a subsídio de desemprego. Refira-se, ainda, a existência de 2% de pais beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido.

[107] Este estudo apenas dispõe de cerca de metade da informação relativa à caracterização dos pais destas crianças.

**Quadro 26**

**Idade dos pais e mães**

| Idade | Pais | Mães | Total |
|---|---|---|---|
| Menos de 15 anos | - | 2<br>0,0% | 2<br>0,0% |
| Dos 16 aos 19 anos | - | 27<br>0,5% | 27<br>0,3% |
| Dos 20 aos 30 anos | 272<br>6,1% | 976<br>17,2% | 1248<br>12,3% |
| Dos 31 aos 40 anos | 1764<br>39,6% | 2895<br>51,0% | 4659<br>46,0% |
| Dos 41 aos 50 anos | 1570<br>35,3% | 1377<br>24,3% | 2947<br>29,1% |
| Dos 51 aos 60 anos | 525<br>11,8% | 357<br>6,3% | 882<br>8,7% |
| Dos 61 aos 70 anos | 215<br>4,8% | 40<br>0,7% | 255<br>2,5% |
| Dos 71 aos 80 anos | 90<br>2,0% | 1<br>0,0% | 91<br>0,9% |
| Mais de 80 anos | 16<br>0,4% | 2<br>0,0% | 18<br>0,2% |
| Total | 4452<br>100% | 5677<br>100% | 10129<br>100% |
| Não respostas | 5109 | 3884 | 8993 |
| **Total** | **9561** | **9561** | **20122** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

b) Quanto às mães das crianças e jovens que vivem em lares, 69% têm até 40 anos, verificando-se 29 casos de mães adolescentes, correspondentes a cerca de 0,5%. As mães com mais de 40 anos apenas representam 7% da população. No que concerne aos seus níveis de escolaridade, há uma reprodução das tendências manifestadas pela escolaridade masculina, assim: 38% completaram o 1º ciclo do ensino básico, 27% apenas sabem ler e escrever e 24% não têm escolaridade. Cerca de 1% destas mães têm como habilitações o ensino médio e superior. Quanto à situação profissional, constata-se que 31% dos casos correspondem à actividade doméstica e que as restantes situações se aproximam das verificadas relativamente aos pais. A actividade profissional, quando existe, também é maioritariamente precária.

**Quadro 27**

**Escolaridade dos pais e mães**

| Idade | Pais | Mães | Total |
|---|---|---|---|
| Sem escolaridade | 786<br>17,8% | 1346<br>23,9% | 2132<br>21,2% |
| Sabem ler e escrever | 1174<br>26,6% | 1524<br>27,0% | 2698<br>26,8% |
| 1º ciclo ensino básico completo | 1922<br>43,6% | 2134<br>37,8% | 4056<br>40,4% |
| 2º ciclo ensino básico completo | 251<br>5,7% | 369<br>6,5% | 620<br>6,2% |
| 3º ciclo ensino básico completo | 141<br>3,2% | 150<br>2,7% | 291<br>2,9% |
| Ensino secundário | 53<br>1,2% | 50<br>0,9% | 103<br>1,0% |
| Curso formação profissional | 11<br>0,2% | 16<br>0,3% | 27<br>0,3% |
| Curso médio/superior | 69<br>1,6% | 54<br>1,0% | 123<br>1,2% |
| Total | 4407<br>100% | 5643<br>100% | 10050<br>100% |
| Não respostas | 5154 | 3918 | 9072 |
| **Total** | **9561** | **9561** | **20122** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

**Quadro 28**

**Situação profissional dos pais e mães**

| Idade | Pais | Mães | Total |
|---|---|---|---|
| Activo(a) c/ situação estável | 1706<br>33,0% | 934<br>14,4% | 2640<br>22,6% |
| Activo(a) c/ situação precária | 2042<br>39,5% | 1869<br>28,8% | 3911<br>33,6% |
| Reformado(a) | 419<br>8,1% | 182<br>2,8% | 601<br>5,2% |
| Pensionista | 136<br>2,6% | 200<br>3,1% | 336<br>2,9% |
| Doméstica | 3<br>0,1% | 2021<br>31,1% | 2024<br>17,4% |
| Desempregado(a) à procura de emprego | 114<br>2,2% | 157<br>2,4% | 271<br>2,3% |
| Desempregado(a) com subsídio | 69<br>1,3% | 105<br>1,6% | 174<br>1,5% |
| Desempregado(a) sem subsídio | 372<br>7,2% | 590<br>9,1% | 962<br>8,3% |
| Beneficiário(a) do RMG | 123<br>2,4% | 354<br>5,5% | 477<br>4,1% |
| Recluso(a) | 180<br>3,5% | 81<br>1.2% | 261<br>2,2% |
| Total | 5164<br>100% | 6493<br>100% | 11657<br>100% |
| Não respostas | 4397 | 3068 | 7465 |
| **Total** | **9561** | **9561** | **20122** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

## 5.3. Os percursos de vida das crianças e jovens antes de ingressarem nos lares

### 5.3.1. Com quem viviam estas crianças e jovens no momento imediatamente anterior ao seu ingresso no lar?

No momento anterior ao ingresso no lar, quanto a estas crianças, verificava-se o seguinte: 71% estavam enquadradas no contexto da sua família biológica, 31,2% viviam com os dois progenitores, 24,5% apenas viviam com a mãe e 9,9% apenas habitavam com o pai. De salientar que 5% viviam em famílias recompostas, ou seja, com um dos progenitores e uma madrasta ou padrasto.

Corroborando a ideia de que a figura maternal acolhe mais frequentemente os filhos do que a figura paternal, encontramos uma maior percentagem de crianças e de jovens a viver em famílias recompostas por via da mãe (3,9%) do que por via do pai (1,1%).

**Quadro 29**

**Com quem viviam as crianças e jovens antes do seu ingresso no lar**

| | Valores | % |
|---|---|---|
| Com os pais naturais/adoptivos | 2890 | 31,2 |
| Com o pai | 914 | 9,9 |
| Com a mãe | 2269 | 24,5 |
| Com o pai e a madrasta | 101 | 1,1 |
| Com a mãe e o padrasto | 361 | 3,9 |
| Com os avós | 978 | 10,6 |
| Família de acolhimento | 320 | 3,5 |
| Só com irmãos | 96 | 1,0 |
| Com outros familiares | 360 | 3,9 |
| Numa instituição | 603 | 6,5 |
| Na rua | 55 | 0,6 |
| Com outras pessoas | 321 | 3,5 |
| Total | 9268 | 100 |
| Não respostas | 293 | |
| **Total** | **9561** | |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Relativamente ao enquadramento na família biológica alargada, constatou-se que, antes do ingresso no lar, 11% destas crianças e jovens viviam com os seus avós e 5% com outros familiares, dos quais 1% eram irmãos.

Fora do quadro familiar, salienta-se, significativamente o acolhimento anterior numa outra instituição (6,4%), antes do ingresso no lar onde a criança ou jovem se encontra actualmente, bem como o enquadramento em família de acolhimento e com outras pessoas, representando 3,5% do total. Esta situação indicia que 10% destas crianças e jovens viveram situações sucedâneas do meio familiar, que se revelaram transitórias face à actual solução de institucionalização.

### 5.3.2. Problemáticas vividas pelas crianças e suas famílias

Nas trajectórias de vida destas crianças e jovens, antes do seu acolhimento no lar, são frequentes as situações (algumas vezes pontuais, outras mais sistemáticas) consideradas problemáticas e de risco, pois podem colocar em perigo a integridade e desenvolvimento físico e psíquico das crianças e jovens, ainda que possam não ter estado na origem directa da sua institucionalização.

**Quadro 30**

**Problemáticas vividas pelas crianças e jovens antes do acolhimento**[108]

| Problemática | % |
|---|---|
| Fome | 57 |
| Inexistência de casa ou abrigo | 19 |
| Mendigar/pedir esmola | 15 |
| Trabalho precoce | 3 |
| Outras situações | 6 |
| **Total** | **100** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Constata-se que cerca de 57% das crianças institucionalizadas viveram situações de fome, que 19% viveram sem abrigo e que 14% mendigaram. O trabalho precoce foi uma experiência vivida por cerca de 3,3% destas crianças e jovens.

[108] De realçar que o relatório do Instituto de Desenvolvimento Social não apresenta os valores totais, ficando-se apenas pelas percentagens. Além disso, as problemáticas vividas pelos jovens e crianças podem ser mais que uma, efectuando-se então a distribuição pelas diferentes categorias.

Além das problemáticas vividas individualmente, estas crianças e jovens vivenciaram também outras situações problemáticas, enquanto membros do seu agregado familiar, situações que, ainda que indirectamente, podem ter estado também na origem da sua institucionalização.

**Quadro 31**

**Problemáticas vividas pelas famílias antes do acolhimento**

| Problemática | % |
|---|---|
| Escassez de recursos económicos | 21,7 |
| Falta de interesse e carinho | 15,7 |
| Separação dos pais | 12,7 |
| Maus tratos físicos e psicológicos | 11,3 |
| Discussões graves entre os pais | 11,1 |
| Outras condutas desviantes | 8,2 |
| Deficiência física/mental do pai/mãe | 4,0 |
| Doença grave do pai/mãe | 3,5 |
| Delinquência | 2,3 |
| Outras situações problemáticas | 9,5 |
| **Total** | **100** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

No topo das problemáticas vividas pelos agregados familiares das crianças, antes da entrada no lar, regista-se a escassez de recursos económicos (21,7%), a falta de interesse e carinho entre os membros da família onde se incluem, naturalmente, as crianças e os jovens (15,7%) e situações de separação conjugal (13%). As discussões conjugais graves e os maus tratos físicos e psicológicos apresentam um peso significativo neste espectro de problemáticas familiares (11%), assim como as doenças graves e a deficiência física ou mental dos progenitores (8%).

### 5.3.3. Problemáticas na origem do acolhimento

Este estudo veio revelar, e de algum modo confirmar, a ideia empírica de que na origem do acolhimento em lar estão um conjunto de causas que frequentemente se acumulam e persistem no quotidiano destas crianças e jovens. Verifica-se que a negligência surge como problemática de maior peso (19,7%), seguida pelo abandono (13,9%) e pelos maus tratos físicos e psicológicos (9,5%). A pobreza surge também como um factor com importância significativa que conduz à institucionalização destas crianças e jovens (9%), tal como o absentismo e o abandono escolar (7,2%).

**Quadro 32**

**Problemáticas na origem do acolhimento das crianças e jovens em lar**

| Problemática | Respostas | % de respostas | % de casos |
|---|---|---|---|
| Abandono | 3621 | 13,9 | 39,1 |
| Negligência | 5141 | 19,7 | 55,5 |
| Abandono escolar | 561 | 2,1 | 6,1 |
| Absentismo escolar | 1340 | 5,1 | 14,5 |
| Maus tratos físicos e psicológicos | 2471 | 9,5 | 26,7 |
| Abuso sexual | 372 | 1,4 | 0,4 |
| Trabalho infantil | 133 | 0,5 | 1,4 |
| Exercício abusivo de autoridade | 459 | 1,8 | 0,5 |
| Outras situações de perigo | 4111 | 15,8 | 44,4 |
| Prática de facto qualificado | 275 | 1,1 | 0,3 |
| Uso de estupefacientes | 501 | 1,9 | 5,4 |
| Ingestão de bebidas alcoólicas | 1534 | 5,9 | 16,6 |
| Outras condutas desviantes | 1259 | 4,8 | 13,6 |
| Pobreza | 2356 | 9,0 | 25,4 |
| Orfandade | 715 | 2,7 | 7,7 |
| Outras situações | 1249 | 4,8 | 13,5 |
| **Total** | **26098** | **100** | **281,9** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Com alguma expressão estatística surgem outras situações de perigo não especificadas (15,8%). Aí inserem-se todos os casos, relativamente aos quais, a ausência de informação não permitiu identificar as causas.

### 5.3.4. Entidades solicitantes do acolhimento

Na sequência das problemáticas detectadas, são diversas as entidades que solicitam o acolhimento destas crianças e jovens nos lares. Além da Segurança Social (23%) e do Tribunal (19%), os próprios pais (cerca de 20%) surgem como entidades que solicitam o acolhimento das crianças e dos jovens nos lares,. Esta última constatação pode traduzir, por um lado, um autoreconhecimento de incapacidade para assegurar o exercício das funções parentais, bem como a eventual desresponsabilização em assumir essas mesmas funções. Pode, ainda, traduzir o significado cultural que os lares de acolhimento de crianças e jovens adquiriram, designadamente em ambientes social e culturalmente menos desenvolvidos: o lar é o "colégio" onde os filhos destas famílias terão oportunidades de qualificação e de valorização social que aquelas não se consideram habilitadas a proporcionar-lhes.

**Quadro 33**

**Entidades solicitantes do acolhimento por sexo das crianças e jovens em lar**

| Entidade | Feminino | Masculino | Total |
|---|---|---|---|
| Os próprios | 86<br>1,7% | 31<br>0,7% | 117<br>1,3% |
| Estabelecimentos de ensino | 69<br>1,4% | 65<br>1,6% | 134<br>1,5% |
| Os pais | 1022<br>20,6% | 755<br>18,0% | 1777<br>19,5% |
| Instituições de apoio à criança e ao jovem | 135<br>2,7% | 57<br>1,4% | 192<br>2,1% |
| Familiares | 456<br>9,2% | 357<br>8,6% | 813<br>8,9% |
| Tribunal | 913<br>18,4% | 814<br>20% | 1727<br>19,0% |
| Vizinhos e particulares | 204<br>4,1% | 172<br>4,1% | 376<br>4,1% |
| Instituto de Reinserção Social | 176<br>3,6% | 179<br>4,3% | 355<br>3,9% |
| Comissão de Protecção de Menores | 157<br>3,2% | 119<br>2,9% | 276<br>3,0% |
| Autarquias | 50<br>1,0% | 39<br>0,9% | 89<br>1,0% |
| Ministério Público | 21<br>0,4% | 4<br>0,1% | 25<br>0,3% |
| Autoridades policiais | 21<br>0,4% | 9<br>0,2% | 30<br>0,3% |
| Comissão Local de Acompanhamento (RMG) | 1<br>0,0% | - | 1<br>0,0% |
| Centro Regional de Segurança Social | 1170<br>23,6% | 1008<br>24,0% | 2178<br>23,9% |
| Outras comissões (PAFAC) | 35<br>0,7% | 38<br>0,9% | 73<br>0,8% |
| Estabelecimento de saúde | 66<br>1,3% | 72<br>1,7% | 138<br>1,5% |
| Outros | 374<br>7,5% | 426<br>10,0% | 800<br>8,8% |
| **Total** | **4956<br>100%** | **4145<br>100%** | **9101<br>100%** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Note-se que, segundo o relatório e apesar de se tratar de uma entidade com intervenção recente que se tem vindo a instalar progressivamente, surgem já 3% de sinalizações pela Comissão de Protecção de Menores. Por outro lado, supõe-se que algumas das medidas decididas pela Comissão são executadas pela Segurança Social, sendo esta que aparece como entidade solicitante.

### 5.3.5. Medidas de protecção anteriores ao acolhimento em lar

Perante as problemáticas vividas por estas crianças e jovens, isoladamente ou no seio das suas famílias de origem, questiona-se que medidas terão sido tomadas no sentido de as proteger antes da sua institucionalização. De notar que é inquestionável que o internamento em lar, como resposta de acolhimento de carácter definitivo, deve ser a solução de último recurso. Por detrás deste entendimento está a constatação de que a manutenção e o reforço dos laços afectivos, com o universo dos adultos que fazem parte dos quotidianos e dos imaginários destas crianças, é condição essencial para o seu saudável desenvolvimento emocional.

**Quadro 34**

**Medidas de protecção tentadas do acolhimento**[109]

| Problemática | % |
|---|---|
| Nenhumas medidas | 42,9 |
| Acompanhamento da família | 29,9 |
| Acolhimento noutra instituição | 7,8 |
| Colocação noutros equipamentos | 7,2 |
| Acompanhamento por técnico | 7,0 |
| Colocação em família de acolhimento | 4,3 |
| Tratamento por desintoxicação | 1,1 |
| **Total** | **100** |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Assim, verifica-se, por um lado, em 42,9% dos casos, uma ausência de medidas anteriores à institucionalização destas crianças e jovens. Por outro lado, em 44% das situações foram tomadas medidas que visam o acompanhamento, directo ou indirecto, às suas famílias, através, quer do acompanhamento da família das crianças e jovens, com uma ponderação de cerca de 30%, quer da colocação noutros equipamentos como Jardins de Infância ou Actividades de Tempos Livres (7,2%) como forma de acompanhamento e

ocupação educacional das crianças e respectivas famílias, quer ainda através do acompanhamento por técnico às crianças, com um peso idêntico de cerca de 7%. A soma destes valores indicia trabalho prévio de apoio a recomposições e restruturações familiares, antes do recurso imediato ao lar. Outra das medidas tentadas antes da institucionalização no lar, terá sido o internamento noutra instituição (7,8%).

O acolhimento familiar das crianças, anterior ao ingresso no lar, apresenta uma importância pouco significativa de apenas 4%. Resta a medida de tratamento por desintoxicação, com apenas 1% de expressão.

### 5.3.6. Tempo de permanência das crianças e jovens no lar

A idade de acolhimento das crianças e jovens em lar é relativamente diversificada. No entanto, se agregarmos alguns escalões etários, verificamos que mais de metade (58%) foram acolhidos em lares entre os 6 e os 11 anos, com prevalência para o escalão dos 6 aos 8 anos (34,4% do total). Em terceiro lugar, surgem as crianças com idade compreendida entre os 3 e os 5 anos, com 21,5%. O número de jovens com mais de 12 anos detém uma menor percentagem (14,4%), constatando-se, deste modo, que a entrada nos lares é feita numa idade mais baixa. Entre os 0 e os 2 anos entram apenas 7,4% das crianças, número que, mesmo assim, é alto face à sua situação delicada.

[109] Mais uma vez, o relatório do Instituto de Desenvolvimento Social não apresenta os valores totais, ficando-se, apenas, pelas percentagens. Poderão existir situações de aplicação de várias medidas de forma cumulativa.

**Quadro 35**

**Idade de acolhimento das crianças e jovens**

| Idade | Valores | % |
|---|---|---|
| 0 a 2 anos | 324 | 7,4 |
| 3 aos 5 anos | 938 | 21,5 |
| 6 aos 8 anos | 1502 | 34,4 |
| 9 aos 11 anos | 1031 | 23,6 |
| 12 aos 14 anos | 410 | 9,4 |
| 15 aos 17 anos | 102 | 2,3 |
| 18 e mais anos | 63 | 1,4 |
| Total | 4370 | 100 |
| Não respostas | 5191 | |
| **Total** | **9561** | |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

Após a entrada no lar, pode-se questionar quanto tempo permanecem estas crianças e jovens institucionalizadas.

**Quadro 36**

**Períodos de permanência das crianças e jovens**

| Idade | Valores | % |
|---|---|---|
| 1 a 3 meses | 566 | 6,0 |
| 3 a 6 meses | 454 | 4,8 |
| 6 a 12 meses | 414 | 4,4 |
| 1 ano | 962 | 10,2 |
| 2 anos | 805 | 8,5 |
| Mais de 2 anos | 6225 | 66,0 |
| Total | 9426 | 100 |
| Não respostas | 135 | |
| **Total** | **9561** | |

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Social, 2000.

A grande maioria destes jovens, cerca de 66%, fica no lar por períodos largamente superiores a dois anos. O segundo período mais longo de permanência no lar, é o período de um ano, com 10,2% dos casos.

### 5.4. As crianças institucionalizadas em lares e a probabilidade do seu encaminhamento para a adopção

O estudo que temos vindo a citar lega-nos algumas pistas de reflexão.

Em primeiro lugar, o facto de324, 938 e 1502 das crianças a viverem em lares terem sido acolhidas, respectivamente, com menos de 2, 5 e 8 anos de idade, representando na totalidade 63,3% das crianças institucionalizadas. Isto significa que, no futuro, deve haver um melhor controle e estudo das crianças, no momento de institucionalização, para se confirmar se, em alternativa, alguma(s) dessa(s) criança(s) não deveria(m) ser encaminhada(s) para a adopção.

Em segundo lugar, importa reflectir e agir sobre os grandes períodos de institucionalização, visto que a maioria das crianças e jovens permanece nos lares mais de 2 anos (66%).

Em terceiro lugar, as problemáticas que estiveram na origem do acolhimento em lares indiciam que pode haver uma eventual ruptura da relação de filiação nas situações de abandono (13,9%), de negligência (19,7%), de maus tratos físicos e psicológicos (9,5%) e de abuso sexual (1,4%). Isto significa que, nestes casos, deveria ter sido estudada a possibilidade do encaminhamento para a adopção e não sabemos se foi.

Em quarto e último lugar, e de acordo com os dados recolhidos no estudo seguido, é de referir que 15,7% e 4% são, respectivamente, casos de falta de interesse e de carinho dos pais e/ou casos de doença física e mental do pai ou da mãe. Estas situações poderiam, também, em tese, justificar o encaminhamento para a adopção.

Assim, dentro do universo das crianças que vivem em lares existe um número, que ainda não é possível determinar, mas que apresenta só uma parte do universo que poderia ser encaminhado para adopção.

## 6. Dificuldades no encaminhamento de crianças e jovens para a adopção: a opinião dos técnicos dos serviços de Segurança Social, psicólogos, juristas e magistrados

Neste ponto, vamos analisar a opinião dos actores que lidam diariamente com a problemática da adopção, em várias instituições, nomeadamente magistrados judiciais e do Ministério Público, serviços de adopção da Segurança Social e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. As entrevistas, realizadas em termos individuais ou em forma de painéis, procuraram esclarecer alguns dos temas mais importantes no processo de adopção[110]. Entre eles o processo de sinalização das crianças e jovens em risco, as medidas de protecção e os encaminhamentos mais frequentes das crianças, a entrega de crianças a pessoas ou famílias idóneas, o acolhimento em famílias, centros ou lares, o consentimento prévio, as dificuldades da definição do projecto de vida do menor, a confiança administrativa, a proposição de acções de confianças judiciais, o papel desempenhado pelo Ministério Público e pelos organismos da Segurança Social, a formação das equipas interdisciplinares de adopção e, finalmente, a discrepância entre a oferta e a procura de crianças.

### 6.1. A sinalização das crianças e jovens em risco: uma maior sensibilidade à denúncia das situações das crianças em risco

A primeira questão a ter em consideração é a sinalização de uma situação de risco. Este processo é dinâmico e envolve várias entidades, dependendo das situações. O conteúdo das entrevistas permite-nos, contudo, realçar algumas dificuldades sentidas, seja pelos serviços da Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou pelos tribunais.

Um dos magistrados do Ministério Público entrevistado entende que hoje há mais sensibilidade por parte da comunidade e da comunicação social para a situação das crianças, embora ainda não se tenha atingido um ponto satisfatório, pois persistem situações encobertas e não denunciadas. Hoje, as escolas, os professores, os hospitais estão mais sensibilizados para estas questões. As pessoas, em especial a escola, quando se

[110] As entrevistas são reproduzidas na íntegra ou procurando sintetizar as ideias principais sobre os vários temas. Nos casos onde não foi possível fazer o registo audio, procuramos reproduzir o teor dos discursos.

apercebe de que uma criança possa estar a ser vítima de uma qualquer ofensa participa ou ao MP ou às Comissões de Protecção de Menores (Ent. 1).

A detecção de uma situação é o primeiro passo para a intervenção das várias entidades com competência. No entanto, existem dificuldades em efectuar essa sinalização de forma precoce.

> *As situações de crianças em risco não são detectadas de uma forma precoce porque as situações só surgem mais tarde, porque há o silêncio da vizinhança, porque há o medo de represálias. Algumas situações foram detectadas através da linha "SOS Criança".* (Ent. 2).

No entanto, os profissionais envolvidos nas situações de causas em risco consideram que existe uma maior sensibilidade à denúncia das situações.

> *Hoje há mais sensibilidade por parte da comunidade e da comunicação social para a situação das crianças. Hoje, as escolas, os professores, os hospitais estão mais sensibilizados para estas questões. As pessoas, em especial a escola, quando se apercebem de que uma criança possa estar a ser vítima de uma qualquer ofensa participa ou ao MP ou às Comissões de Protecção de Menores* (Ent. 1).

A sinalização da situação de risco pelos hospitais e o seu encaminhamento para a Segurança Social, depois de passar pelo tribunal, devia ser o processo normal. Contudo, é admitido que nem sempre isso acontece e que, por vezes, são as mães biológicas que entregam "directamente" as crianças para adopção.

> *A criança fica em situação de total abandono em que a mãe desaparece com paradeiro incerto, tendo dado identidade incorrecta. O que se passa é que o hospital, ao invés de fazer o registo da criança, remete ao tribunal a situação que de imediato confia a criança à Segurança Social, sendo que a Segurança Social é que assume depois, quer o registo, quer o encaminhamento da criança ou directamente para adopção* (P-2).

A intervenção do Ministério Público na sinalização das situações de risco depende, quase sempre, de terceiros. Vejamos como um magistrado do Ministério Público descreve essa intervenção.

> *Normalmente, as maternidades, tanto uma como outra, comunicam ao tribunal. Até comunicam nestes termos «vai nascer», «prevê-se que nasça amanhã ou depois uma criança filha de que não tem condições nenhumas, porque é toxicodependente, porque anda na prostituição, porque não alterou nada da sua vida e esta criança não tem casa, não tem onde ficar, não tem meios de subsistência e, portanto, esta criança corre riscos se for entregue, e aí abre-se um processo de promoção e protecção. O MP abre, imediatamente, um processo com esse fax. Faz-se um requerimento ao juiz a requerer uma medida de protecção provisória, em regra de confiança à maternidade. Depois, inicia-se esse processo de promoção e protecção. A criança está na instituição, vai sendo acompanhada, vamos ver se esta mãe, se este pai, vamos ver se na família alargada, se há alguém, se há uma tia, se há um tio, se há um primo, se há uma prima, se há alguém na família que queira responsabilizar-se por esta criança e, às vezes, a mãe recupera «agora já tenho uma casa, agora vou arranjar um emprego... É pedido um inquérito à equipa de assessoria técnica dos tribunais, (...) da Segurança Social, marcam-se umas declarações aos pais e habitualmente também à técnica que acompanha o processo. Em situações de urgências toma-se uma medida, nas situações que não são de urgência o que acontece é que se pede um relatório, marcam-se declarações aos pais e, depois, o processo segue, com mais um relatório ou menos um relatório* (Ent. 3).

## 6.2. O processo de promoção e protecção de crianças e jovens

O processo de promoção e protecção de crianças e jovens levanta algumas dificuldades, em termos de capacidade e qualidade de resposta por parte quer das Comissões de Protecção quer dos tribunais. Uma boa intervenção inicial pode ajudar, com maior celeridade, a resolver situações de risco, aplicando as melhores respostas. No

entanto, quando tal não acontece verifica-se uma propensão para o "arrastamento" da situação.

### 6.2.1. Nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: a necessidade de articulação com a Segurança Social e com o Ministério Público

Neste momento, e na opinião de um magistrado do Ministério Público, as comissões de protecção parecem não ter capacidade para apreciar os processos e responder com celeridade às situações de risco, principalmente devido às grandes limitações em termos de recursos humanos especializados.

> *Tenho o exemplo da Comissão de..... tem lá oitocentos processos pendentes de 97/98/99. Pois, mas a questão é essa eles não só não arquivam como também, por exemplo, aplicam medidas... Mas é que há ali uma enorme falta de apoio jurídico. E o problema são as pessoas que fazem parte das comissões, naquele caso concreto é uma senhora que está a tempo inteiro. Ela não tem formação jurídica, ela não tem aquela preocupação, não sabe...* (Ent. 4).

A dificuldade das Comissões de Protecção em responder às solicitações pode levar, segundo o magistrado do Ministério Público, a situações em que a criança fica desprotegida.

> *Eu pergunto «então, mas essa criança está com essa medida?», «estava mas arquivámos o processo», «arquivaram o processo não, então se não está com os pais, se está confiada a uma terceira pessoa tem que se tomar uma medida judicial para definir a situação da criança, porque após decorrido o prazo da medida aplicada pela Comissão de Protecção, a criança fica sem protecção nenhuma. E esta noção as pessoas que estão nas comissões não têm* (Ent. 4).

Perante esta realidade, o magistrado do Ministério Público questiona-se sobre se as CPCJ terão a devida vocação para esta problemática da adopção, especialmente face às suas limitações em termos de recursos humanos especializados.

*Esta questão das comissões é complicada. Haverá a sensibilidade das comissões para o projecto de adopção?*

A mesma questão foi-nos colocada por um direigente de um centro de acolhimento. Segundo a sua opinião, as comissões de protecção não deveriam intervir nos casos em que as crianças devem ser encaminhadas para a adopção. No entanto, salvo melhor opinião, a situação é um falso problema dado que, se há o consentimento dos pais, a Segurança Social deve avançar para a confiança administrativa e consentimento prévio. Se não há consentimento prévio dos pais, o Ministério Público deve intentar os procedimentos judiciais adequados (artigo 72.º, da LPCJP).

### 6.2.2. Nos tribunais: o processo de promoção e protecção não se pode ficar pela retirada da criança em perigo

No desempenho dos tribunais, existe, por vezes, alguma inversão dos procedimentos em relação às medidas de protecção e posterior encaminhamento para o processo de adopção. Esta inversão, segundo um magistrado do Ministério Público, prejudica os processos e torna-os, em determinados casos, mais complexos. Alerta assim para a necessidade de encarar esta fase numa perspectiva mais dinâmica e as medidas aplicadas têm um carácter transitório e limitado.

*Há os casos em que, no processo de promoção e protecção se confiou a criança à Misericórdia. Entretanto, esta entende que o projecto de vida deve ser a adopção e intenta a confiança judicial. No entanto, o processo de protecção não está findo e vem alguém a esse processo requerer a confiança da criança. E aqui decide-se, "sim senhor! Vai para a família".*

*A Sr.ª Procuradora promoveu que o processo de confiança cessasse, ele cessou, mas a criança voltou para a família e foi, de novo, agredido. E o processo voltou atrás e retornou-se à confiança judicial.*

*A minha dúvida é esta: acho que os tribunais têm que encarar o processo de protecção não como um processo final, para aplicar aquela medida e mais*

> *nada. É um processo dinâmico de definição do quadro jurídico daquela criança e, por isso, é que são medidas limitadas* (Ent. 4).

Ainda quanto às medidas de protecção às crianças em situação de risco, um magistrado do Ministério Público considera que deve haver um cuidado extremo e uma sensibilidade para que este não seja um processo estático. Exige-se flexibilidade e uma visão dinâmica dos acontecimentos, que exige uma mudança da própria cultura judiciária, como bem exemplifica este magistrado do Ministério Público.

> *Há um processo de promoção e protecção, há acolhimento na instituição, e os tribunais ficam à espera que as entidades da instituição ou da Segurança Social façam o que entenderem: ou venham propor a tutela ou venham propor a confiança judicial. E, nesta altura, as pessoas funcionam todas muito em função da ideia de retirar a criança do perigo, e não têm a perspectiva de preparar a decisão sobre o que é que se vai fazer à criança após ela ser retirada do perigo. Os tribunais não podem ficar à espera de que outras entidades definam o projecto de vida da criança, tem de ser uma preocupação que deve existir desde o início do processo que é para, o mais rapidamente possível, se requererem as providências tutelares cíveis adequadas à resolução da situação. Não é preciso deixar o tribunal até à data em que o juiz não permite que seja proposta uma acção de regulação do exercício do poder paternal, por apenso à promoção e protecção, enquanto não tiver decorrido o tempo máximo de execução de medida, o que é uma coisa completamente absurda. Porque, mesmo na fase anterior à aplicação da medida, se a criança foi confiada a uma tia e se nós vemos que aquilo é para ficar durante algum tempo (isto acontece muito com os toxicodependentes), então mantém-se o processo aberto, com o prazo que tem que se manter, mesmo antes de se chegar à fase de acordo, e vem-se com a regulação do exercício do poder paternal com confiança a terceira pessoa. Eventualmente, a coisa fica por este processo e fica a situação da criança regulada juridicamente. Esta perspectiva dinâmica tem que ser uma perspectiva de cultura judiciária* (Ent. 4).

### 6.3. As crianças em perigo e o encaminhamento para adopção: a colocação de crianças sob a guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção (art.º 44.º da LPCJP)

As medidas de protecção aplicadas levantam igualmente alguns problemas. Uma das situações mais recorrentes relaciona-se com a celeridade e a idade da criança. Existem situações de crianças, nomeadamente com menos de três anos, onde algumas opiniões vão no sentido de acelerar o processo de encaminhamento para adopção, de modo a resolver rapidamente a situação e proporcionar uma melhor e mais rápida adaptação da criança.

> *Eu penso que, sobretudo com as crianças até aos 3 anos, qualquer desvinculação dos pais com duração superior a 30 dias seria motivo para a criança ser considerada adoptável* (Ent. 1).

A medida do artigo 44.º, da LPCJP, tem sido alvo de uma ampla discussão no seio dos profissionais envolvidos no processo de adopção. A colocação da criança sob guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção numa fase temporária, é assim uma questão controversa. Este processo, que pretende resolver a curto prazo, um caso concreto, pode originar situações ainda mais complexas.

> *Penso que é necessário alterar o art. 44º da Lei da Protecção* (Ent. 5).

Segundo o painel com técnicos da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, algumas questões têm sido colocadas pelo novo artigo 44.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens, em que o tribunal num processo de promoção confia uma criança a um casal que esteja seleccionado para adopção. No entanto, isto põe alguns problemas porque o tribunal revela que a criança vai para adopção e os nomes dos adoptantes vão registados no processo. E há também situações em que as IPSS, através de pressões e de relações sociais, escolhem um casal e pressionam o MP para que a criança seja entregue a um casal especifico, fugindo das orientações e das regras da entrega de crianças a casais. Aconteceram já situações em que o Ministério Público perguntou à Santa Casa, no âmbito de processos administrativos, para a Santa Casa dizer se aquele casal é bom para adopção. Por isso, no seu entender, a confiança a pessoa idónea prevista no processo de promoção e

protecção não respeita os critérios de selecção de casais (P-3). Ainda na sua opinião, seria necessário que o tribunais não dessem confianças idóneas, porque muitas delas são relativas a crianças que deveriam seguir para adopção. Neste sentido, defendem que deve ser dado mais valor às informações sociais e uma maior consistência à figura do curador provisório.

Um juiz entrevistado (Ent. 2) afirmou que, de momento, não aplicaria o art. 44º, pois como é preciso um subsequente processo judicial, a situação que se cria pode não subsistir e a criança poderá ter que ser retirada a uma família à qual já criara laços. O art. 44º, da LPCJP, na sua opinião, apenas deve ser utilizado em situações limite, devidamente identificadas pelo juiz com o apoio de psicólogos e outros técnicos. O art. 44º da Lei de Protecção, refere ainda, não pode ser usado de uma forma aleatória.

A medida de protecção de confiança idónea, segundo outros entrevistados, não é uma decisão equivalente à confiança judicial. Por isso, o melhor era que o tribunal entregasse a criança e que proferisse uma decisão equivalente à confiança judicial ou permitisse a conversão do processo em confiança judicial. Coloca-se assim a dúvida sobre se a confiança a pessoa idónea não devia ser transformada numa confiança judicial. No entanto, como nos transmitiu um magistrado do Ministério Público, este processo pode não ser específico.

> *Eu apliquei o artigo 44.º várias vezes e funcionou muito bem, mas normalmente apliquei em casos claros, em que não havia pais. A conversão da confiança a pessoa idónea em confiança judicial seria possível, mas não nos podemos esquecer que a finalidade dos dois processos é diferente e que é necessário que todas as garantias processuais estejam asseguradas. Normalmente pode-se aplicar em situações em que não há pais, nem família biológica alargada. Contudo, há sempre a possibilidade de, assim que é entregue a criança, propor uma acção de inibição do poder paternal (artigo 1918.º CC)* (Ent. 4).

No entanto, o mesmo magistrado entende que seria uma boa solução a consagração legal, no processo de promoção e protecção, de uma medida de entrega ou confiança para

adopção, que substituísse o actual art.º 44.º da LPCJP, com o mesmo valor jurídico da confiança judicial, desde que assegurado todas as garantias processuais aos interessados e nas situações em que é inequívoco que a melhor decisão para aquela criança é a entrega para adopção (ex: morte dos pais e abandono pela família alargada, incapacidade e negligência grave e grosseira dos pais).

No processo de protecção, segundo a opinião de um magistrado do Ministério Público (Ent. 1), a celeridade deve estar no relatório de avaliação dos pais e da criança. Defende assim que as equipas da Segurança Social devem fazer estes relatórios com a maior celeridade possível. Como não existe um prazo legal para a sua apresentação e é o tribunal é que fixa esse prazo, defende ainda que este deveria ser no máximo de 30 dias.

### 6.4. O acolhimento das crianças e jovens: alguns problemas

A fase de acolhimento das crianças e jovens pode ser efectuado de três formas: em famílias de acolhimento; em centros ou casas de acolhimento; e em lares para crianças desprovidas de meio familiar. Qualquer uma das soluções levanta questões pertinentes, seja em termos de eficácia ou como mecanismos de reintegração num meio familiar. Os centros e lares de acolhimento diferem em termos de objectivo, visto que os primeiros devem ter um carácter provisório e de curta duração e os últimos serem mais uma solução de média e longa duração. Deste modo, os entrevistados centraram-se, naturalmente, nos centros de acolhimento, por ser aqui que as crianças são acolhidas de emergência e, posteriormente, encaminhadas para o processo de adopção.

#### 6.4.1. As famílias de acolhimento: a necessidade de renovar o conceito e a prática

A tomada de medidas de protecção e o, eventual, encaminhamento para adopção é, em determinadas situações, difícil. Uma limitação é a existência, segundo afirmou um magistrado do Ministério Público, de poucas famílias disponíveis para o acolhimento temporário (Ent. 6). No entanto, os técnicos de segurança social referem a necessidade de definir claramente o que são famílias de acolhimento e investir em “novas” famílias de acolhimento, devido ao conjunto de vantagens que oferece.

> *Não há distinção de crianças que realmente estão a viver em família de acolhimento, mas são familiares, a quem se paga subsidio das famílias pagas pelos serviços por contrato de prestação com os serviços. As verdadeiras famílias de acolhimento, as pessoas que funcionam durante o acolhimento, nessas é que se tem de investir. Nas outras também, porque são famílias com alguma precariedade, mas a ajuda que se tem que dar será do ponto de vista da acção social e psicológica* (P-1).

Uma das dificuldades relacionada com o facto da criança se encontrar em famílias de acolhimento é o acréscimo de dificuldade na elaboração do projecto de vida, quer em termos de capacidade de resposta das equipas da Segurança Social quer pelo meio onde se inserem ser mais difícil de analisar.

> *Nós sabemos que há equipas que têm muitas famílias de acolhimento, muitas crianças, por isso em termos de celeridade haverá limitações. Penso que haverá mais crianças em famílias de acolhimento, onde o projecto vida poderá mais dificilmente ser finalizado, do que a adopção dos que estão* (P-1).

As famílias de acolhimento podem constituir, ainda, um grau acrescido de dificuldade, principalmente quando se candidatam como forma de contornar o processo normal de adopção.

> *Na nossa comunidade as famílias de acolhimento funcionam muito mal, porque as famílias de acolhimento apenas se candidatam como medida de ultrapassar as listas de espera dos candidatos à adopção* (P-2).

Esta situação ocorre porque, entretanto, se estabelecem laços afectivos entre a criança e as famílias de acolhimento.

> *A família de acolhimento cria laços. Muitos não quiseram quando têm dois, três e quatro anos e a criança chega aos dez anos e começa a dar problemas. Nessa altura não há projecto de vida nenhum. A criança vai para uma*

> *instituição com carácter definitivo e perdeu a oportunidade de ter uma família comum* (P-1).

A experiência das famílias de acolhimento, devido à complexidade de algumas situações entretanto surgidas, implica, da parte dos serviços da Segurança Social, uma revisão dos critérios e mesmo da filosofia.

> *A situação nas nossas famílias de acolhimento é um bocado esta, quer dizer, há muitas situações antigas que não tem solução, em que as famílias já não podem ser chamadas de famílias de acolhimento. Neste momento, nós estamos a estudar o projecto das famílias de acolhimento para evitar exactamente as situações sociais de acolhimento complicadas* (P-2).

### 6.4.2. Os centros de acolhimento e os lares para crianças e jovens

#### *6.4.2.1. A falta de vagas*

Umas das críticas em relação aos centros de acolhimento é a falta de vagas. Além disso, considera um magistrado do Ministério Público (Ent. 6), as vagas que existem não são em instituições da Segurança social, mas apenas em instituições particulares de solidariedade social[111].

As crianças mais velhas e com personalidade mais conflituosa são aquelas que têm mais dificuldade em ser acolhidas. Como afirmou um magistrado do Ministério Público (Ent. 4), as dificuldades em encontrar um centro, ou mesmo um lar ou uma família, de acolhimento nestas idades e em menores considerados problemáticos, aumentam consideravelmente. Neste sentido, este magistrado crítica o facto da Segurança Social não dispor de centros em número suficiente e com as condições necessárias para acolher estes menores e, por outro lado, subsidiar instituições que depois impõem condições e limites ao recebimento de determinado tipo de jovens e crianças.

A decisão de enviar uma criança para adopção é demorada porque, na opinião de um magistrado do Ministério Público, é uma decisão definitiva e, portanto, deve ser

[111] No entanto, todas estas instituições são financiadas quase exclusivamente pela Segurança Social.

bastante ponderada, mesmo correndo-se o risco da criança ficar tempo demais num centro ou lar de acolhimento.

No entanto, na quase totalidade dos centros de acolhimento as crianças ficam muito mais tempo que os seis meses previstos na lei, dado que se verifica uma incapacidade da maioria das equipas técnicas em definir (ou propor) o projecto de vida da criança nesse prazo, uma falta de acompanhamento e supervisão da Segurança Social e de controlo do Ministério Público (P-2, Ent. 4 e dirigente de um centro). Mas, mesmo reconhecendo-se a existência de muito problemas, considera-se que as novas metodologias que foram sendo introduzidas nos lares de acolhimento começam, na opinião dos técnicos dos serviços de Segurança Social, a originar resultados positivos, principalmente pela alteração das mentalidades.

> *Neste momento, o trabalho realizado nos lares começa a dar alguns frutos na mudança de atitudes* (P-2).

### 6.5. A entrega directa da criança para adopção pelos pais

O processo de adopção inicia-se com a sinalização das situações de risco que, numa fase mais avançada, poderão então ser encaminhadas para o processo de adopção. Uma das situações ocorre com o nascimento da criança e a decisão dos progenitores em a entregar imediatamente. Este é, no entanto, um processo complexo.

> *Eu penso que a entrega directa de pais das suas crianças para adopção ocorre especialmente após o nascimento nas maternidades e nos hospitais. Daquilo que eu pude perceber, portanto, não é muito comum que uma família chegue à conclusão de que tem esse desejo e entregue directamente a criança para a adopção a um organismo de Segurança Social. São normalmente as mães que decidem porque a criança não foi desejada, não foi planeada ou não tem capacidade, decidindo fazer a entrega e dando o seu consentimento* (P-2).

Em alguns hospitais estes processos são acompanhados pelos seus serviços sociais, mas na generalidade dos distritos são acompanhados pelas equipas de acção social local.

### 6.5.1. O consentimento prévio e o direito ao arrependimento

A decisão de entregar uma criança é, por vezes, tomada antes do seu nascimento ou logo após ela acontecer. Nesses casos, deve haver uma sensibilidade apurada no sentido de proceder a uma avaliação rigorosa de cada situação.

> *Faz uma declaração de não oposição da entrega da menor à Segurança Social. Nós devemos ter o máximo cuidado, porque uma decisão destas não se toma de ânimo leve e a mãe que o faz deve ser também valorizada para se perceber se a decisão é segura. É uma situação que é vista caso a caso. Já aconteceu, mesmo depois de salvaguardadas estas situações, a mãe voltar atrás* (P-2).

A questão do arrependimento das mães biológicas que deram o consentimento judicial prévio suscita alguma polémica, não sendo mesmo consensual dentro dos serviços técnicos da Segurança Social. Por um lado, temos técnicos que consideram ser de aceitar a situação de arrependimento de entrega da criança.

> *Eu penso que tem que se manter o direito ao arrependimento. É o mínimo que podemos fazer por estas mães que estão num estado de sofrimento muito forte. Aliás, penso que, além de terem o direito ao arrependimento, têm o direito ao acompanhamento psicológico. Penso que é absolutamente fundamental que estas mães tenham o apoio técnico nesta fase em que elas próprias estão a viver um verdadeiro drama, porque na verdade muitas vezes fazem isto como um acto de amor. Portanto, este consentimento que prestam é um acto de amor, é consciente, é uma manifestação de grande responsabilidade e nós temos como cidadãos, como técnicos, que preservar esse direito* (P-2).

Por outro lado, há quem considere, dentro dos mesmos serviços, que em situações de risco não se deve conferir o direito de arrependimento.

> *O que existe são dois grandes modelos familiares: um que é de risco e outro que não é de risco. Se calhar é melhor manter a possibilidade do que recuar,*

> *porque também é um conceito de risco que está aqui em causa. Nós não podemos passar sem o risco. Portanto parece-me que se deve manter* (P-2).

Já um magistrado do Ministério Público considera que não veria inconvenientes que o prazo de dois meses para o direito de arrependimento pudesse desaparecer, até porque é uma situação bastante residual. Esta supressão permitia efectuar a confiança administrativa logo após as 6 semanas (Ent. 4).

## 6.6. A definição do projecto de vida

A definição de um projecto de vida devia ser uma das fases principais no processo de adopção de uma criança ou jovem. Contudo, nem sempre assim acontece com a devida celeridade ou competência, contribuindo para a indefinição e arrastamento dos processos e, por conseguinte, da situação do menor.

### 6.6.1. Entidades e equipas responsáveis

Uma questão fundamental para compreender, quer a morosidade/dificuldade quer a fiabilidade, da definição do projecto de vida é a relativa às entidades e equipas técnicas responsáveis. Neste sentido, as opiniões são relativamente consensuais no realçar da necessidade de constituir equipas técnicas competentes, actualizadas e, essencialmente, interdisciplinares. Nalguns serviços existe já essa preocupação e as equipas reflectem essa orientação.

A primeira preocupação que se destaca é a necessidade dos projectos de vida poderem ser elaborados pelos serviços que acolhem a criança.

> *Penso que o projecto de vida deve ser definido e concretizado pelas equipas dos centros de acolhimento, pelas equipas dos lares, desde que essas equipas estejam continuamente formadas e ai as direcções devem ter responsabilidade na matéria, ainda que sendo pela supervisão da Segurança Social* (P-2).

Um magistrado do Ministério Público considera fundamental a actuação o mais precoce possível e, para isso, é necessário uma intervenção interdisciplinar.

> *Na perspectiva da adopção, incentivava a realização de um estudo apurado de cada caso, numa perspectiva multidisciplinar, tentando determinar, o mais cedo possível, quais os casos que poderiam e deveriam ser encaminhados para adopção* (Ent. 4).

Além disso, o mesmo magistrado acrescenta que o projecto de vida deve ser definido, em conjunto, pelos técnicos dos serviços sociais e pelo tribunal, visto que este é, em última análise, o responsável pelo futuro da criança ou jovem.

### 6.6.2. Os critérios legais e os procedimentos

Os serviços da Segurança Social de Lisboa, na procura de uma resposta eficaz e legalmente enquadrada, construíram uma metodologia de elaboração do projecto de vida.

> *Procede-se ao estudo, de forma interdisciplinar, da situação sócio-familiar geradora de perigos; encontram-se explicações para os perigos e para os motivos para os quais eles existiram; define-se o diagnóstico; procede-se à elaboração de um plano de reabilitação familiar, tem que se dar essa oportunidade à família; avalia-se o resultado da intervenção. Não havendo a necessária e empenhada garantia da relação da família nuclear ou alargada, a equipa técnica de cada uma dessas estruturas tem de ver e proteger, em tempo útil, avaliando e fundamentando sempre: se as visitas da família são demasiado escassas; se pode ser prejudicado o seu bem estar; e se as ausências prolongadas originaram graves descontinuidades afectivas muito perturbadoras. Tudo isto tem de ser avaliado* (P-2).

No que respeita à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (P-3), depois da criança entrar num dos Centros de Acolhimento ou num dos lares da Santa Casa, realiza-se um estudo no sentido de definir o seu projecto de vida. Esse estudo, de acordo com o fluxograma geral que utilizamos no nosso relatório, tem como objectivo contrariar o

voluntarismo, manter a humildade de atitudes e aumentar os programas de qualidade. Neste momento, existe unicamente o fluxograma relativo à decisão do projecto de vida com destino à adopção (cfr. Figura 1) ou a lar ou a voltar à família, mas em breve a Santa Casa irá preparar outros fluxogramas específicos.

De acordo ainda com os técnicos da Santa Casa, a definição do projecto de vida passa por quatro graus de estudo: a equipa do lar; a equipa técnica, que avalia qual a melhor solução para aquela criança que é depois discutida na equipa técnica; depois vai à aprovação superior; e a seguir vai à Adjunta da Santa Casa. Se for no sentido de caminhar para adopção deve-se proceder à confiança administrativa. Caso se opte pela confiança judicial, o processo passa para a advogada da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (P-3).

A utilidade da elaboração do projecto de vida é realçada pela opinião de um magistrado do Ministério Público. A colaboração entre os vários actores envolvidos, no respeito pelas competências de cada um, é assim fundamental para que o processo decorra com celeridade e qualidade.

> *Estamos a falar de um projecto de vida que pode, necessariamente, não ser de adopção. Obviamente que, quando há um processo de promoção e protecção, o tribunal deve atender à forma como se deve relacionar com os técnicos e as competências que cada um tem. Se a criança está acolhida e nós pedimos uma avaliação, um relatório, relativamente à família da criança e ao destino que se lhe deve dar, os técnicos vão dar a sua opinião e, com a sua avaliação técnica da situação, encaminham-nos* (Ent. 4).

### 6.6.3. Os problemas detectados

Uma das críticas que se faz ao processo de elaboração do projecto de vida é da excessiva preocupação pela retirada da criança do meio onde se encontra, esquecendo-se de aplicar a mesma celeridade na definição do projecto de vida.

> *No funcionamento do actual sistema de protecção das crianças, estas não são efectivamente o centro da questão. As instituições solicitam ao tribunal o corte da criança com a família biológica no processo de protecção, mas sem se*

> *preocuparem em definir, de imediato, um projecto de vida para a criança. E os tribunais limitam-se a homologar o processo de protecção. E assim se fica* (Ent. 5).

A celeridade do processo de elaboração do projecto de vida é bastante realçado por um juiz entrevistado. Considera, inclusivamente, que o prazo estabelecido por lei é demasiado grande para defender os interesses da criança.

> *Se uma criança for institucionalizada, sabemos que, no âmbito da Lei de Protecção, as medidas de institucionalização não devem ultrapassar os 18 meses (art. 60º da Lei de Protecção). Mas, na prática, é muito difícil que o projecto de vida venha a ser estabelecido nesse prazo. Seria antes preciso recorrer a medidas tutelares cíveis ou no limite à adopção. O prazo de 18 meses para a definição do projecto de vida da criança é de facto muito longo para uma criança. O problema é que os magistrados esquecem-se que existem as providências tutelares cíveis provisórias, de emergência, dos artigos 1918º e 1919º CC, que permitem à instituição intervir com mais legitimidade no projecto de vida da criança* (Ent. 2).

Acresce que uma criança não deveria, em regra, estar mais de seis meses num centro de acolhimento sem a definição do seu projecto de vida.

Os principais problemas e bloqueios, segundo um magistrado do Ministério Público (Ent. 1), decorrem assim da inexistência de uma resposta rápida no diagnóstico da criança e da família e também na decisão judicial sobre o projecto de vida da criança. Exemplifica a sua opinião com o caso de pais com problemas de toxicodependência, que passam anos em sucessivos tratamentos sem nunca resolverem o seu problema e a criança vai crescendo na instituição.

Um juiz considera que uma das lacunas da lei, referente ao prazo para elaborar um projecto de vida, è a inexistência de medidas responsabilizadoras das várias entidades envolvidas quando os prazos não se cumprem.

> *É necessário responsabilizar o não cumprimento desse prazo de 18 meses! A Lei nada diz quando o processo ultrapassa esses 18 meses e a situação de perigo permanece. Talvez o prazo mais correcto fosse de 12 meses* (Ent. 2).

O atraso na elaboração do projecto de vida tem como consequência, entre outras possíveis, a limitação da possibilidade das crianças saírem rapidamente da situação em que se encontram, normalmente em centros ou lares de acolhimento.

> *São entregues por nós de Setúbal, são entregues pelos tribunais, são entregues por Lisboa, são entregues pela linha de emergência, são entregues por Faro ou Porto. Não saem, por vezes, porque não se consegue ter projecto de vida em tempo útil* (P-2).

A idade é um factor que deve ser tido também em consideração. Na opinião de um magistrado do Ministério Público (Ent. 1), os relatórios com vista a definir o projecto de vida da criança devem ser rápidos, sobretudo, quando a criança ainda é bebé. Pelo que nos foi dito pelos diferentes magistrados entrevistados, também não há um tratamento diferenciado das situações mais urgentes ou graves, demorando os relatórios o mesmo tempo quer se trate de crianças de tenra idade quer se trate de crianças mais crescidas.

Assim, segundo um juiz entrevistado (Ent. 2), é preciso consciencializar todos os operadores judiciários que os direitos da criança são diferentes dos direitos do adultos, que o tempo da criança é distinto do dos adultos, no sentido de que o seu projecto de vida deve ser definido o mais depressa possível.

> *É preciso consciencializar todos os operadores judiciários que os direitos da criança são diferentes dos direitos do adultos, que o tempo da criança é distinto do dos adultos, no sentido de que o seu projecto de vida deve ser definido o mais depressa possível* (Ent. 2).

As consequências deste modo de actuar reflectem-se na "institucionalização" da criança durante um longo período, normalmente o mais importante da sua formação cívica,

dado que, como vimos, a medida de protecção mais aplicada é a de "acolhimento em instituição".

Uma outra questão problemática levantada nas entrevistas diz respeito à definição do projecto de vida de crianças deficientes que se encontram em lares, centros de acolhimento ou mesmo famílias. Nestes casos, as dificuldades aumentam, inclusivamente no acesso a vagas nos lares ou centros de acolhimento.

> *Por todo o país os Centros de Acolhimento debatem-se com o facto de acolherem as crianças que ainda que, embora tendo o projecto definido para adopção, não puderam ser encaminhadas directamente porque têm problemas de saúde muito sérios. Há muitas crianças que, exactamente na sequência de gestações mal acompanhadas, nascem com problemas de paralisias. Para as que têm uma deficiência não há lares com vagas, porque nos lares para as deficiências o que acontece é que como normalmente essas crianças têm família e, portanto, não é bem uma residência. Ou então não querem lá uma criança sem família nenhuma, porque depois chega às férias e não tem para onde ir. Além disso, os lares para deficiências são para outras idades que não aquelas* (P-2).

Por fim, o projecto de vida depende igualmente da resposta dos tribunais. Nesse sentido, existem tribunais que funcionam melhor que outros, dependendo quer da qualidade do projecto quer da formação dos magistrados. Os técnicos da Segurança Social do Porto alertam, por exemplo, para as discrepâncias de resposta entre vários tribunais da sua zona de intervenção.

> *A elaboração de um projecto de via não é uma garantia. Funciona como garantia em Matosinhos e em Gaia, no Tribunal do Porto não (...) mas em termos da situação de projecto de vida temos muitas vezes o procurador do próprio processo a levantar questões. Isto é, as decisões que são tomadas em termos de encaminhamento não são vinculativas* (P-1).

Esta última reflexão coloca-nos a questão se não deverá haver normas técnicas e procedimentais comuns a todos os centros de acolhimento e aos organismos da Segurança Social, e que todo este caminho seja percorrido com o conhecimento e acordo no processo de promoção e protecção.

### 6.7. A confiança administrativa

A confiança administrativa é um instrumento de resolução de situações de risco que permite acelerar o processo de adopção. No entanto, a realidade demonstra que não é aplicada com frequência.

> *Não há muitas confianças administrativas porque os pais candidatos à adopção têm medo de investir emocionalmente em determinada criança porque não há nenhuma garantia de ficarem com a criança* (Ent. 5).

Assim, os organismos de Segurança Social, normalmente, só procedem a confianças administrativas depois dos pais biológicos darem o seu consentimento prévio.

### 6.8. A confiança judicial na óptica dos centros de acolhimento e dos organismos de Segurança Social

A confiança judicial foi um dos temas mais abordados pelos entrevistados e painéis. Por um lado, a questão dos requisitos legais e as limitações decorrentes da sua aplicação e, por outro, as dificuldades inerentes à interposição do próprio processo devido às situações familiares complexas.

#### 6.8.1. A propositura da acção

A proposição de confianças judiciais é feita de forma diversificada, de acordo com as dinâmicas de cada actor envolvido. Pelo teor das entrevistas e painéis podemos verificar que a sua proposição não depende apenas do facto de possuir a respectiva competência legal. Na zona de intervenção dos serviços da Segurança Social do Porto a situação é a seguinte:

> *Legalmente os Centros de Acolhimento podem propor a confiança judicial sozinhos. Mas não propõem, só há um em Valongo que propõe. Quanto à entidade que intenta o processo de confiança judicial existe uma divisão: as crianças que estão em famílias de acolhimento seria o Centro Distrital da Segurança Social a intentar a confiança judicial, as que estão em Centros de Acolhimento e lares seria o MP* (P-1).

No que respeita aos serviços da Segurança Social da zona de Lisboa a situação é igualmente diversificada.

> *Relativamente ao caso de Setúbal é o Ministério Público, Almada é a Segurança Social e nos outros o Ministério Público. Em Lisboa e a Segurança Social no caso das famílias de acolhimento e agora nalguns Centros de Acolhimento. No caso dos Centros de Acolhimento da associação é a Associação Portuguesa de Direito de Menores e da Família que mete* (P-2).

Existem, no entanto, dentro dos serviços da Segurança Social quem discorde que a equipa de adopções possa instaurar o processo de confiança judicial.

> *Eu não concordo que seja a equipa de adopções a instaurar o processo de confiança judicial* (P-2).

No que respeita à Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, é esta instituição que intenta todas as acções de confiança judicial das crianças que acolhe nos seus centros e lares (P-3).

### 6.8.2. As dificuldades em intentar o processo de confiança judicial: a prova, as visitas e outras questões

O sentimento que existe na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é que o tribunal desvaloriza os organismos de Segurança Social e que o nosso processo está muito judicializado. Na opinião dos técnicos da SCML, os tribunais têm uma exigência

demasiado grande relativamente à prova dos organismos de Segurança Social e pouca exigência relativamente à prova feita pelos pais biológicos. Os tribunais exigem uma prova contra os pais biológicos. Continuam afirmando que os juizes jogam muito com o direito à família e pouco com o direito da família e com interesse do menor, cabendo tudo nos actuais requisitos da confiança judicial. Seria preferível, adiantam, uma técnica descritiva dos comportamentos que integrassem a confiança judicial à actual técnica de cláusula aberta em que tudo cabe e nada cabe na confiança judicial. Por isso, a confiança judicial depende um pouco da propositura do processo, dando-se, segundo afirmam, demasiadas possibilidades à família biológica. Para evitar a desvalorização dos organismos de Segurança Social, há quem proponha a equiparação do relatório proveniente dos serviços de Segurança Social a um documento autêntico, conferindo-lhe um valor probatório especial.

De seguida, afirmam ainda que os juizes procuram e pronunciam a família biológica até à exaustão para que esta participe no processo, não conferindo a devida atenção ao abandono, embora devessem dar mais valor a estas situações. Por exemplo, segundo contaram, houve um processo em que apesar da criança já estar entregue a um casal adoptante, o juiz entendeu que a criança não devia ter sido entregue enquanto a confiança judicial não terminasse e por isso pediu uma inspecção à Santa Casa.

A questão das visitas e da sua qualidade levanta algumas críticas, provenientes, essencialmente, dos técnicos da SCML (P-3). Deste modo, e na sua opinião, os tribunais não valorizam para requisito da confiança judicial a qualidade das visitas, embora só a técnica de Serviço Social e a Psicóloga é que conheçam essa qualidade. Daí que um relatório para a adopção, no seu entender, deva ser elaborado por uma técnica de Serviço Social, por uma Psicóloga e por um Educador. São eles, através da Santa Casa, que preparam os processos. Deste modo, parece-lhes errado que o tribunal valorize muito a questão das visitas.

As visitas, e os prazos legais existentes, são igualmente contestados por alguns magistrados entrevistados, que consideram inclusivamente um absurdo, por não considerar a qualidade e por permitir que uma visita, ao fim de cinco meses, interrompa o período de contagem (Ent. 6). Embora os magistrados considerem que determinados casos não serão uma boa solução para o menor, manifestam-se renitentes em avançar para a adopção

mesmo quando sabem que, por exemplo, as visitas frequentes da mãe (15 em 15 dias) jamais levarão a uma situações estável e positiva para o menor (Ent. 3). Uma das soluções propostas por um magistrado do Ministério Público aponta para a necessidade de densificar o conceito de "manifesto desinteresse" e de redução da relevância do período sem visitas para três meses (Ent. 4).

No geral, segundo as palavras de um juiz (Ent. 2), deveria haver uma agilização das providências tutelares cíveis, adequadas ao processo (tutela, limitação ou inibição do exercício do poder paternal, processo de confiança judicial, adopção).

Os juizes nos processos de promoção e protecção, no entender dos técnicos da Santa Casa (P-3), procuram com insistência soluções fora da confiança judicial. Existem, por isso, acções dos magistrados que facilitam o processo, mas também há acções que prejudicam o processo de confiança judicial.

Segundo o painel da SCML (P-3), ocorreu, por exemplo, num processo de promoção enquanto decorria um processo de confiança judicial. Neste, uma criança estava destinada para adopção, depois de uma decisão efectuada pelo juiz, e foi entregue à mãe quando esta apareceu com um novo companheiro. Só que passado um tempo a criança voltou à instituição porque a família biológica não foi capaz de enquadrar a criança e veio a rejeitá-la e, deste modo, perdeu-se a família de adopção e não teve sucesso o encaminhamento para a família biológica.

Um dos problemas com o processo de confiança judicial respeita à citação das partes envolvidas no processo.

> *A citação nas confianças judicias tem que ser pessoal, isto é, estar dependente da Secretaria de Serviços Externos que tem que ter um funcionário para ir casa da senhora. As secretarias de serviços externos estão afundadas aqui no Porto. Quando finalmente se arranja um funcionário para ir a casa da senhora não a encontram. O processo vai ao juiz que me informa que há citação edital* (P-1).

Quando a citação pessoal não resulta, a citação edital é a solução. No entanto, este procedimento também não resulta visto que o processo pára.

> *No caso de haver citação edital temos processos que demoram dois, três anos* (P-1).

Alguns técnicos da Segurança Social acham que é fundamental que se verifique uma redução no tempo que demoram a decidir as confianças judiciais.

> *Que com as confianças judiciais não seja necessário tanto tempo para as analisar, que sejam decretadas muito mais rápido. Acho que isso deve ser fundamental. E que o esquema de visitas ou de detecção das crianças que vão para adopção, também seja com medidas mais concretas para ter os mesmos critérios* (P-1).

A morosidade do processo de adopção também se deve, como afirmou um magistrado do Ministério Público, ao facto das entidades administrativas ficarem à espera do Ministério Público para avançar com a acção de confiança judicial (Ent. 4).

A propositura de processos de confiança judicial depende, ainda, da existência de juristas no âmbito das várias instituições. Segundo um magistrado do Ministério Público (Ent. 1), as instituições não têm um jurista que proponha as acções de confiança judicial em tribunal e que possam encaminhar as acções, ainda mais quando se sabe que os institutos jurídicos são complexos e as pessoas que dirigem as instituições não os conhecem.

Ultimamente, tem-se verificado um aumento das contestações às confianças judiciais. Quando são contestadas, segundo os técnicos da Segurança Social (P-1), são as mães essencialmente que o fazem, com o argumento de que não sabiam onde estava a criança, afirmando ainda que agora já tem condições para ficar com a criança. Este aumento, na opinião de outros técnicos (P-2), está relacionado com um maior reconhecimento do apoio judiciário.

O processo de confiança judicial pode estar a decorrer no tribunal e, entretanto, a criança ser entregue, não havendo impedimentos legais para que isto ocorra. No entanto, segundo afirmaram os técnicos da Segurança Social (P-2), há serviços da Segurança Social

que tem como prática só entregar depois da confiança judicial, o que significa que a criança pode estar três anos à espera. A SCML, segundo os mesmos técnicos, também só entregam depois da confiança judicial. Na opinião de um magistrado do Ministério Público, este processo também é demorado porque não há um aproveitamento dos elementos que já existem no processo de promoção e protecção (Ent. 6).

Um último problema realçado tem a ver com a diferença de actuação dos próprios tribunais e, em particular, do Ministério Público.

> *Há situações e situações e há outra situação que é não podermos contar com o MP, nomeadamente do Tribunal de Família e Menores (...), na medida em vamos a uma reunião que é apenas com o Procurador e depois temos situações de confianças judiciais em que é o próprio MP, sendo nós o requerente, que vem levantar problemas da confiança judicial* (P-1).

## 6.9. Interferências entre processos de natureza diferente

### 6.9.1. A averiguação oficiosa da paternidade

A averiguação oficiosa da paternidade (AOP) pode ser um elemento prejudicial e de morosidade no processo de adopção. Embora, na opinião de um magistrado do Ministério Público, o sistema judicial dê prevalência à adopção, sobrepondo-se aos valores de identidade e da procura da identidade genética, na prática ainda existem alguma resistência a que se avance na confiança judicial sem a AOP estar completamente resolvida (Ent. 4).

Propõe o mesmo magistrado que se considere a inclusão de uma norma que preveja, nos casos em que a mãe dá o consentimento para a adopção, o arquivamento imediato da AOP. Esta competência deve, além disso, estar atribuída de forma clara a uma das magistraturas, em princípio a do Ministério Público. Esta proposta parte de dois fundamentos: a de que se o pai não deu apoio durante a gravidez, nem depois do nascimento, também não deve manter os seus direitos fundamentais (deve-se precaver apenas os casos em que é a mãe a não comunicar ao pai o nascimento da criança); e a da

prevalência do interesse da criança. Neste sentido, prevê duas soluções: ou corrermos o risco de a AOP perturbar o processo de adopção; ou a extinção da AOP com a confiança judicial ou com a confiança administrativa. No entanto, a AOP só seria extinta no momento em que a adopção é transitada em julgado, até porque tal facto constituiria uma supressão de direitos.

### 6.9.2. O processo de promoção e protecção "em choque" com o processo de confiança judicial

A existência de processos a correr em paralelo, relativamente à mesma criança leva a um acréscimo de morosidade e de complexidade.

É, assim, necessário rever a interferência do processo de promoção no processo de confiança judicial, visto que este é frequentemente perturbado por aquele (P-3). Defendem, assim, que seria razoável a não existência de dois processos diferentes.

A atribuição da guarda provisória aos adoptantes nas confianças judiciais foi introduzida na última alteração legislativa de 1998. Mas na opinião dos técnicos da SCML (P-3), apesar de considerarem interessante esta nova lei, que permite que haja guarda provisória nas confianças judiciais, nem a SCML, nem o Ministério Público parecem usar essa medida com frequência (Ent. 4). Num dos casos em que a usaram, segundo nos relataram, a guarda provisória foi concedida, e depois revogada, porque apareceu a mãe no processo de promoção e protecção e entenderam entregar a criança à mãe.

### 6.9.3. Os processos administrativos do Ministério Público (PA's)

A existência de processos separados levanta problemas burocráticos, de simplicidade e celeridade. Por conseguinte, na opinião de um magistrado do Ministério Público entrevistado, uma solução para agilizar os procedimentos passa por transformar os processos administrativos em processos próprios do Ministério Público, o que obrigaria os magistrados a procurarem resolver as situações, à imagem do que sucede com os processos de divórcio que vão das conservatórias para os serviços do Ministério Público.

> *Mas o MP, neste momento, tem processos próprios, como por exemplo, os que vêm das conservatórias e os processos especiais que são autuados pelos serviços como tal. Se as comunicações fossem autuadas como processo próprio e não como processo administrativo, em termos de estatísticas e de registo, seria um processo próprio do MP. Isso iria criar a dinâmica das pessoas terem de o resolver. Por exemplo, é isso que se está a fazer com os novos processos de divórcio por mútuo consentimento que vêm das conservatórias. Como é um processo próprio, entra, é registado, e sai com um registo autónomo. Isto é vantajoso porque os PA's caem num monte, e há PA's disto e daquilo, e perdem-se no monte. Assim, seria um processo próprio, com prazos para se cumprir e para o MP se pronunciar relativamente ao projecto de vida, etc.* (Ent. 4).

A passagem de uma postura reactiva para uma proactiva é destacada por um magistrado do Ministério Público que defende uma maior dinâmica e capacidade de intervenção por parte do Ministério Público.

> *A única coisa que tem sido feito, aqui, tem sido uns colóquios e intervenções. Agora o que eu acho que devia fazer era enviar um ofício a todas as Instituições (...) com um formulário, com um pedido de que fosse comunicada a situação de todas as crianças naquela instituição, ao abrigo daquele artigo, e, designadamente, com todos os elementos do bilhete de identidade, o mais sintético possível, de como é que a criança lá foi, há quanto tempo é que está, se tem ou não tem visitas dos pais, que é para se prosseguir* (Ent. 2).

### 6.10. Os recursos humanos e a sua formação

A formação dos profissionais envolvidos e a existência de equipas multidisciplinares são factores de grande importância em todo o processo, podendo influenciar os resultados finais, nomeadamente o futuro da criança.

### 6.10.1. Os organismos de intervenção social

A existência de equipas competentes, aos vários níveis de actuação do processo de sinalização e intervenção sobre menores, é fundamental para o êxito de uma intervenção precoce que salvaguarde o melhor futuro das crianças e jovens.

> *É necessário dar formação às polícias e existir uma grande interpenetração entre as diferentes jurisdições (ex. comunicar ao Tribunal de Família e Menores a situação de pais presos com filhos menores; uma acção de despejo cível, etc.)* (Ent. 2).

No seguimento desta preocupação, um magistrado do Ministério Público afirmou mesmo que uma das grandes prioridades deve ser, por um lado, a formação técnico-jurídica das equipas dos serviços de Segurança Social e, por outro, o reforço dos meios humanos (Ent. 4).

Uma área onde a formação e informação dos profissionais envolvidos é fundamental relaciona-se com a definição do projecto de vida. Devido às limitações sentidas pelas equipas técnicas em termos de número, de formação e de volume de trabalho, a preocupação centra-se principalmente na retirada das crianças das situações de risco, deixando a elaboração do projecto de vida para uma fase posterior.

> *O que acontece muitas vezes é que dadas as grandes questões que os técnicos têm efectivamente neste momento, eu só posso dizer que os técnicos de Acção Social ... o que acontece é que de facto por razões de falta de formação e informação e de grande quantidade de trabalho sem condições, o grande objectivo é retirar a criança do risco, é uma situação protegida. Portanto o projecto de vida não é efectivamente pensado, reflectido* (P-2).

Também na fase da interposição da confiança judicial, o problema da capacidade e formação dos técnicos das várias entidades envolvidas foi levantado. Na opinião dos técnicos da SCML (P-3), o tribunal desconfia em regra dos técnicos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, daí que a relação entre as confianças judiciais e os processos

tutelares teriam que ser melhorados. Afirmam assim que, nas confianças judicias, não fazem nenhum aproveitamento da prova que existe nos processos de promoção. A Santa Casa, relataram os seus técnicos, vai ter que melhorar as suas práticas internas e melhorar a vertente técnica dos relatórios. Esta opinião é corroborada por um magistrado do Ministério Público, embora dirigindo mais especificamente as críticas, relativas à desconfiança da qualidade dos relatórios dos serviços de Segurança Social, para os juízes (Ent. 4).

As confianças judiciais intentadas, segundo um magistrado do Ministério Público, ainda deixam muito a desejar em termos de qualidade, embora tenha havido melhorias em termos de competências técnicas nos serviços de Segurança Social e na SCML. Afirma que são demasiado conclusivas e pouco fundamentadas em termos factuais, originando assim problemas no andamento do processo (Ent. 4).

Um outro magistrado do Ministério Público defende, no âmbito da sua experiência pessoal, que a Segurança Social não deveria pagar às instituições que não tivessem pessoal qualificado e deveria obrigar à formação de uma equipa técnica, incluindo um jurista com formação específica em matéria de família e menores, de modo a que alguns dos problemas sentidos nas diferentes fases fossem mais facilmente ultrapassados para benefício das crianças e jovens (Ent. 1).

### 6.10.2. O Ministério Público

Os serviços do Ministério Público reconhecem a existência de limitações no cumprimento das suas competências. As principais preocupações referem-se à falta de tempo resultante da existência de poucos recursos humanos, sejam magistrados ou funcionários judiciais.

> *Nós temos aqui processos de alguns menores dessa instituição, mas de outros não temos, porque foram colocados pelas famílias e ninguém avisou. O que eu deveria fazer quando detecto estas situações era pedir que me fosse comunicado e organizar um processo e averiguar a situação, mas a verdade é que não fazemos isso porque falta-nos tempo. No fundo, o problema é sempre o mesmo. Faltam-nos meios humanos, precisamos de mais um magistrado do*

> *MP. Os três funcionários penso que chegam para o serviço deste tribunal. Os três porque são dois efectivos e um eventual. Esse eventual, se se verificar a sua saída no final deste ano, como está previsto, vai fazer muita falta* (Ent. 3).

Esta posição é reforçada devido à existência de outros factores que influenciam o desempenho do Ministério Público nesta área, nomeadamente as alterações legislativas que não contemplam o respectivo redimensionamento dos recursos humanos.

> *Eu acho que o MP deve ter esse tipo de competências na medida em que tem por função proteger os menores. O problema, muitas vezes, são as alterações legislativas que dão competências ao MP sem que haja qualquer redimensionamento dos quadros no sentido de, realmente, essas competências poderem ser exercidas. Porque isto de atribuir competências, mas não dar meios humanas para elas serem efectuadas, é melhor estar quieto. O Tribunal de Família e Menores, a partir de 2001, foi aumentado com inquéritos, os processos de promoção e protecção passam todos pelo MP quando há intervenção judicial. No entanto, houve zero redimensionamento dos quadros do MP. Eu pergunto, ou os que cá estavam anteriormente não faziam nada, e eles queixavam-se que faziam, ou nós não podemos fazer, porque não houve retirar de competências ao MP, houve um alargar, mas não houve meios. E não há, não há meios!* (Ent. 6)

Mas também a formação específica é realçada, por um magistrado do Ministério Público, como sendo importante para a melhoria do desempenho dos magistrados do Ministério Público. A colocação de magistrados nestes tribunais não obedece a critérios de especialização, o que limita, numa fase inicial, a capacidade de intervenção do magistrado. Assim, a progressão e o acesso a determinados cargos devia estar dependente de algum tipo de formação específica. Além disso, o direito de menores tem sido sempre considerado uma área menos nobre ou com menor peso dentro do direito, contribuindo para esta desvalorização (Ent. 4).

A questão das assessorias é um outro assunto que se relaciona com a capacidade do Ministério Público em exercer as suas competências com qualidade e ponderação. Um magistrado do Ministério Público reconheceu, neste sentido, que seria bastante útil que, em determinados casos, pudesse socorrer-se do apoio directo e constante de um psicólogo no processo de decisão (Ent. 3).

### 6.11. A discrepância entre a procura (número de candidatos) e a oferta (número de crianças em situação de adoptabilidade)

Uma imagem que é preciso desmistificar relaciona-se com a ideia de que a existência de um grande número de crianças em situação de perigo significa a possibilidade do seu encaminhamento para a adopção, o que na realidade não se verifica. Ora, como vimos nos dados analisados, a realidade é bastante diferente. Como afirmou um magistrado do Ministério Público (Ent. 1), é necessário ter-se consciência que muitas das crianças colocadas em instituições não são crianças em perigo, são crianças que lá estão com o consentimento dos pais, no exercício pleno dos direitos e deveres do seu poder paternal.

Segundo o relato dos técnicos da SCML (P-3), por cada 50 crianças que aparecem para adoptar existem 55 famílias que se inscrevem. Neste momento, por exemplo, a SCML têm crianças sinalizadas para adopção internacional porque não têm nenhuma família ou nenhum candidato para adopção em Portugal que pretenda ficar com elas, por serem crianças de cor, deficientes ou com idade superior a oito anos.

O crescimento do número de crianças adoptáveis está dependente de uma melhor e mais célere definição do projecto de vida das crianças acolhidas em instituições e de uma menor tolerância social e jurídica para com as negligências dos pais biológicos.

## 7. Conclusões

Na última década, para cumprir os imperativos constitucionais e como meio de promover, de forma efectiva, os direitos das crianças consagrados na Convenção das Nações Unidas de 1990, estabeleceu-se a promoção da família e dos direitos das crianças e a protecção das crianças e jovens em risco como uma das prioridades. Nessa Convenção, o

cerne da protecção das crianças em risco deslocou-se da mera protecção da infância para a promoção e protecção dos direitos das crianças e dos jovens, o que implica uma abordagem integrada dos direitos das crianças, Trata-se de um novo modelo de protecção das crianças e jovens em risco, que parte do princípio de que as crianças são actores sociais, cuja protecção deve implicar a dos seus direitos individuais, económicos, sociais e culturais.

Foi empreendida em Portugal, em 1999, uma reforma que incidiu na aprovação da Lei Tutelar Educativa e na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), que fundou a intervenção junto de menores na distinção entre as tarefas estaduais e da sociedade, de promoção de direitos e de protecção de crianças e jovens em perigo e de protecção de bens jurídicos fundamentais da comunidade que integram os tipos legais de crime. O legislador não esqueceu que, com frequência, o menor que pratica infracções é também o menor carecido de protecção, pelo que foi estabelecida a articulação entre os dois regimes jurídicos.

O novo modelo de protecção de crianças e jovens em risco apelava à participação activa da comunidade, numa nova relação de parceria com o Estado, concretizada nas Comissões de Protecção de Menores. Quanto às "respostas sociais", foi seguida uma política de protecção, de preferência não institucionalizada, tendo sido definido como prioridade o acolhimento de emergência, como meio de permitir, sempre que possível, o regresso à família ou a constituição do vínculo de adopção e apenas em derradeira instância o encaminhamento para instituições de acolhimento não temporárias

A partir da actual LPCJP, de 1999, o Estado e a sociedade passaram a ter um especial dever na promoção e na protecção dos direitos das crianças e jovens em risco. Por tal, tornou-se necessário que o Estado promovesse uma política específica para as crianças e jovens submetidos a maus tratos, abusos de autoridade, abusos sexuais, negligência, abandono ou às quais os pais ou representantes legais não prestem os cuidados necessários, bem como para aqueles que, com a sua actuação, ponham, eles próprios, em causa o seu desenvolvimento, nas situações em que os pais ou representantes legais não tomem ou não possam tomar as medidas necessárias para evitar esse comportamento ou não tomem medidas eficazes para o efeito.

A LPCJP contém princípios orientadores da intervenção para a promoção dos direitos e protecção da criança e do jovem em perigo, de forma a respeitar o disposto na CRP e na Convenção dos Direitos das Crianças. Tais princípios são os seguintes: o interesse superior da criança, o princípio da privacidade, a intervenção deverá ocorrer o mais precocemente possível, princípio da intervenção mínima, o princípio da proporcionalidade e actualidade, o princípio da responsabilidade parental e da prevalência da família, o princípio da obrigatoriedade da informação, o princípio da audição obrigatória e da participação e o princípio da subsidiariedade.

A LPCJP prevê várias medidas de promoção dos direitos e de protecção das crianças e dos jovens em perigo, com o fim de afastar o perigo em que essas crianças e jovens se encontram, de lhes proporcionar as condições que permitam promover e proteger a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral, com o objectivo de garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou de abuso. Essas medidas são as seguintes: apoio junto dos pais; apoio junto de outro familiar; confiança a pessoa idónea; apoio para a autonomia de vida; acolhimento familiar; acolhimento em instituição. A aplicação das medidas de promoção e de protecção é da competência das comissões de protecção e promoção, nas situações de intervenção consensual, e dos tribunais, nas situações de conflito ou de impossibilidade de intervenção das comissões. Tais medidas serão executadas no meio natural de vida ou em regime de colocação, podendo ser decididas a título provisório

A questão fundamental, hoje, é saber quais as crianças que foram retiradas do perigo que podem ser encaminhadas para a adopção e do modo mais célere possível. Nesse sentido a LPCJP inovou, apesar da controvérsia, ao consagrar a medida de confiança de criança em perigo à guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção (art.º 44º da LPCJP). A LPCJP abre, assim, a possibilidade de se efectuar um encaminhamento mais rápido para a adopção, confiando uma criança em perigo ao(s) candidato(s) à adopção já seleccionado(s) pelo organismo de Segurança Social, evitando que ela passe um período transitório em acolhimento familiar ou institucional. No entanto, essa confiança ao candidato a adoptante não evita a necessidade legal da confiança administrativa ou da confiança judicial para a criança ser adoptável em processo de adopção. Uma criança em perigo desprovida de meio familiar, só é adoptável se previamente se verificarem os

requisitos legais que permitam a sua confiança administrativa ou judicial ao(s) candidato(s) a adoptante(s)

Entre as crianças entregues voluntariamente pelos pais biológicos para a adopção e entre as crianças em perigo sujeitas à intervenção das CPCJ ou ao tribunal, só podem ser encaminhadas para adopção as situações em que se verifiquem os requisitos legais que permitam a sua confiança administrativa ou judicial a um adoptante ou adoptantes.

No entanto, previamente, a Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e todas as instituições públicas ou privadas que acolhem crianças, têm de definir o projecto de vida da criança, que pode passar pelo regresso à família biológica nuclear ou alargada, pela confiança a uma família idónea, pelo encaminhamento para uma instituição ou, ainda, pelo encaminhamento para adopção.

Este processo de definição do projecto de vida de encaminhamento para a adopção é um processo de intervenção social e administrativo de decisão complexa. Assim, entre a decisão da CPCJ ou do tribunal de retirar uma criança do perigo, até à decisão de a entregar para adopção e a consequente entrega administrativa ou propositura de confiança judicial, existe um processo complexo, moroso e não regulado legalmente, permitindo que cada entidade o processe como melhor entender

A medida do artigo 44º que, segundo as nossas entrevistas, está a crescer gradualmente, foi um primeiro passo, mas consubstancia uma solução tímida, dado que há situações (ex: abandono total dos pais, morte dos pais, negligência grosseira, incapacidade física e mental dos pais) em que é claro e consensual, no processo de protecção, que aquela criança, ao ser retirada do risco, deve ser de imediato encaminhada para adopção. Assim, urge que, sem prejuízo das garantias dos pais biológicos e no interesse superior da criança, sejam legalmente tipificadas as situações em que o tribunal possa decidir retirar a criança do perigo e efectuar uma confiança judicial para adopção, sem necessidade de recorrer previamente ao processo de inibição do poder paternal ou ao processo de confiança judicial.

Na tentativa de conseguir uma melhor compreensão do universo das crianças que podem ser encaminhadas para adopção, analisámos os dados estatísticos da actividade da Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) e dos tribunais. Essa análise

correspondeu, em 2001, a 91,2% das CPCJ em funcionamento (177 das 193). Desta evolução resultou um acréscimo significativo do número de processos instaurados (de 3792 em 2000 para 9083 em 2001), de processos arquivados (de 2079 em 2000 para 2658 em 2001) e de processos reabertos (de 228 em 2000 para 618 em 2001). Segundo o referido relatório, este movimento processual "encontra explicação numa série de factores: a existência de mais Comissões de Protecção no território nacional; o envio cada vez mais sistemático de informação relativa à sua intervenção; a cada vez maior visibilidade das Comissões nas comunidades locais".

A maioria das situações acompanhadas é relativa a pré-adolescentes e a adolescentes (entre os 6 e os 15 anos – cerca de 69%). Os menores do sexo masculino predominam, embora sem grande destaque (53,7%, correspondendo 46,3% ao sexo feminino). A escolaridade acompanha, em regra, a idade das crianças e jovens, com a excepção dos escalões etários mais elevados (a partir dos 15 anos), nos quais a discrepância é maior, verificando-se um mais elevado índice de não frequência escolar. Já no que respeita à situação profissional dos pais, a maioria encontra-se numa situação activa, estável ou precária, com cerca de 55% em 2001. Os restantes 45% dizem respeito a situações que podem configurar casos de exclusão social ou, pelo menos, de dificuldades acrescidas, como sejam os reformados, os pensionistas, os desempregados (com ou sem subsídio) e os beneficiários de Rendimento Mínimo Garantido.

De acordo com o relatório em análise, "a maior parte destas crianças e jovens nasceram em Portugal e residem com a sua família de origem (famílias nucleares ou monoparentais femininas), que, não raras vezes, negligencia as suas necessidades a diversos níveis" (2002: 5). Não obstante esta realidade, devido ao crescimento dos níveis de imigração, e respectiva recomposição familiar, surgem, cada vez mais, casos de crianças e jovens estrangeiros. As idades dos pais são compreendidas, na sua maioria, entre os 25 e os 44 anos (cerca de 60% em 2001), surgindo ainda, com um valor preocupante, os pais com menos de 18 anos (11,3%).

As principais problemáticas que as CPCJ acompanham têm-se mantido idênticas nos últimos três anos, apesar de terem variado quanto à hierarquia. Assim, as cinco problemáticas que mais se têm destacado são, por ordem decrescente, a negligência (29,1%), outras situações de perigo (18,4%), o abandono escolar (13,7%), o absentismo

escolar (13,1%) e os maus tratos físicos e psicológicos (10,9%). Face aos anos anteriores, verifica-se uma subida, em termos percentuais, no abandono escolar e uma diminuição do absentismo escolar e dos maus tratos físicos e psicológicos. As problemáticas associadas à escola representam, no seu conjunto, 26,8%, quase alcançando a negligência, que é a principal problemática. Muito distanciados aparecem problemas como o abandono (4,5%), outras condutas desviantes (3,5%) e a prática de factos qualificados como crime (2,9%). Estas três últimas rubricas baixaram, em termos percentuais, face ao ano de 1999, ao contrário do que uma determinada mediatização destas situações poderia levar a crer. As principais problemáticas afectam sobretudo o sexo masculino, embora esta diferença seja mais visível nos problemas relacionados com a escola (abandono e absentismo) do que nas restantes. No entanto, esta diferença também se explica pela existência de um maior número de menores do sexo masculino. As problemáticas que têm uma incidência maior no sexo feminino são o abuso sexual e o exercício abusivo de autoridade. A prática de crimes é, por seu lado, maioritariamente masculina, ainda que o seu número seja reduzido.

As medidas aplicadas mantêm a tendência dos anos anteriores, visando que a criança ou jovem permaneça no seu ambiente familiar (cerca de 71% em 2001). As restantes medidas apresentam valores residuais, tais como a colocação institucional (6%), a imposição de condutas ou deveres (5,6%), a admoestação (4,8%) ou a inserção em outros equipamentos não institucionalizantes (4,6%).

Dos dados recolhidos sobre a intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, e utilizando apenas os dados de 2001 como indicador, resulta claro que, no entender das CPCJ, cerca de 70% das medidas aplicadas tinham como objectivo evitar o desenraizamento das crianças e jovens dos seus ambientes familiares.

A questão que se colocará em futuros estudos, que devem ser realizados com metodologias específicas para o efeito, é se o critério de decisão não estará a ser muito compreensivo para com a família biológica. No entanto, as crianças que as CPCJ decidem sujeitar a intervenção no meio familiar estão, por ora, fora das situações em que a definição do seu projecto de vida justificaria o encaminhamento para a adopção.

As medidas de acolhimento em lar ou em família de acolhimento, decididas pelas CPCJ, não ultrapassam os 8% do total das intervenções (respectivamente 396 e 126). Ora,

é nestes casos que a definição do projecto de vida é urgente, no sentido de estabelecer com celeridade quais são as crianças e jovens que devem seguir para adopção.

No entanto, todos sabemos que, em percentagem significativa, as situações de acolhimento significam apoio à família e a não inexistência de uma relação afectiva pais-filhos e que nem sequer significam a existência de uma relação de filiação suficientemente desadequada que justifique que venham a ser encaminhadas para adopção. Urge apurar os meios técnicos e procedimentais no sentido de detectar e efectuar, o mais cedo possível, o melhor encaminhamento. Acresce que, muitas das situações de confiança a pessoa idónea (124 casos em 2001) merecem o mesmo acompanhamento, de modo a averiguar se aquela criança não deveria antes ser encaminhada para adopção.

Dos dados analisados, há ainda duas situações que merecem uma reflexão especial. Em primeiro lugar, a necessidade urgente de definir o melhor encaminhamento das crianças até 2 anos (1088 casos em 2001), de crianças com idade entre 3 e 5 anos (1082 situações em 2001) e mesmo de crianças entre os 6 e os 9 anos (1680 casos em 2001). É nestas idades que o direito a serem colocadas numa família, biológica ou adoptiva, deve ser reconhecido e definido com celeridade. Se cruzarmos estes dados com as situações de abandono, de negligência e de maus tratos, cresce a probabilidade de serem detectadas situações de risco, devendo essas crianças ser encaminhadas para adopção.

A segunda reflexão que decorre da análise dos dados, é relativa à inexistência de elementos que nos permitam concluir e tipificar, de modo mais objectivo, em que situações os pais biológicos não construíram, não podem construir ou não têm capacidade para construir uma verdadeira relação de filiação com os seus filhos.

De acordo com os dados das CPCJ, a maioria das famílias das crianças em perigo são famílias nucleares em situação de precariedade, com baixos níveis de escolaridade e situações profissionais, maioritariamente, instáveis e/ou de exclusão, o que pressupõe dificuldades acrescidas, quer nos meios de subsistência, quer mesmo na inversão das trajectórias de reprodução familiar. Porém, a precariedade e as dificuldades das famílias biológicas não são motivos suficientes para que os seus filhos encontrados em situação de perigo sejam encaminhados para adopção.

Acresce que, em 2001, 14,5% das famílias de crianças em perigo apresentavam quadros de doença mental, 36,8% problemas de alcoolismo e 17,4% de toxicodependência. Ora, destes dados e destas famílias, há que averiguar quais são as famílias biológicas que, por esse facto ou outro, não têm capacidade para construir, com os seus filhos, uma verdadeira relação de vinculação afectiva.

A intervenção dos tribunais na protecção das crianças em perigo, no âmbito tutelar, não tem tido grandes alterações, em termos de propositura de acções, ao longo da década analisada (1989-2000).

As medidas tutelares decretadas pelo tribunal ficam-se, principalmente, pela admoestação (42,7%) e, a grande distância, pela entrega aos pais ou tutor (18,9%). A variação nestas rubricas não tem sido grande. As medidas que mais estão relacionadas, potencialmente, com a adopção (colocação em família idónea e colocação em estabelecimento de educação e assistência) registaram, nesta década, apenas um ligeiro crescimento, configurando-se assim como medidas residuais (10% em 2000). Registe-se, contudo, o salto verificado de 1999 para 2000, em que o número de medidas tutelares de colocação em família idónea passou de 89 para 203, mais que duplicando.

As crianças e jovens são, predominantemente, do sexo masculino. No entanto, regista-se uma progressiva e constante subida do número de crianças e jovens do sexo feminino na última década, passando dos 16,1% em 1989 para os 29,6% em 2000. A idade dos menores, por seu lado, tem-se mantido, no geral, relativamente estável. No entanto, verifica-se uma ligeira tendência, embora não sendo completamente regular, para um aumento dos menores até aos nove anos de idade. Esta tendência observa-se, igualmente, na faixa etária dos 12 aos 14 anos. Pelo contrário, entre os 10-11 anos e a partir dos 15 anos, regista-se uma diminuição progressiva da percentagem. Estes dados levam-nos a pensar que existe uma maior intervenção institucional nas idades mais baixas.

O número de crianças ou jovens órfãos de pai ou mãe, ou de ambos, até 1998 foi relativamente estável, oscilando à volta dos 200 casos por ano. No entanto, nos últimos dois anos analisados, registou-se um crescimento preocupante, atingindo o valor de 321 casos em 2000. A situação de orfandade é, na sua maioria, relativa apenas a um dos cônjuges. Assim, a maioria está junto do(s) progenitor(es), com 76,6% em 2000. A viver

com outra pessoa da família encontram-se, ainda, 7,8%, comprovando-se que a principal prioridade das instituições e do tribunal é manter os jovens no seio familiar. Contudo, os menores abandonados, internados em estabelecimentos ou colégios ou a viver com outra pessoa não familiar correspondiam, em 2000, a 15,7% do total. A nacionalidade dos menores permite-nos constatar o crescimento das crianças e dos jovens estrangeiros. Este crescimento foi mais rápido e visível a partir de 1997, ultrapassando, em 2000, a barreira dos 2% (2,1%). A este crescimento do número de menores estrangeiros não é alheio o aumento dos níveis de imigração, tendência que provavelmente continuará no futuro.

As situações propícias ao surgimento do maior número de crianças integram, conjuntamente, as seguintes categorias: o abandono ou desamparo; o exercício abusivo de autoridade; os maus tratos físicos e psicológicos; e o perigo de desenvolvimento. O somatório destas quatro categorias, para o ano 2000, perfaz 25,1%, ou seja, um quarto do total das situações que motivaram a actuação do tribunal.

A primeira ilação que é possível retirar é relativa ao crescimento do número de processos: de 327 em 1989, para 1766 em 2000. Esse aumento revela uma maior preocupação dos tribunais na sinalização de situações de perigo. A segunda ilação permite verificar que, entre as categorias assinaladas, o perigo de desenvolvimento (desde o seu surgimento em 1997) passou a ocupar o primeiro lugar a partir de 1999, registando um rápido crescimento e retirando valores às restantes categorias.

Verifica-se que, desde finais dos anos oitenta, nos tribunais, a protecção judicial de crianças em perigo cresceu significativamente, atingindo, em 2000, ainda ao abrigo da OTM, o número de 4942 processos tutelares findos em tribunal relativos a crianças em perigo. No entanto, há a considerar que desses 4942 processos findos, a criança só não continua a viver com a família nos casos de abandono (216), de institucionalização (394) e nos casos em que era colocada a viver com outra pessoa (163). Em primeira análise, salvo decisões de "excessiva compreensão" para com a família biológica, só nestas últimas situações é que, eventualmente, as crianças em perigo são adoptáveis.

A caracterização das crianças e jovens que vivem em lares dar-nos-á mais um contributo para o conhecimento do universo das crianças adoptáveis. Assim, as crianças e os jovens acolhidos em lares são, maioritariamente, do sexo feminino, prolongando-se o

internamento, com alguma frequência, para além da maioridade. Do universo de jovens que vivem presentemente em lares, 13% têm idade igual ou superior a 18 anos. Se for tido em conta que existe idêntica percentagem destes jovens, cerca de 13%, que estão nos lares, com idades compreendidas entre os 16 e os 17 anos e que destes, apenas 11% completaram a escolaridade obrigatória, torna-se evidente a necessidade destes dados serem ponderados em termos de definição de estratégias e de acções futuras, visando a sua integração social a nível escolar e profissional.

O número de crianças na faixa etária dos 0 aos 2 anos, ainda que corresponda, apenas, a cerca de 1,5%, merece no entanto particular atenção, dado que estas crianças são, em regra, as mais facilmente adoptáveis, sobretudo quando em situação de orfandade.

Relativamente à escolaridade destas crianças e jovens, o estudo revela que, apesar da maioria frequentar a escola, uma percentagem expressiva, de 15%, não frequenta qualquer nível de escolaridade e que destes, 33% têm entre 6 e 10 anos e 11% entre 11 e 15 anos. São números muito preocupantes, atendendo a que o acolhimento em lar tem, ou deve ter, como objectivo, a protecção da criança e do jovem, sobretudo recuperando os *déficits* e as vulnerabilidades que os envolvem. O reforço de medidas e estratégias que anulem esta situação é, assim, tarefa prioritária.

A caracterização sócio-profissional dos progenitores revela-nos índices de escolaridade muito reduzidos e, embora a situação profissional corresponda aos activos (cerca de 40%), uma percentagem significativa mostra alguma precariedade profissional (cerca de 21%). Esta situação é sobretudo mais acentuada para as mães destas crianças e jovens, pois a actividade doméstica assume um peso significativo (31%). Curiosa não deixa de ser a constatação de que, para cerca de 9% destas crianças e jovens, o principal motivo da institucionalização tenha sido a situação de carência económica.

Os percursos e experiências de vida destas crianças e jovens, bem como os motivos do seu acolhimento em lar, evidenciam múltiplas situações de risco, que interferem negativamente no seu processo de socialização e de desenvolvimento, pondo frequentemente em perigo a sua segurança, integridade física, saúde, educação e formação. São, por isso, crianças e jovens em situação que exige protecção adequada e que legitima a intervenção do Estado e da sociedade. Ainda que predominantemente vivendo no seio da

sua família biológica (71 %), as suas trajectórias de vida, até à chegada ao lar, passaram pela escassez de recursos económicos que conduziram a situações de fome, de sem abrigo e até de trabalho infantil. Este conjunto de vivências negativas, associado à elevada percentagem de crianças e de jovens que viviam com os seus pais antes de entrarem no lar, aponta para a necessidade de reforço de medidas de apoio e de acompanhamento às famílias, que permitam o regresso sustentado dos seus filhos ao seu seio. Ainda neste campo surgem, com relevância expressiva, os maus tratos físicos e psicológicos, estando estes frequentemente associados a problemáticas familiares, tais como, discussões conjugais, falta de interesse e de carinho e doenças graves dos progenitores. A negligência (19,7%), o abandono (13,9%) e os maus tratos físicos e psicológicos (9,5%), constituem os principais motivos da institucionalização.

Em termos de tempo de permanência destas crianças e jovens nos lares, verifica-se um excessivo peso dos que permanecem mais de dois anos (cerca de 60%), situação que impõe uma reflexão muito séria quanto ao modo como a institucionalização de crianças e jovens é pensada, bem como as estratégias para a sua autonomização. Por tudo isto, a possibilidade de encaminhamento de crianças para a adopção merece especial reflexão.

Em primeiro lugar, o facto de, das 324, 938 e 1502 crianças a viverem em lares terem sido acolhidas, respectivamente, com menos de 2, 5 e 8 anos, representando na totalidade 63,3% das crianças institucionalizadas, significa que, no futuro, deve haver um melhor controle e estudo das crianças, no momento de institucionalização, para se confirmar se, em alternativa, essas crianças não deveriam ser encaminhada para a adopção. Em segundo lugar, os grandes períodos de institucionalização, visto que a maioria das crianças e jovens permanece nos lares mais de 2 anos (66%). Em terceiro lugar, as problemáticas que estiveram na origem do acolhimento indiciam que pode haver uma eventual ruptura da relação de filiação nas situações de abandono (13,9%), de negligência (19,7%), de maus tratos físicos e psicológicos (9,5%) e de abuso sexual (1,4%). Isto significa que, nestes casos, deveria ter sido estudada a possibilidade do encaminhamento para a adopção. Em quarto e último lugar, e de acordo com os dados recolhidos no estudo utilizado, é de referir que 15,7% e 4% são, respectivamente, casos de falta de interesse e de carinho dos pais e/ou de doença física e mental do pai ou da mãe. Estas situações

poderiam, também, constituir situações em que se justificasse o encaminhamento para a adopção.

As entrevistas e painéis realizados permitiram identificar um conjunto de opiniões que ajudaram, quer a confirmar os dados estatísticos, quer a completá-los, alertando para problemas importantes que urge melhorar e modificar para tornar o processo de adopção mais rápido e, principalmente, mais seguro nas suas opções.

A sinalização das situações de risco foi o primeiro tema abordado. Neste âmbito, é consensual que existe actualmente uma maior sensibilidade, embora não completamente satisfatória, para a detecção e denúncia de situações consideradas de risco, seja por parte das famílias ou comunidade local ou por parte das instituições, como a escola, os serviços de saúde e de Segurança Social, as Comissões de Protecção e o próprio Ministério Público. Urge, no entanto, melhorar a consciência e atitude dos profissionais envolvidos nas mais diversas instituições, de modo a que as (potenciais) situações de risco possam ser reencaminhadas para os serviços de Segurança Social, através dos tribunais.

O processo de promoção e protecção de crianças e jovens demonstra, ainda, algumas fragilidades e lacunas, principalmente, no funcionamento das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e dos tribunais. As Comissões de Protecção demonstram, no geral, ainda não ter uma capacidade de resposta adequada às solicitações. Por outro lado, esta fragilidade poderia ser ultrapassada se estas entidades fossem dotadas dos meios humanos necessários, em termos jurídicos e de apoio social. Já quanto à intervenção do tribunais nesta fase, verifica-se que, por vezes, existe uma inversão no *timing* da sua intervenção, em resultado de um má coordenação com os serviços de Segurança Social ou da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Duas das principais críticas relacionam-se com o facto dos magistrados terem uma visão demasiado estática de todo o processo e também com a excessiva preocupação em procurarem resolver a situação no âmbito da família biológica, deixando arrastar o processo até se comprovar a impossibilidade dessa solução.

As medidas de protecção aplicadas levantam, igualmente, algumas questões. Desde logo, a celeridade do processo, com a necessária consciencialização de que a célere resolução da situação da criança é condição *sine qua non* para o sucesso da intervenção. Depois, e ligada com a questão da celeridade, a maior urgência de intervenção quando se

trata de menores com menos de três anos de idade. Entre as medidas aplicadas, a que levanta mais controvérsia é a da entrega "provisória" de criança a candidato seleccionado para adopção (artigo 44º). Na óptica do serviço social, há a considerar a não utilização dos mesmos critérios de selecção usados para os casais de adopção e a criação de laços com uma família que pode não ser a de destino final. Há, no entanto, quem defenda a transformação desta medida em entrega para adopção, com valor jurídico igual ao da confiança judicial, nas situações em que tal decisão seja inquestionável. No entanto, alerta um magistrado do Ministério Público, que, apesar deste procedimento ser possível, a natureza e os objectivos das medidas são diferentes.

O acolhimento de crianças e jovens numa fase transitória foi igualmente abordado devido aos problemas e dúvidas que suscita. As famílias de acolhimento suscitaram um conjunto de questões, tais como: o seu número limitado, porque, muitas vezes, se exige um investimento afectivo que depois é cortado; a falta do devido apoio a esta famílias, em termos psicológicos e financeiros; a inexistência de técnicos suficientes para acompanharem as famílias de perto; a maior dificuldade em elaborar um projecto de vida, pelo facto das crianças estarem num meio familiar; e a candidatura de famílias ao acolhimento de crianças como forma de ultrapassar ou de tornear as listas de espera no processo de adopção. Contudo, apesar dos problemas detectados, não existe um consenso, em particular entre os técnicos dos serviços de Segurança Social, visto que uns defendem a revisão de toda a filosofia e metodologia relacionada com as famílias de acolhimento, enquanto outros consideram que se deve apostar, com maior qualidade, nesta solução. Já os centros de acolhimento levantam outro tipo de problemas, nomeadamente: a falta de vagas ou centros em número suficiente; os entraves que algumas instituições levantam ao acolhimento, quer de crianças problemáticas, quer de crianças com deficiências físicas ou psicológicas; e a morosidade na definição do projecto de vida da criança, originando que aí fique durante muito tempo. Deste modo, há quem defenda que as instituições que se recusem a acolher determinadas crianças ou que não tenham as equipas técnicas adequadas deixem de ser subsidiadas pela Segurança Social.

A entrega directa de crianças para adopção, resultando de um consentimento prévio dos progenitores, é um processo complexo. Deve, nestes casos, haver uma sensibilidade muito grande no sentido de se obter, com a máxima certeza, uma decisão ponderada e

consciente. No entanto, muitos serviços não estão conscientes de que é possível haver um consentimento prévio logo numa fase inicial e as situações podem, assim, arrastar-se de uma forma indesejável. O direito ao arrependimento por parte dos progenitores é, por seu lado, uma questão mais polémica, embora seja muito pouco frequente. Dentro dos mesmos serviços de Segurança Social temos quem defenda a manutenção do prazo de dois meses, por motivos humanistas, e quem defenda a eliminação desse prazo, por considerar que o interesse da criança deve estar em primeiro lugar. Esta última opinião é secundada por um magistrado do Ministério Público, até porque permitiria acelerar toda a fase da confiança administrativa, contribuindo para a resolução da situação de uma forma mais célere.

A definição do projecto de vida do menor é uma das fases mais complexas de todo o processo de adopção. Aqui, surgem diferentes tipos de questões que influenciam, não só a definição do projecto de vida, mas também a celeridade com que é efectuado. A primeira questão relaciona-se com o número e com a competência das equipas técnicas envolvidas, sendo relativamente consensual que é necessário melhorar o número, a formação e a sua interdisciplinaridade. Neste sentido, defende-se que o projecto de vida seja definido pelas próprias equipas dos centros responsáveis pelos menores, em coordenação com os tribunais, e no mais curto espaço de tempo possível. No que respeita aos critérios utilizados na definição do projecto de vida, e para além das metodologias construídas pelos vários serviços, existe uma conjunto de problemas levantados pelos entrevistados, entre eles: a excessiva preocupação na retirada da criança da situação de risco, deixando-se para uma fase posterior a elaboração do projecto de vida; o facto do prazo legal dever ser de seis meses, mas durar pelo tempo da medida, ou seja, 18 meses, indo contra a urgência do tempo da criança; o não recurso a medidas provisórias, por parte dos magistrados, enquanto decorre a definição do projecto de vida; a demasiada passividade das entidades envolvidas, que, por vezes, ficam à espera umas das outras; a inexistência de medidas responsabilizadoras das entidades competentes; a retenção da criança durante mais tempo no centro ou lar de acolhimento, com o consequente risco do projecto definido se desadequar à nova situação; a necessidade de ter em consideração a idade do menor, em especial quando ainda são bébés, de modo a poder promover uma solução mais consistente; a consciencialização dos profissionais envolvidos para a urgência do tempo das crianças, que é diferente do tempo dos adultos; e a cooperação dos tribunais na

elaboração do projecto de vida para que, numa fase posterior, não haja descoincidências de avaliação que possam obrigar a recomeçar o processo. Um outro problema delicado diz ainda respeito à definição de um projecto de vida para as crianças com deficiências, que exigem metodologias específicas e soluções complexas, mas para as quais os serviços e os tribunais ainda não se encontram preparados. Por último, não existe uma norma técnica ou jurídica relativa aos procedimentos necessários ao projecto de vida, o que significa que há procedimentos muito diferentes.

A confiança administrativa é vista com desconfiança por parte dos candidatos à adopção, visto que o seu investimento afectivo pode não se vir a concretizar na decisão final. Assim, a prática da Segurança Social é só fazer a confiança administrativa nos casos em que já há consentimento prévio, em tribunal, e entregar a criança após o período de arrependimento (dois meses), o que torna a situação de encaminhamento para adopção irreversível.

A confiança judicial é uma fase decisiva que levanta muitos problemas e dúvidas, inclusivamente na interpretação da lei e assunção das respectivas competências por parte das entidades e profissionais envolvidos. As situações detectadas nas entrevistas e painéis realizados são muito diversificadas, desde a partilha, de forma negociada, da responsabilidade de interpor confianças judiciais por parte dos serviços ou instituições sociais e tribunais, até à não interposição de acções por parte de serviços ou instituições sociais ou tribunais, ficando esta responsabilidade a cargo de uma das partes envolvidas no processo de adopção. Quanto à competência para intentar a confiança judicial, embora a lei permita que quase todas partes envolvidas o façam, existem técnicos da Segurança Social que defendem que não devem ser as equipas de adopção a intentá-las. Além disso, vários técnicos, em especial os da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, consideram que os tribunais desvalorizam os seus relatórios e as suas propostas, até por fazer parte da cultura judiciária a tentativa de procurar, de forma demasiadamente exaustiva, uma solução para o menor no seio da família biológica. Esta perspectiva contraria todo o trabalho que, por vezes, os técnicos efectuaram, bem como a sua avaliação da situação, voltando, nalguns casos, a repetir-se procedimentos, agora na esfera de actuação dos tribunais.

A diferente interpretação das visitas dos familiares ao menor e a interpretação dos prazos legais de forma mais ou menos legalista, são outros pontos de discórdia na fase da confiança judicial. Os técnicos consideram que os magistrados têm, no geral, uma interpretação muito restritiva e formalista da contagem dos prazos legais e valorizam pouco a qualidade das visitas aos menores pelos familiares. Neste sentido, um magistrado do Ministério Público considera essencial que se reveja, não só o prazo, mas essencialmente o conceito de "manifesto desinteresse" de modo a dar melhores instrumentos interpretativos aos tribunais.

Entre os problemas detectados e referenciados, destacamos os seguintes: a pouca agilidade dos procedimentos e medidas previstas para situações muito diferentes; a existência de critérios muito diferenciados na interpretação dos processos, principalmente, por parte dos magistrados; a insistência dos magistrados na família biológica, privilegiando, por vezes, o seu interesse em desfavor do interesse do menor; o facto da citação simples ser pessoal e poder demorar, por falta de recursos humanos, retardando o processo; a realização de citações editais, que podem tardar, segundo nos confidenciaram, dois ou três anos; a existência de prazos muito alargados face à urgência das situações; a inexistência de técnicos nos serviços ou instituições sociais em número suficiente e com qualificações específicas, em particular juristas; o desaproveitamento, nalguns casos, das informações contidas nos relatórios que estiveram na base das medidas de promoção e protecção, obrigando à repetição de várias fases e procedimentos; e a descoordenação entre os vários serviços e instituições sociais e os magistrados, quer nos objectivos, quer nas soluções envolvendo os menores.

Uma questão que afecta, por vezes, o processo de adopção, é a interferência entre processos de natureza distinta. Assim, temos o caso da averiguação oficiosa de paternidade (AOP) que, em determinados processos, leva a que o sistema judicial privilegie a identificação genética dos progenitores em desfavor de uma solução rápida e consistente para o menor. Deste modo, um magistrado do Ministério Público propõe que se arquive a AOP sempre que a mãe dê o seu consentimento para adopção e/ou que esta seja extinta no momento em que transite em julgado a decisão de adopção. A outra interferência entre processos diz respeito aos procedimentos de promoção e protecção e a fase da confiança judicial, defendendo alguns técnicos da Segurança Social que existisse apenas um

processo. Uma inovação da última alteração legislativa foi a possibilidade de haver uma guarda provisória enquanto decorre a confiança judicial. No entanto, nem o Ministério Público nem o os serviços de Segurança Social ou da SCML fazem uso frequente desta medida, porque já se registaram casos em que aparece(m) o(s) progenitor(es) e a criança é então retirada da família de adopção. Uma das soluções avançadas por um magistrado do Ministério Público, de modo a diminuir a carga burocrática de ter vários processos a correr em simultâneo, seria os processos administrativos passarem a ser processos próprios do Ministério Público, à imagem do que já acontece com os processos de divórcio por mútuo consentimento. Uma outra solução seria a de conferir um valor probatório ao documento/relatório proveniente da instituição, conferindo-lhe assim uma maior responsabilidade, e limitando o papel do Ministério Público à fiscalização e ao acompanhamento do processo.

O papel do Ministério Público é, no entanto, crucial em todo o processo de adopção, desde a fase de sinalização da situação de risco, onde depende, quase sempre, de terceiros, até à fase de confiança judicial. São os próprios magistrados do Ministério Público que destacam o seu papel, na maior parte das vezes, passivo, reconhecendo a necessidade de alguma proactividade. No entanto, não deixam de justificar a sua atitude pela falta de recursos humanos nos tribunais e pelo consequente excesso de trabalho, que os impede de agir de outra forma. Além disso, as alterações legislativas introduzidas não contemplam, igualmente, o redimensionamento dos recursos humanos e físicos. A especialização e a necessária formação dos magistrados são outras das lacunas referidas, a que se junta a crítica da falta de assessorias aos processos, em particular de equipas multidisciplinares, onde se destacam os psicólogos.

A questão da formação e do apetrechamento das equipas profissionais existentes nos vários níveis de intervenção, seja em hospitais, escolas, polícias ou serviços de Segurança Social, é outra das prioridades destacadas por quase todos os entrevistados. A existência de equipas multidisciplinares, onde inclusivamente a componente jurídica esteja presente, é outra das vertentes realçadas, que a prática tem demonstrado ser algo deficiente, e que encontra eco na reconhecida pouca qualidade de muitos relatórios e, principalmente, nos processos de confiança judicial.

Por fim, a discrepância existente entre o número de crianças e jovens disponíveis para adopção e a procura leva a que muitos candidatos aguardem anos até conseguirem concretizar o seu projecto de vida. Ao contrário do que por vezes é veiculado pela opinião pública, o número de menores existentes para adopção é bastante inferior ao número de pedidos. Esta situação leva alguns técnicos da Segurança Social a questionarem se os processos de candidatura a adoptantes não deveriam ser revistos de tempos a tempos, de modo a aferir, não só da disponibilidade dos candidatos, mas também da permanência das condições para a adoptarem.

# Capítulo IV
# Os organismos de Segurança Social: um papel central (e essencial) na protecção das crianças em perigo e na promoção da adopção.

## 1. Introdução: a importância da Segurança Social no processo de encaminhamento para adopção

A justiça de menores evoluiu, desde os anos oitenta, como já referimos, para um novo "modelo participativo e democrático" de todos os actores sociais e com especial atenção dada à promoção dos direitos das crianças e protecção das crianças em situação de perigo.

É neste contexto que se enquadram as recentes transformações operadas no instituto da adopção, primeiro com o Programa Adopção 2000, que assenta na reforma da legislação sobre a adopção, na reestruturação dos serviços de adopção da Segurança Social e na articulação entre os serviços públicos e privados e, depois, com a revisão do instituto, através do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, cujo espírito assentou na ideia de que a adopção assume particular importância e de que as alterações ao seu regime poderão potenciar as suas virtualidades, reforçando a adopção como um dos mais relevantes recursos na resposta à situação da criança desprovida de meio familiar normal. As alterações promovidas com este diploma encontram fundamento e justificação no escopo final do interesse do menor e na responsabilidade que a comunidade tem para com todas as crianças e, em especial, para com as crianças que se encontram privadas de um meio familiar normal.

A adopção pode ser definida, "*latu sensu*, como a inserção num ambiente familiar , de forma definitiva e com aquisição do vínculo jurídico próprio da filiação, segundo as normas legais em vigor, de uma criança cujos pais morreram, são desconhecidos ou não querem assumir o desempenho das suas função parentais, ou são pela autoridade competente considerados incapazes de as desempenhar" (Guerra, 2002).

O encaminhamento para adopção implica, necessariamente, considerações de ordem psicológica, social e jurídica. Isto significa que o encaminhamento deverá ser

efectuado "dentro dos recursos existentes e das normas legais em vigor, tendo em conta as vantagens e inconvenientes previsíveis para o desenvolvimento global da criança, e a possibilidade de estabelecimento e consolidação de uma relação afectiva adequada com a família adoptante" (Guerra, 2002).

Do ponto de vista da criança, é commumente aceite que a idade mais favorável à adopção é a mais precoce possível. Contudo, sabemos que são raras as situações em que as mães biológicas renunciam à criança antes ou logo a seguir ao parto[112] e que a institucionalização dos menores, apesar de constituir uma garantia de assistência, significa alguma privação dos direitos daquela, impedindo a inserção numa família. Na verdade, o vínculo afectivo que se firma com um adoptando recém-nado e uma criança com mais idade, é diferente. A uma criança mais velha tem que se comunicar o projecto de adopção e, para tal, há que lhe dar tempo até que consiga chamar "pai" e "mãe" aos adoptantes. Com efeito, e "se a paternidade e a maternidade são uma relação e uma função, é necessário que a criança as possa viver e reconhecer antes de as poder designar" (Guerra; 2002). Por outro lado, a criança nunca deverá ser entregue a um casal que não reúna as condições necessárias para a poder receber. Esta questão coloca-se com maior acuidade nos casos de adopções de crianças portadoras de deficiências e de crianças de outras raças, situações em que os serviços de adopção terão que avaliar de forma mais aprofundada as motivações dos adoptantes[113].

A adopção pode vir a ter lugar a partir do momento em que se dê uma ruptura no seio da família natural. Do ponto de vista da família biológica, podem ser apontadas algumas das razões de ordem psicossocial, subjacentes ao consentimento para adopção, tais como a falta de apoio familiar, a ausência de um pai, a situação económica precária, a

[112] De acordo com o estudo publicado em 1993, realizado por Fausto Amaro, sobre os "Aspectos sociológicos da adopção em Portugal – um estudo exploratório" e cuja pesquisa incidiu sobre os casos de adopção apresentados nos Tribunais de Família e Menores de Lisboa e Porto, entre 1970 e 1988 e no que toca aos adoptandos, naquele período, uma em cada quatro das crianças foi confiada aos pais adoptivos no primeiro mês de vida e 43% estavam confiados antes dos seis meses. Com mais de seis meses registaram-se, em Lisboa e Porto, 10% e 8%, respectivamente. Por outro lado, em Lisboa, 30% das crianças viviam em instituições, e, no Porto, 17%.

[113] Segundo Fausto Amaro, entre 1970 e 1988, entre os filhos adoptivos a percentagem de raparigas é maior (52,3%) À dos rapazes. A origem das crianças é principalmente portuguesa (93%), sendo as crianças africanas apenas 5,4%, havendo ainda 1,1% de crianças de origem cigana e 0,5% de outras origens.

existência de filhos não desejados, a procura de uma certa tranquilidade de consciência e o reforço dos laços familiares (no caso de adopção do filho do cônjuge) (Guerra, 2002)[114].

Quanto aos adoptantes a questão, que desde logo se coloca, é a de saber como surge a necessidade de ter um filho.

João Seabra Diniz[115], relativamente às motivações dos adoptantes, afirma que "a concretização da adopção só pode ser boa para a criança – e o bem da criança é a sua finalidade principal – se for também boa para os adoptantes. E só pode ser boa para os adoptantes se eles tiverem possibilidade de proporcionar ao adoptado uma relação parental de boa qualidade, apesar de saberem que se trata de um filho nascido de outros pais. (...) deverão poder sentir, de uma forma espontânea, que a relação vivida com aquele filho adoptado, lhes trouxe uma realização e um enriquecimento a que não quereriam renunciar, apesar dos momentos difíceis por que tiveram de passar. Este sentimento dos pais possibilita o sentimento do filho de que é um filho como os outros. É a base da sensação de ser um "filho normal" (1999: 14). Segundo o autor, um dos elementos fundamentais a ter em conta na tomada de decisão da adopção está relacionado com o problema da *qualidade da motivação* para adoptar. Este problema surge no momento que denomina de "primeiro tempo da vivência de adopção", ou seja, o tempo da dor ou da ansiedade provocadas pela ausência do filho e que conduz à decisão de adoptar, em que se torna essencial saber distinguir as boas motivações das defeituosas ou insuficientes que podem criar uma situação de risco para o futuro. Isto é, a " relação que se vai organizando entre pais e filhos parte do encontro entre a maneira como os pais imaginaram o filho e a realidade desse mesmo filho, que se impõe decisivamente a partir do seu nascimento" (1999:14).

O segundo tempo da vivência adoptiva é aquele em que se estabelece um contacto efectivo com a criança. Nesta fase, os candidatos adoptantes deparam-se com o facto da

[114] Em cerca de dois terços das adopções (68,6% em Lisboa e 65,2% no Porto) houve, entre 1970 e 1988, consentimento por parte dos pais biológicos. Esse consentimento foi prestado, na maioria das vezes, apenas pela mãe (53,7% em Lisboa e 45,1% no Porto). O consentimento prestado unicamente pelo pai apresenta valores inferiores (27% no Porto e apenas 12,4% em Lisboa). Já quanto ao consentimento prestado por ambos, os valores são de 24,6% dos casos no Porto e 28,8% em Lisboa.
No que se refere às motivações da família natural, a atitude de rejeição é referenciada em 53,4% das situações em Lisboa e em 52,2% no Porto; a ambivalência apresentava valores praticamente idênticos em Lisboa – 6,4% - e no Porto – 6,2%; a negligência e os maus tratos representavam 4,3% em Lisboa e 3,9% no Porto; finalmente, as atitudes positivas a respeito da criança e o desejo de lhe proporcionar uma vida foram referidas em 36,3% dos casos em Lisboa e em 34,8% no Porto (Amaro, 1993).
[115] Em entrevista à Cidade Solidária.

esterilidade e com a ausência de um filho, com o facto de, e em consequência disso, terem decidido adoptar uma criança nascida de outros pais, com aquilo que imaginam destes pais e com a consciência da responsabilidade de um dia terem decidido adoptar aquele filho. Na verdade, se os adoptantes assumirem a sua decisão como irreversível e incondicional, comprometendo-se de forma sincera e total com a criança, os problemas que vão surgindo vão sendo resolvidos de uma forma muito semelhante com a que se passa com a família biológica. Pelo contrário, não se comprometendo de forma plena e incondicional com a responsabilidade da decisão, os adoptantes darão por si a comparar o seu "filho real" com aquele que toda a vida imaginaram vir a ter, provocando o insucesso da relação. Este tipo de sentimento fará com que os pais adoptantes não se sintam pais como os outros o que, necessária e consequentemente, fará com que o filho nunca se sinta filho como os outros[116]. O terceiro tempo da vivência da adopção está ligado à adolescência da criança. Para além da fase difícil que representa por si só, é na adolescência que o filho pode aproveitar o conhecimento de ter tido outra família para justificar o afastamento da família real, e a idealizar a família biológica como sendo a melhor – "família ideal perdida". Esta "família ideal perdida" pode ser um instrumento para o filho no seu conflito com os pais, provocando um choque nos pais adoptantes. No entanto, este conflito não coloca em causa a relação, desde que os pais adoptantes continuem a desempenhar o seu papel como o tinham feito até aí, com a serenidade, coerência e firmeza indispensáveis ao desenvolvimento pleno do filho.

Em vários estudos sobre as motivações dos adoptantes surgem, por ordem de importância, em primeiro lugar, o desejo de ter filhos numa situação de infertilidade, em segundo lugar, o objectivo de proteger a criança, em terceiro lugar, o facto de já conhecer ou gostar da criança, em quarto lugar, por ser a forma mais fácil de ter um filho e em quinto lugar, por pedido dos pais.

Segundo Paulo Guerra (2002), a diferença fundamental entre a família biológica e a família adoptiva reside na formação do correspondente *status* e não tanto no desempenho dos papéis sociais de pai e de mãe. Enquanto que na família biológica, a formação do

[116] É por este conjunto de motivos que João Seabra Diniz exclui os pedidos de adopção restrita com o objectivo de "uma adopção à experiência", pois, "estabelecer uma relação parental à experiência é um projecto em si mesmo contraditório".

*status* é acompanhada de uma série de rituais sociais de confirmação relacionados com a escolha do nome, com o nascimento, com o baptizado ou com outras cerimónias de carácter religioso, já na família adoptiva, a formação de tal *status* é precedida de uma série de avaliações realizadas por técnicos sociais que determinam se os candidatos têm ou não condições psicológicas e económicas para lhes ser atribuído formalmente esse estatuto de pai e de mãe.

Assim, na missão de encaminhamento para adopção, assume particular importância a avaliação cuidadosa dos candidatos adoptantes[117] e o trabalho interdisciplinar dos técnicos de serviço social e dos psicólogos. Nessa avaliação nunca deverá ser esquecido que o elemento essencial é a defesa do interesse superior da criança, que se sobrepõe a qualquer outro interesse legítimo, seja o dos pais, seja o dos adultos, sejam outros interesses, e que deve ser definido mediante uma rigorosa avaliação global e sistémica, de cariz interdisciplinar e interinstitucional. Ora, este trabalho interdisciplinar está confiado, nos termos da lei, aos organismos de Segurança Social.

Como já referimos, o objectivo deste relatório consiste em dar uma visão geral do direito e da prática administrativa e judiciária da adopção, bem como identificar os principais obstáculos ao bom funcionamento da adopção. Pretende-se, assim, identificar os bloqueios do(s) processo(s) administrativo(s) e judiciário(s) em todas as suas fases, isto é, desde que uma criança é, por decisão em processo de promoção e de protecção, retirada do perigo para o seu normal desenvolvimento, passando pelo processo de definição do "projecto de vida" da criança em que os organismos de Segurança Social e as instituições de acolhimento decidem (ou não) se a criança deve ser encaminhada para a adopção, seguindo-se sucessivamente o processo de confiança administrativa[118] ou o processo de confiança judicial, o período de pré-adopção e, finalmente, o processo de adopção e o processo de registo civil da nova filiação e dos novos "nomes de família" dos adoptados.

---

[117] Uma das questões que se levanta no momento de avaliar os candidatos diz respeito à idade. Tem-se defendido que uma grande diferença de idades entre adoptantes e adoptandos não é positivo e, como tal, será necessário colocar-se um limite de idade para se poder adoptar. De acordo com os dados apresentados por Fausto Amaro em 1993, no que respeita às características dos pais adoptantes na altura da adopção, no caso do homem, 50% tinham entre 30 e 39 anos, representando nesta faixa as mulheres 47%.

[118] Só no caso de confiança judicial é que é necessário que o tribunal considere no processo tutelar ou tutelar cível pendente que a confiança administrativa corresponde ao interesse do menor (artigo 8º, n.º 3, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio). A decisão de encaminhamento para adopção e a consequente instauração do processo de confiança judicial não tem, nos termos legais, que ser encaminhada ao processo da promoção e protecção.

A Segurança Social, em conjunto com as instituições particulares que financia, assume um papel fundamental no processo de adopção, ao garantir a transparência e a legalidade dos procedimentos sob a "fiscalização" do Ministério Público e ao permitir uma maior articulação entre os diferentes elementos envolventes, das instituições particulares aos tribunais.

A intervenção dos organismos de Segurança Social no processo de adopção, verificou-se com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 274/80, de 13 de Agosto. O referido diploma veio, à semelhança do modelo existente noutros países, consagrar a intervenção destes organismos no processo de adopção.

A adopção deveria ser precedida de inquéritos efectuados por serviços competentes, de modo a que nenhuma adopção viesse a ser decretada sem que tais inquéritos demonstrassem, de forma inequívoca, que o bem do menor se encontrava salvaguardado. Anteriormente, eram os serviços de Apoio Social existentes, somente junto do Tribunal de Família, que elaboravam os inquéritos relativos aos pedidos de adopção. Nos tribunais de comarca, os inquéritos eram elaborados pelas autoridades administrativas ou policiais, que não dispunham de meios técnicos e humanos adequados para a realização de tal tarefa.

Os organismos da Segurança Social, a partir de 1980, passaram a apoiar a família ou a acolher crianças em risco, a definir o seu projecto de vida e o eventual encaminhamento do menor para adopção através da confiança administrativa ou judicial, passaram a acompanhar o processo de pré-adopção e a seleccionar os candidatos a adopção. Ora, de harmonia com o artigo 29º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, com a redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, entende-se, actualmente, para efeitos do regime jurídico de adopção, que são organismos de Segurança Social os seguintes: os Centros Regionais de Segurança Social (actualmente Instituto de Solidariedade e Segurança Social e seus Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social) e, no município de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. A lei reconhece também, nos termos do n.º 2 do artigo referido, a possibilidade das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) intervirem no âmbito do processo de adopção[119].

[119] O Refúgio Aboim Ascensão é a única IPSS que se encontra reconhecida para intervir na adopção.

O papel desempenhado pelos organismos de Segurança Social reveste-se, assim, de particular importância no processo de adopção. Desta forma, durante os próximos pontos, para além de uma breve caracterização orgânica e funcional dos serviços do Instituto de Solidariedade e Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, faremos uma apreciação sobre a intervenção destes organismos, sem esquecer os constrangimentos com que se deparam no exercício das suas funções.

## 2. O Instituto de Solidariedade e Segurança Social: os Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social enquanto organismos de Segurança Social

O Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março[120], criou o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), que passou a reunir as competências e as atribuições dos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS) e do Centro Nacional de Pensões (CNP)[121].

O ISSS, de acordo com o preâmbulo do diploma que aprovou os seus estatutos, (Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro) "desenvolverá, de forma integrada, a coordenação, nos termos da lei de bases de solidariedade social (...) dos sistemas de protecção social de cidadania – solidariedade e acção social -, de protecção à família e de previdência e desconcentrará os seus serviços de modo que eles estejam mais próximos dos cidadãos, reforçando os seus serviços com base distrital e local". Por forma a que o desempenho do sistema seja o mais célere e mais próximo dos cidadãos possível, optou-se por fazer assentar a base organizacional e administrativa do sistema nos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social (CDSSS), permitindo à acção social assumir um papel central no desenvolvimento da protecção social em Portugal.

---

[120] Este diploma procedeu à alteração da Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

[121] O ISSS, pessoa colectiva de direito público com autonomia administrativa, financeira e patrimonial tem, de acordo com o artigo 4º, "por objecto a gestão das prestações do sistema de solidariedade e segurança social, sem prejuízo das competências atribuídas a outras instituições de segurança social e aos serviços integrados na administração directa do Estado". Uma das atribuições do ISSS consiste, designadamente, em gerir as prestações do sistema de solidariedade e segurança social e os seus subsistemas de protecção social de cidadania, de protecção à família e de previdência e desenvolver a cooperação com as instituições particulares de solidariedade social e exercer, nos termos da lei, a sua tutela. E são os serviços do ISSS - estabelecimentos integrados (EI), centros distritais de solidariedade e segurança social (CDSSS), serviços regionais de planeamento e fiscalização (SRPF), serviços centrais (SC) e o Centro Nacional de Pensões (CNP) –, que prosseguem e desenvolvem as actividades inerentes às suas atribuições e objectivos.

Os CDSSS assumem, por um lado, um papel particularmente importante, visto ser neles que se firma a estrutura operativa do ISSS. Por outro lado, são os serviços responsáveis pela execução das medidas necessárias ao desenvolvimento, concretização e gestão do sistema de solidariedade social, designadamente, em matéria de apoio de menores em risco e de adopção (artigo 24º, n.º 2, alínea o), dos estatutos do ISSS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro)[122].

Nos termos do artigo 52º da Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio, a organização dos CDSSS, em cada um dos distritos, estrutura-se segundo determinadas áreas funcionais e orgânicas, onde se encontra a Unidade de Protecção Social de Cidadania. Esta Unidade tem como atribuições, entre outras, realizar o estudo das condições sócio-económicas das famílias candidatas à adopção e proceder à instrução e organização dos processos respectivos (artigo 55º, alínea o), da Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio).

### 2.1 Os "serviços de adopção" dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social em acção: uma auto-avaliação[123]

Nos termos do artigo 11º, do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, na redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio "os organismos de segurança social devem providenciar no sentido de o acompanhamento e apoio às situações de adopção serem assegurados por equipas interdisciplinares suficientemente dimensionadas e qualificadas em termos de recursos humanos". No entanto, apesar do reforço destas equipas, num passado recente, é consensual que muito ainda há a fazer, tanto no seu dimensionamento, como na sua qualificação.

Apesar de existirem diferenças organizacionais de centro distrital para centro distrital, a acção dos serviços de Segurança Social em matéria de adopção assenta:

[122] Segundo a Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio, que aprovou a estrutura orgânica do ISSS, a organização central dos serviços é composta por vários gabinetes e departamentos onde se destaca o Departamento de Enquadramento, Vinculação, Previdência e Apoio à Família, composto, por sua vez, por uma Unidade de Apoio à Família e à Maternidade, Paternidade e Adopção, com competência nas questões ligadas à maternidade, paternidade e adopção.

[123] Este ponto 2.1. descreve a intervenção do ISSS e dá conta de uma auto-avaliação efectuada pelo Departamento de protecção social de cidadania, do Instituto de Solidariedade e Segurança Social denominado "Estudo sobre a actual situação da Adopção em Portugal pelo Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça: Contributos do Instituto da Solidariedade e Segurança Social- Setembro de 2002.

a) nos *Serviços de Acção Social Local,* que actuam localmente na detecção, no acompanhamento e prestando apoio social a todas as situações de vulnerabilidade social e de exclusão, designadamente nas situações das crianças em perigo, actuando preventivamente junto das famílias consideradas disfuncionais, de forma a prevalecer as crianças no seu meio natural de vida ou sinalizando-as para eventual retirada da família;

b) nas *Equipas Multidisciplinares de Assessoria Técnica aos Tribunais* (EMAT's), que foram criadas após 1/1/2001 para apoiarem tecnicamente os tribunais no âmbito dos processos de promoção e protecção. Actualmente, encontram-se criadas para apoio aos Tribunais de Família e Menores;

c) nas *Equipas de Menores e Adopção* (ou só de adopção), que centralizam, em cada distrito[124], o trabalho da selecção de candidatos à adopção e de entrega de crianças por confiança administrativa e após a confiança judicial, bem como o acompanhamento do período de pré-adopção.

No distrito de Lisboa (excepto o concelho que é da competência da SCML), a adopção está a cargo do Centro de Estudos de Apoio à Criança e à Família (CEACF).

### 2.1.1. A acção dos serviços da acção social local e das EMAT's

Aos Serviços de Acção Social local cabe, também, a detecção, directa ou por intermédio de outras entidades, das situações de grave perigo em que se encontrem as crianças e os jovens e a sua sinalização imediata às Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) ou ao Ministério Público, a fim de que seja aplicada medida de promoção e de protecção em meio natural ou de colocação em Família de Acolhimento, Centro de Acolhimento Temporário ou Lar de Crianças e Jovens.

Nas situações em que a continuação da criança com a família biológica não afasta a criança da situação de perigo, há lugar ao acolhimento provisório do menor. Durante este acolhimento provisório, em famílias ou em centros de acolhimento, os serviços fazem um estudo multidisciplinar, em tempo útil, da situação das crianças que foram acolhidas e das suas famílias naturais, com a finalidade de definirem o projecto de vida mais adequado, e

[124] Há distritos em que o serviço de adopções não está centralizado e a cargo (total ou parcialmente) dos Serviços de Acção Social Local.

de prestarem apoio às equipas técnicas das instituições de acolhimento no estudo e no diagnóstico da situação das crianças e das suas famílias, para a definição do projecto de promoção e protecção mais adequado.

Após a abertura dos respectivos processos de promoção e protecção junto das CPCJ ou dos tribunais, as EMAT's elaboram os relatórios psicossociais necessários para instruir os processos e prestam todo o apoio técnico necessário aos tribunais.

Pode, ainda, acontecer que alguma mãe e/ou pai manifeste, durante o período de gestação, a intenção de entregar a criança para adopção, logo após o nascimento. Neste caso, os serviços de acção social local devem apoiar e encaminhar estes pais para as Unidades Hospitalares, advertindo as Equipas de Menores e Adopção e as equipas técnicas daquelas unidades.

Ora, segundo os nossos entrevistados, existem muitas carências no desempenho dos serviços de acção social local, na medida em que não conseguem acompanhar e supervisionar todas as situações de institucionalização e promover os denominados projectos de vida das crianças num curto espaço de tempo com a consequente permanência das crianças, por longos períodos de tempo, em centros ou em famílias de acolhimento.

No que diz respeito aos candidatos a adoptantes em situação de adopção de facto, os Serviços de Acção Social Local, após receberem as comunicações daqueles que, tendo a seu cargo uma criança em condições de vir a ser adoptada solicitam a confirmação de permanência da criança no seu seio familiar, avaliam se a adopção de facto corresponde, ou não, ao interesse da criança. Se a decisão for positiva, se forem respeitados os requisitos legais, os serviços providenciam pela atribuição da confiança administrativa da criança aos candidatos e comunicam a decisão ao Ministério Público. Caso contrário, a oposição fundamentada à confiança administrativa é comunicada ao Ministério Público e são apresentadas propostas alternativas de protecção da criança.

### 2.1.2. A acção (os procedimentos) das "equipas de menores e adopção": confiança administrativa, promoção da confiança judicial, estudo de pré-adopção e selecção de candidatos

Para que o(s) processo(s) administrativo(s) de adopção se inicie(m) nos CDSSS, deverá ser feita a sinalização da situação pelos serviços de acção social local à Equipa de Menores e Adopção competente[125], acompanhada do relatório psicossocial e de saúde, bem como da opção jurídica considerada mais adequada ao processo de adopção[126], devidamente fundamentada, bem como da indicação da existência de prestação, ou não, de consentimento prévio para a adopção. De facto, a prestação de consentimento, que pode ser feita previamente, nos termos dos artigos 1982º, n.º 2 do Código Civil e 162º da Organização Tutelar de Menores (OTM), na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, ou no âmbito do próprio processo de adopção, é fundamental para que a adopção possa ser decretada e possa ser requerida a qualquer tribunal pelos progenitores ou pelo tutor, ou colateral até ao 3º grau, se os pais forem falecidos (artigo 1978, n.º 2 do Código Civil), pelo organismo de Segurança Social ou pelo Ministério Público.

Nesta fase, os Serviços de Acção Social Local, em articulação com a Equipa de Menores e Adopção competente, devem preparar a criança para a adopção, de forma gradual, tendo em conta a sua idade, o nível global de desenvolvimento e entendimento da situação.

Segundo a auto-avaliação da Segurança Social, as equipas de menores e adopção dos CDSSS actuam de acordo com procedimentos que consideram fundamentais relativamente às crianças e aos candidatos.

No que diz respeito às crianças, as equipas de menores e adopção, após conhecerem pessoalmente a criança sinalizada para adopção, devem colaborar na preparação da criança para os novos pais, de acordo com a sua idade, nível global de desenvolvimento e

[125] Estas equipas existem em todos os CDSSS, embora possam estar constituídas e organizadas de forma diferente.
[126] Confiança administrativa ou confiança judicial.

entendimento da situação e devem trabalhar em articulação com a equipa técnica que propôs a adopção, a fim de que haja o conhecimento mútuo da evolução do processo.

Se for o caso, as equipas devem aplicar a confiança administrativa da criança aos candidatos previamente seleccionados e preparados para o efeito, de acordo com o relatório de saúde, de socialização, de nível de desenvolvimento psicológico e pedagógico, e proceder à entrega da criança. A entrega da criança aos candidatos será feita, tendo em conta a sua personalidade, através de aproximações sucessivas, e deverá ser acompanhada da entrega aos candidatos de um certificado onde constará a data em que a criança lhes foi entregue. A decisão fundamentada relativa à confiança administrativa é obrigatoriamente comunicada ao Ministério Público do Tribunal de Família da área de residência da criança, no prazo de cinco dias. Por outro lado, as equipas devem, ainda, comunicar à Conservatória do Registo Civil em que a criança está registada, para que seja preservado o segredo de identidade.

O período de pré-adopção deve ser apoiado e acompanhado pelas equipas de menores e adopção, que começarão por informar os candidatos da necessidade de requerer ao Ministério Público a designação de curador provisório do adoptando até ser decretada a sua adopção.

Se a via jurídica seguida for a confiança judicial, a Equipa de Adopções deve providenciar pela propositura da acção ao tribunal. Porém, no caso da criança se encontrar acolhida em IPSS (Centro de Acolhimento Temporário (CAT) ou Lar), a Direcção da mesma também é competente para intentar aquela acção, devendo obrigatoriamente comunicar a situação ao organismo de Segurança Social. Durante a tramitação judicial da acção de confiança judicial, existe a possibilidade da criança ser entregue ao candidato antes da sentença, se houver consentimento prévio das pessoas previstas na lei (pois estas não serão citadas para contestar a acção), ou se na ausência de consentimento for de concluir pela probabilidade séria de procedência da acção. Se esta entrega prévia não se verificar, devem aguardar pela sentença da acção para a entrega da criança aos candidatos.

O princípio que deve orientar as Equipas de Menores e Adopção relativamente à entrega de crianças para adopção, consiste na tentativa de encontrar, em primeiro lugar junto de todas as equipas de adopção nacionais, uma criança para cada candidato.

No que se refere aos candidatos residentes em Portugal, existem dois tipos de procedimentos conforme se trate de candidatos à adopção de crianças portuguesas[127] ou de candidatos à adopção de crianças residentes no estrangeiro.

Relativamente aos candidatos residentes em Portugal e candidatos à adopção de crianças portuguesas, é da competência das Equipas de Menores e Adopção receber a comunicação de pretensão de adopção do candidato e entregar prova de recepção e registo; estudar a pretensão ao nível da personalidade, saúde, idoneidade, situação familiar e económica e motivação para a adopção; decidir, no prazo de seis meses, sobre o resultado do estudo e disso notificar o candidato; e manter actualizada a listagem de candidatos seleccionados.

Como se pode constatar dos procedimentos referidos, a confiança administrativa resulta de uma decisão do organismo de Segurança Social (artigo 25º, alínea o), do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro), no município de Lisboa, da SCML (artigo 29º, n.º 1, alínea a)) ou de instituições particulares de solidariedade social reconhecidas (Decreto Regulamentar n.º 17/98, de 14 de Agosto). Esta medida consiste na entrega do menor ao candidato adoptante ou na confirmação da permanência do menor a seu cargo, e só é admissível se não houver oposição do representante legal ou de quem tiver a guarda de facto ou de direito do menor e se, estando pendente processo tutelar ou tutelar cível, o tribunal considerar a confiança administrativa correspondente ao interesse do menor. A fim de poder tomar conhecimento e poder apreciar os fundamentos que estiveram na base da decisão do organismo de Segurança Social, ou conhecer os motivos que impediram tal decisão, a decretação da confiança administrativa deve ser dado a conhecer ao Ministério Público do Tribunal de Família e Menores territorialmente competente, no prazo de cinco dias.

[127]Os procedimentos das Equipas de Menores e Adopção relativos aos candidatos residentes em Portugal, candidatos à adopção de crianças residentes no estrangeiro, consistem em: a) receber, estudar e decidir sobre as pretensões dos candidatos a adoptantes; b) transmitir as candidaturas à autoridade central; c) analisar conjuntamente com a autoridade central a viabilidade das adopções pretendidas, tendo em conta o perfil da criança e do candidato; d) informar a autoridade central, relativamente às decisões dos candidatos sobre propostas de crianças apresentadas; e) acompanhar as situações dos menores provenientes do estrangeiro durante o período de pré-adopção e enviar os relatórios de acompanhamento à autoridade central; f) elaborar o relatório logo que verificadas as condições para ser requerida a adopção; g) notificar o candidato do resultado do relatório; h) enviar cópia da decisão que decreta a adopção à autoridade central.

Todos os procedimentos relativos à confiança administrativa obedecem ao princípio do segredo de identidade, quer do adoptante, quer dos pais biológicos e, por este motivo, a Equipa de Menores e Adopção deve comunicar tal facto à Conservatória do Registo Civil onde se encontra registado o menor.

No caso de ser impossível a confiança administrativa e se decidir pela confiança judicial, a Equipa de Menores e Adopção deve providenciar pela propositura da respectiva acção[128].

A confiança judicial é a única possibilidade de encaminhar crianças em perigo para adopção e de se poder vir a lograr o estabelecimento do vínculo de adopção quando não é prestado o consentimento prévio e quando não tenha havido confiança administrativa. Por outro lado, a decisão de confiança judicial, que declarará um estado de adoptabilidade, como dispensa a necessidade da prestação de consentimento no processo de adopção, é mais garantística que a confiança administrativa[129].

Têm legitimidade para requerer a confiança judicial do menor, o Ministério Público, o organismo de segurança social da área da residência do menor, a pessoa a quem o menor tenha sido administrativamente confiado, o director do estabelecimento público ou a direcção da instituição particular que o tenha acolhido, e, através da alteração legislativa de 1998, o candidato a adoptante seleccionado pelos serviços competentes quando, por virtude de anterior decisão judicial tenha o menor a seu cargo e, quando reunidas as condições para atribuição da confiança administrativa de menor a seu cargo, o organismo de segurança social não decida pela confirmação da permanência do menor, depois de efectuado o estudo da pretensão para adopção ou decorrido o prazo para esse efeito (artigo 1978º, n.ºs 3 e 4 do Código Civil.)[130].

---

[128] A confiança judicial foi introduzida no sistema jurídico português através do Decreto-lei n.º 185/93, de 22 de Maio, que no seu preâmbulo afirmava que a sua razão de ser se fundamentava "na consciência de que o menor, desde o nascimento e especialmente na primeira infância, necessita de uma relação minimamente equilibrada com ambos os pais, contacto que deve decorrer sem descontinuidades importantes durante a menoridade".

[129] Por esta razão os organismos de Segurança Social só estão a fazer confianças administrativas quando existe consentimento prévio dos pais biológicos conhecidos.

[130] O processo de confiança judicial é, como referimos no primeiro Capítulo, um processo de jurisdição voluntária que tem início com a fase dos articulados – petição inicial e eventuais contestações dos pais, caso não tenham prestado consentimento prévio, dos parentes ou do tutor (artigo 1981º) e do Ministério Público. Após as diligências que o juiz considere necessárias e, no caso de haver lugar a contestação e indicação de prova testemunhal, é designada audiência de discussão e julgamento. Se o juiz concluir, através dos

As Equipas de Menores e Adopção, segundo os procedimentos referidos, também recepcionam os pedidos[131] dos candidatos à adopção. De facto, toda a pessoa que pretenda adoptar uma criança deverá inscrever-se no organismo da Segurança Social da sua área de residência que, por seu turno, procederá ao estudo da pretensão, que incidirá sobre a personalidade, saúde, idoneidade para criar e educar o menor, a situação económica e familiar dos candidatos a adoptantes e as razões que fundamentam a decisão de adoptar (artigo 6º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio). Feita esta avaliação, é tomada uma decisão que nunca deverá, nos termos legais, ultrapassar os seis meses e que deverá ser notificada aos candidatos.

Entregue a criança aos candidatos, através de confiança administrativa ou judicial, ou em cumprimento de decisão judicial ou das CPCJ (neste último caso, desde que não haja oposição fundamentada do organismo de segurança social), de aplicação da medida de promoção e protecção[132], dá-se início ao acompanhamento do período de pré-adopção, durante um período não superior a um ano, pelos Serviços de Acção Social Local e pelas Equipas de Menores e Adopção. Durante este período de pré-adopção, será elaborado um relatório que versará sobre a personalidade, saúde, idoneidade, situação sócio-familiar e motivações do adoptante e sobre a adaptação e integração do menor. Os candidatos devem ser informados que devem requerer ao Ministério Público a nomeação de curador provisório do adoptando até que a adopção seja decretada. Se do acompanhamento resultar que a situação não corresponde ao superior interesse da criança, deverá ser ponderado um projecto alternativo que salvaguarde aquele interesse.

Logo que se verifiquem as condições necessárias, ou decorrido o prazo de pré-adopção, deve ser elaborado um relatório para requerimento da adopção, seguindo-se a notificação aos candidatos acompanhado da cópia daquele relatório.

---

elementos constantes dos autos, pela probabilidade séria de procedência da acção de confiança judicial e sempre que a guarda provisória se justifique, quando é ordenada a citação edital, poderá conferir a guarda provisória do menor ao candidato à adopção, ouvidos o Ministério Público e o organismo social da área de residência do menor.
Por outro lado, este processo tem um carácter secreto e urgente e é autónomo relativamente ao processo de adopção, o que significa que o que se encontrar decidido quanto à confiança judicial só pode ser alterado pelo juiz do processo com fundamento em circunstâncias supervenientes (artigo 1441º, n.º 1 do CPC), que justifiquem tal alteração. Isto é, o juiz do processo de adopção não pode alterar o que se encontrar estabelecido na decisão de confiança judicial.

[131] As Equipas de Menores e Adopção devem manter sempre actualizada a listagem dos candidatos à adopção.

### 2.1.3 A avaliação interna ao ISSS e o acompanhamento das equipas dos serviços de acção local, das equipas multidisciplinares de adopção e menores e das equipas multidisciplinares de apoio aos tribunais: a necessidade de melhorar o desempenho

A avaliação interna e o acompanhamento das equipas dos centros distritais de Solidariedade e Segurança Social que trabalham na área da adopção é efectuada a dois níveis. Em primeiro lugar, nas unidades de protecção social de cidadania ou unidades de acção dos centros distritais. Em segundo lugar, nos serviços centrais do ISSS, no Departamento de Protecção Social de Cidadania.

O acompanhamento e a avaliação ao nível distrital promovido pelas Unidades de Protecção Social de Cidadania/Unidades de Acção Social dos CDSSS consistem, fundamentalmente:

a) em promover o apoio técnico e a supervisão especializada à coordenação das Equipas de Menores e Adopção, às Equipas Multidisciplinares de Assessoria Técnica, aos Tribunais e às Equipas de Acção Social Local, tendo por matriz o Manual de Procedimentos para a Adopção, concebido pelo Grupo de Adopção 2000;
b) em promover a realização de estudos e relatórios de avaliação sobre a adopção e sua divulgação;
c) em dinamizar e prestar apoio técnico às instituições de acolhimento de crianças e jovens – Centros de Acolhimento Temporário e Lares Residenciais – em articulação com os Serviços de Acção Social Local, bem como à formação do seu pessoal;
d) em inventariar e propor a realização de acções de informação/formação específica sobre o instituto da adopção.

Ao nível central**,** partindo das diversas avaliações promovidas pelos serviços, foram planeadas, segundo o ISSS, determinadas acções para 2002/2003, com vista ao melhoramento dos serviços. As primeiras acções devem passar pela criação e pelo alargamento das Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais e de Equipas

[132] Colocação da criança sob a guarda de pessoa idónea seleccionada.

Multidisciplinares de Menores e Adopção e pelo incentivo da sua formação especializada e, por outro lado, pela definição de orientações técnicas e uniformização de procedimentos de intervenção, circuitos e instrumentos de trabalho, visando uma operacionalização mais eficaz e eficiente[133]

Em segundo lugar, considerou-se necessário promover a implementação de uma base de dados nacional que inclua duas listagens essenciais à coordenação central e nacional da adopção, uma lista nacional de candidatos a adoptantes[134] e outra lista nacional de crianças em situação de adoptabilidade. A lista nacional de candidatos a adoptantes tem como objectivos:

a) identificar mais facilmente o candidato que reúna as condições preferenciais em termos de adequação às crianças em situação de adoptabilidade;
b) possibilitar a todos os candidatos à adopção um acesso temporal mais equitativo, dado passar a existir uma lista única de âmbito nacional;
c) tornar os procedimentos das candidaturas mais transparentes e rigorosos;
d) facilitar à autoridade central a integração na lista nacional dos candidatos portugueses residentes no estrangeiro interessados em adoptar crianças portuguesas, os quais, por não estarem sujeitos ao princípio da subsidariedade, têm de entrar nas listas de candidatos a nível nacional, dos organismos da segurança social.

Por sua vez, a lista nacional de crianças em situação de adoptabilidade permitirá:

a) encontrar de forma célere, para cada criança, o candidato mais adequado ao seu perfil, em qualquer ponto do país ou no estrangeiro (candidatos de nacionalidade portuguesa);
b) minorar as consequências da institucionalização ou colocação familiar prolongada de crianças com projecto de adopção;
c) iniciar o processo de adopção internacional se, e conforme o princípio da subsidariedade, estiver excluída de todo a possibilidade da adopção nacional.

[133] Esta matéria foi objecto de despacho orientador do então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, em Dezembro de 2001.
[134] A criação desta lista também teve na sua génese uma recomendação do Gabinete Técnico de Adopção da DGSSS e consta do seu relatório de Actividades da Autoridade Central de 2000.

Por fim, estes organismos participarão no grupo de trabalho criado por despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de 23 de Agosto de 2002, que também integra representantes da Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social, do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade, da SCML, do Conselho Nacional de Família e do Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social. A missão deste grupo de trabalho consiste em "identificar os principais problemas ou obstáculos, de natureza substantiva ou procedimental que têm obstado à resolução das situações de adopção com vista a uma maior celeridade na definição do projecto de vida e respectiva concretização e propor as medidas legislativas necessárias para a sua execução"[135], [136].

### 2.1.4. Um estudo de caso da acção de um organismo de Segurança Social: caracterização do Serviço de Adopções do C.R.S.S. Norte/S.S.R. Porto (actual Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social)[137]

#### *2.1.4.1. Breve nota sobre o historial e os objectivos do Serviço de Adopções do Porto*

O Serviço Social da Maternidade Júlio Dinis entregava, até 1980, após alta hospitalar, as crianças aí deixadas pelas mães para adopção, a casais previamente estudados pelo referido Serviço Social[138]. A partir dessa altura, é da competência do Serviço de Adopções do Porto, estudar a situação de adoptabilidade das crianças, cujos pais as confiem para adopção ou não tenham capacidade para as assumir e estudar e preparar os candidatos à adopção. Toda a sua intervenção tem subjacente a defesa do interesse das crianças, procurando fazer coincidir as expectativas e disponibilidade das famílias candidatas, com as necessidades daquelas. É também da competência deste

[135] Deste estudo resultará um relatório, cuja apresentação está prevista para o final do mês de Outubro.
[136] Como já se referiu anteriormente, citamos parcialmente um estudo de auto-avaliação e de definição de procedimentos do Departamento de Protecção Social de Cidadania do ISSS.
[137] Cfr. "Outros filhos, os mesmos direitos: estudo sobre a problemática da adopção no distrito do Porto de 1988 a 1997". Projecto de investigação do então Serviço Sub-Regional do Porto, com a assessoria técnica de Fausto Amaro, de que passamos a citar as principais conclusões.
[138] Na data do estudo que estamos a citar, o Serviço de Adopções do Porto era constituído por cinco assistentes sociais, duas psicólogas e por um jurista, sendo o seu âmbito geográfico, o correspondente ao da área de intervenção do Serviço Sub-Regional do Porto.

serviço, acompanhar e apoiar estas famílias durante o período de pré-adopção e elaborar o relatório social a enviar ao tribunal.

***2.1.4.2. A selecção de candidatos, a entrega de crianças para adopção e o período de pré-adopção no distrito do Porto***

O processo de selecção de candidatos à adopção e a entrega de crianças são momentos extremamente sensíveis que merecem uma atenção especial. O modelo de selecção adoptado no Porto permite desenvolver procedimentos e seguir critérios objectivos e claros, de modo a que se seleccionem candidato/candidatos mais adequado(s) para uma determinada criança, que lhe possa(m) proporcionar um desenvolvimento equilibrado num clima afectivo compensador. Alguns dos aspectos focados nas entrevistas e que se analisam, com maior ou menor profundidade, referem-se: ao percurso da decisão da adopção, à motivação para a adopção, a atitudes face à adopção, à criança imaginada, à situação de saúde, às condições habitacionais, às características da personalidade dos candidatos, etc.

Qualquer pessoa ou casal que deseje candidatar-se à adopção pode contactar o Serviço de Segurança Social do Porto, pessoal ou telefonicamente, de modo a proceder à marcação de uma primeira entrevista que, sempre que possível, se realizará no prazo de um mês[139]. Esta será efectuada pela técnica de serviço social e constitui, oficialmente, o momento de inscrição dos candidatos à adopção. É na primeira entrevista que os candidatos expressam as suas expectativas quanto à criança a adoptar e são confrontados com as situações das "crianças reais" adoptáveis e informados acerca das questões jurídicas relativas à adopção e das várias fases que envolvem o processo de candidatura da entrega da criança e da pré-adopção. É neste momento que é solicitado ao(s) candidato(s) o preenchimento de um questionário e a entrega de documentos pessoais que devem ser remetidos ao Serviço no prazo de cerca de um mês, a fim de se proceder à marcação de uma segunda entrevista, que será da competência da psicóloga que procurará esclarecer dúvidas dos candidatos e questões que considerem pertinentes[140].

[139] Há distritos onde o tempo de espera para a primeira entrevista pode durar bem mais que um mês.
[140] A concretização destas duas entrevistas, uma da responsabilidade da técnica de serviço social e outra da técnica de psicologia, não são, contudo, estanques e procuram obedecer a um *continuum* (pág. 35 do estudo citado).

A terceira entrevista consiste numa visita domiciliária realizada, conjuntamente, pela técnica do serviço social e pela de psicologia, onde se aprofundam algumas questões das entrevistas anteriores e constatam-se aspectos relacionados com as condições habitacionais, formas e estilos de vida, relações com os vizinhos e perspectivas quanto ao futuro e à integração da criança, quer familiar, quer social. O Serviço de Adopções considera de extrema utilidade esta visita domiciliária, uma vez que, sendo este o ambiente dos candidatos e por isso menos formal, permite uma maior abertura destes em relação aos técnicos. Durante esta entrevista, informam-se os candidatos que irão receber um parecer escrito sobre a sua candidatura, solicitando-lhes que contactem o Serviço periodicamente.

Após a elaboração do parecer, os candidatos continuam a aguardar a criança desejada, embora, por um lado, com uma postura de maior confiança, por outro lado, com o passar do tempo, com maior ansiedade. Isto porque o tempo de espera poderá variar entre um, dois ou até mais anos, e poderá mesmo ser prolongado se os candidatos pretenderem adoptar crianças recém-nascidas. Se o tempo de espera se prolongar para além do desejável, promovem-se entrevistas complementares para que não haja um grande desfasamento entre o período de selecção e a inserção de uma criança na família.

A equipa do Serviço de Adopções tem agora uma tarefa de grande responsabilidade, a qual exige sensatez, equilíbrio e maturidade e que consiste no *matching*[141]. Com esta finalidade, a equipa reflecte sobre as características dos candidatos, a criança desejada e as características das crianças e decide qual a criança a propor a cada casal. Uma vez tomada esta decisão por parte dos técnicos, trata-se de proceder à apresentação da situação da criança aos candidatos.

É na sequência da preparação dos candidatos e da criança que se inicia a fase de transição. Por norma, o primeiro encontro efectua-se no local onde a criança vive, com a presença dos técnicos, que gradualmente vão assumindo um papel de menor intervenção, ao mesmo tempo que se vai constituindo, entre os candidatos e a criança, uma relação de proximidade e de afectividade.

Em simultâneo com a entrega da criança ao(s) adoptante(s) devem administrativa ou judicialmente, ser diligenciados pelos organismos de Segurança Social a confiança

administrativa da criança e, não se verificando os requisitos legais que o permita, o serviço de adopções, por si ou em articulação com o magistrado do Ministério Público deve intentar necessário processo de confiança judicial.

A partir do momento em que a criança é confiada aos candidatos, inicia-se o período de pré-adopção, ao qual está subjacente o acompanhamento que é efectuado pelos técnicos que precederam ao estudo dos candidatos, de modo a dar continuidade ao processo com base numa relação de confiança. Este período é finalizado com a elaboração de um relatório social a enviar ao tribunal, no qual deverão constar dados relativos à integração da criança na família, à identificação da família adoptante e da família biológica, os motivos de entrega para adopção, as características da família adoptante, os aspectos legais e o parecer dos técnicos face à integração.

Com vista à elaboração do relatório, os técnicos efectuam visitas domiciliárias, onde observam a família no seu *habitat* e onde são analisados os aspectos relacionados com as várias etapas inerentes a uma adaptação progressiva entre os diferentes elementos da família. A quantidade e frequência dos contactos durante o período de pré-adopção variam consoante as situações, pois existem situações em que é necessário um acompanhamento mais próximo, como por exemplo no caso da inserção de crianças mais velhas.

Por fim, após elaborado o relatório e enviado ao tribunal, as famílias continuam a necessitar de algum apoio para enfrentar a última etapa do processo de adopção, pois a audiência com o juiz do Tribunal de Família é, muitas vezes, sentida com alguma ansiedade. Portanto, estas famílias terão que se submeter à decisão judicial, que permitirá ou não efectivar o seu desejo de ter um filho, o que nem sempre é fácil.

Compete também ao Serviço de Adopções proceder ao atendimento das famílias que já têm crianças a seu cargo e que as pretendem adoptar. Para o efeito, é necessário efectuar o estudo da pretensão de adopção, da situação da criança e dos candidatos a adoptantes. Neste âmbito, cumpre ao serviço conhecer e analisar a situação de adoptabilidade do menor, a dinâmica sócio-familiar e o contexto sócio-económico, assim como avaliar os vínculos afectivos entre a família candidata à adopção e o menor. Neste

[141] Termo adoptado por Brebner, Sharp e Stone (1985), para designar a mútua adequação entre candidatos à

sentido, é da competência do técnico responsável por estas situações realizar entrevistas com os candidatos à adopção e visitas domiciliárias.

Nas situações de facto incluem-se também as situações de adopção de filho de cônjuge, cujo relatório social terá que ser elaborado no prazo de três meses. É de salientar que uma vez estabelecidos vínculos afectivos entre a criança e a família que a pretende adoptar, o papel desempenhado pelo Serviço consiste em comprovar a existência das condições favoráveis para a concretização da adopção.

#### *2.1.4.3. A opinião dos candidatos a adoptantes no distrito do Porto*

O atendimento dos técnicos foi considerado, segundo o estudo que vimos a citar, pelos casais como sendo bom - 54,1% - e muito bom - 38,5% - e as informações relativas ao processo de adopção foram, em 98,2% ,dos casos, suficientes.

No que diz respeito à percepção do tempo decorrido entre as entrevistas, a maioria dos casais - 46,8% - refere que foi normal, enquanto que cerca de 29,4% diz ter sido longo e 21,1% refere ter sido curto[142].

Quando questionados sobre o que pensam ser mais importante para serem seleccionados como família adoptiva, os casais referem-se à motivação - 33,9%; ao relacionamento entre o casal - 28,4%; e às condições económicas - 19,3%. Com uma percentagem menor, são ainda apontadas as características da personalidade - 13,8%; os anos de casamento - 10,1%; e as condições habitacionais - 7,3%, havendo ainda alguns casais que referem, quer a idade, quer as condições exigidas por lei, como factores importantes na selecção[143].

---

adopção e criança (estudo citado, pág. 36).

[142] É de referir que este espaço de tempo não é objectivo, podendo variar entre poucos meses a mais de um ano, dependendo do casal e/ou da criança desejada, tendo sido apenas analisada a percepção subjectiva de cada casal (estudo citado, pág. 61).

[143] As famílias adoptivas valorizam, como critérios de selecção, os aspectos afectivos e relacionais. De facto, a motivação e o relacionamento entre o casal, são os pontos essenciais para a construção de uma "base segura" que permita o saudável desenvolvimento da criança. Bowlby, J (1989) – Uma base segura. Porto Alegre. Artes Médicas (Estudo citado, pág. 62).

Relativamente ao tempo de espera entre a inscrição e a entrega da criança, 71,6% das famílias vivenciaram-no como difícil e marcado por ansiedade, enquanto que 18,3%, vivenciaram-no com confiança e segurança[144].

Articulando a percepção do tempo que os casais têm em relação ao período de transição com a percepção da sua duração, verifica-se que independentemente desta percepção, 89,9% dos casais consideram o período de transição suficiente.

Um dos factores determinantes de integração da criança na nova família, é a idade da criança. De uma forma geral, uma criança em idade pré-escolar ou escolar, necessita de mais tempo de adaptação a uma nova família do que um bebé. A integração numa nova família de uma criança mais crescida, poderá ser mais complexa, pois possuindo uma interiorizarão da figura de um pai e de uma mãe ou dos seus substitutos, esta não corresponde à imagem do casal candidato à adopção, que para a criança são dois estranhos.

A presença dos técnicos no período de transição é considerada necessária e facilitadora, sendo que, em 96,3% dos casos, os técnicos estiveram sempre presentes.

No que diz respeito à forma como se procedeu à entrega da criança, é de salientar que apenas 11% das famílias gostariam que tivesse sido diferente, referindo-se na sua maioria ao local onde a transição foi realizada.

O apoio prestado pelo Serviço de Adopções do Porto é considerado por 68,8% das famílias como suficiente, enquanto que 11% consideram-no insuficiente.

Quando questionados sobre o que poderia ser diferente no processo de adopção, 67,7% das famílias correspondentes às situações de raiz, referem que este deveria ser mais rápido[145].

Esta percepção da necessidade de maior celeridade na selecção de casais e na entrega da criança, também se encontra presente em 64,9% das situações de facto.

[144] A forma como os casais vivenciaram o tempo de espera entre a inscrição e a entrega da criança, não se relaciona com o tempo real decorrido entre estes dois momentos, prendendo-se mais com as características pessoais dos casais e factores psicológicos (Estudo citado, pág. 63).

[145] Algumas famílias mencionam que o período de pré-adopção deveria ser inferior a um ano, enquanto que outras referem que deveria variar em função da idade da criança (Estudo citado, pág. 90).

Portanto, de um modo geral, as famílias adoptivas – situações de raiz e de facto - possuem uma imagem demorada do processo de adopção[146],[147].

Alguns casais, cerca de 28,7%, referem também que o processo de adopção é muito burocrático. Segundo estes, a burocracia prende-se com aspectos relacionados com o tribunal e com o registo do menor, principalmente quando este implica a mudança de nome.

Cerca de 20,2% dos famílias adoptivas consideram, ainda, que deveria haver um maior acompanhamento por parte do Serviço de Adopções, o que se deveria verificar mesmo após o período de pré-adopção, nomeadamente na fase da revelação.

A questão do sigilo é colocada por alguns casais em relação às famílias de acolhimento onde estiveram integradas as crianças. Cerca de 10,4% dos adoptantes afirmam que: "deviam escolher melhor as famílias de acolhimento", fazendo referência à falta de condições económicas e habitacionais e à necessidade de uma formação específica a estas famílias.

Os casais que referem alterações à lei correspondem a 7,3% das situações de raiz e mencionam a possibilidade de outras instituições, que não só a Segurança Social, executarem o processo de adopção, a possibilidade da entrega imediata da criança ao casal adoptante, a atribuição de mais direitos aos pais adoptivos e a diminuição do número de anos de casamento exigidos para se candidatarem à adopção[148],[149].

---

[146] No entender destas famílias, o facto das crianças não lhes ser entregue o mais precocemente possível e o facto do período de pré-adopção ser igual ou superior a um ano, leva a que os processos sejam morosos e a que a adopção seja decretada pelo tribunal mais tardiamente (Estudo citado, pág.90).

[147] O Serviço de Adopções do Porto considera difícil a concretização de uma entrega mais rápida da criança , uma vez que o número de candidatos inscritos é superior ao número de crianças em situação de adoptabilidade. Paralelamente, a maioria dos candidatos deseja crianças até aos dois anos, tendo vindo a diminuir o número de crianças até essa idade, o que dificulta a concretização de uma entrega mais rápida. De acordo com a legislação, o período de pré-adopção pode ser inferior a um ano, desde que sejam verificadas as condições para ser requerida a adopção. Para tal, o Serviço de Adopções terá de enviar o relatório social para o tribunal ou fornecer uma cópia deste aos adoptantes, de modo a que estes possam requerer a adopção.

[148] Como já referimos, o Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, que as Instituições Privadas de Solidariedade Social, possam actuar como organismos da Segurança Social, designadamente na selecção de casais e entrega de crianças.

[149] Relativamente aos direitos dos pais adoptivos, um dos problemas invocados, relaciona-se com o facto de não terem dispensa do trabalho, especialmente no caso de crianças mais velhas. Nesse sentido, a nova Lei da Protecção à Maternidade e Paternidade, Lei n.º 142/99, de 31 de Agosto, prevê a atribuição de licença de cem dias consecutivos para "acompanhamento do menor, com início a partir da Confiança Judicial ou Administrativa", conforme o artigo 13º, nº1, reconhecendo a importância da adaptação e integração da criança no seu novo meio sócio-familiar.

### 2.1.5. A actividade do ISSS e dos Centros Distritais no âmbito da adopção segundo os próprios serviços

Os serviços centrais do ISSS procederam a uma avaliação sucinta da actividade desenvolvida pelas equipas técnicas situadas nos vários distritos, a partir da qual se identificaram os pontos fortes e fracos de cada serviço relativamente a determinadas questões directamente relacionadas com a adopção. Os aspectos analisados dizem respeito à informação relativa às crianças, ao tempo de duração de cada fase do processo de adopção, à informação relativa aos candidatos e à prestação da equipa técnica afecta às adopções. Assim, baseando-nos neste levantamento[150]. procederemos a uma apreciação breve dos resultados apresentados, e faremos uma comparação, quando necessário, com o estudo dos aspectos sociológicos da adopção em Portugal, levado a cabo por Fausto Amaro entre 1970 e 1988, cuja pesquisa incidiu sobre os casos de adopção apresentados nos Tribunais de Família e menores de Lisboa e Porto.

#### *2.1.5.1. Informação relativa às crianças em cada CDSSS*[151]

Como pontos fortes, os distritos de Beja, Bragança, Guarda e Viseu, salientaram existir um elevado grau de realização pessoal e familiar nos candidatos e na criança, desenhando-se a adopção como uma resposta às necessidades de crianças privadas de um ambiente familiar biológico minimamente estruturado e funcional. Em Évora e em Faro considerou-se existir uma boa articulação com os Tribunais e em Santarém foi criada uma base de dados que entrará em funcionamento no final do mês de Outubro.

---

[150] Para a análise, seguiremos de perto um documento de trabalho do ISSS denominado "Estudo sobre a actual situação da adopção em Portugal pelo Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça: Contributos do Instituto de Solidariedade e Segurança Social", Setembro de 2002.

[151] De acordo com o estudo promovido por Fausto Amaro (1993), em Lisboa, a maior parte dos menores já se encontrava confiada aos pais adoptivos à data da intervenção dos Serviços de Adopções. No Porto, a percentagem é ainda maior, atingindo quase a totalidade, 99,1%. Estes valores reflectem o facto de os menores serem sobretudo entregues aos pais adoptivos pelas pessoas com quem viviam, 48,4% em Lisboa e 73,7% no Porto.

Contudo, a participação no processo do Serviço de Adopções, em Lisboa, cresceu de 16,7% em 1970/71 para 45,8% em 1986/87.

Só um pequeno número de menores foi confiado depois de uma inscrição prévia no Serviço de Adopções. Os candidatos a adoptantes que assim procederam na cidade de Lisboa esperaram que lhes fosse confiada a criança entre 1 e 2 anos em 31,6% dos casos, 2 e 3 anos em 36,8%, sendo 10,5% os que esperaram entre 3 e 5 anos. Só 5,3% esperaram entre 6 meses e um ano.

Em sentido inverso, o distrito de Aveiro carece de um programa específico de base de dados, em Coimbra é apontada a deficiente articulação, quanto à discussão dos seus projectos de vida, entre a equipa de adopções e as instituições que acolhem as crianças em risco[152].

O quadro seguinte fornece-nos indicadores relativos às crianças com projecto de adopção, a nível nacional, durante o ano de 2001 e primeiro semestre de 2002.

**Quadro 37**

**Informação relativa às crianças para adopção a nível nacional**

**2001-2002 (1º semestre)**

| **Indicadores** | **2001** | **1º semestre 2002** |
|---|---|---|
| N.º crianças com projecto de adopção acolhidas em: | | |
| Famílias de Acolhimento | 121 | 81 |
| Centros de Acolhimento Temporário | 186 | 141 |
| Lares de crianças e jovens | 42 | 60 |
| Hospitais/Maternidades | 15 | 8 |
| Outros | 21 | _ |
| **Total** | **385** | **290** |
| N.º de crianças com Conf. Administrativas aplicadas | 124 | 55 |
| N.º de Conf. Judiciais requeridas | 218 | 91 |
| N.º de crianças colocadas à guarda provisória dos adoptantes antes da sentença de acção de Conf. Judicial | 87 | 41 |
| N.º de crianças colocadas à curadoria provisória dos adoptantes após sentença de Conf. Judicial | 140 | 88 |
| N.º de crianças em situação de pré-adopção | 492 | 395 |
| N.º de crianças adoptadas (adopção decretada) | 335 | 148 |

Fonte: Instituto de Solidariedade e Segurança Social, 2002.

[152] Em 1988, segundo Fausto Amaro (1993), entre os filhos adoptivos, a percentagem de raparigas era superior (52,3%) à de rapazes. A origem das crianças era principalmente portuguesa (93%). As crianças africanas eram apenas 5,4%, havendo ainda 1,1% de crianças de origem cigana e 0,5% de outras origens. Uma em cada quatro destas crianças foi confiada aos pais adoptivos no primeiro mês de vida e 43% estavam confiados antes dos 6 meses. Com mais de 6 anos registaram-se, em Lisboa e Porto, 10% e 8%, respectivamente.

No âmbito de intervenção da Segurança Social (com excepção do concelho de Lisboa), os serviços do ISSS consideram que foram definidos em 2001, por si e pelas instituições de acolhimento, 385 projectos de vida de encaminhamento para adopção.

No mesmo ano, foram confiadas 124 crianças em confiança administrativa, requeridas 218 confianças judiciais, enquanto se encontravam 492 crianças em pré-adopção e foram decretadas judicialmente 335 adopções.

É de salientar que 227 crianças (140+87) foram colocadas provisoriamente (guarda provisória, curadoria provisória) a viver com os adoptantes na pendência dos processos de confiança judicial.

Relativamente à evolução de 2001 para o primeiro semestre de 2002, parece positivo o crescimento da definição de projectos de vida (280) que, necessariamente, no segundo semestre implicaram o crescimento das outras variáveis consideradas.

Os quadros seguintes (38 e 39) podem ilustrar aquilo que acabámos de referir, mas com a informação desagregada por distritos.

De acordo com o Quadro 38, durante o ano de 2001 e o primeiro semestre de 2002, Lisboa, Porto, Faro, Setúbal, Évora e Santarém são os distritos que têm o maior número de crianças em instituições de acolhimento. A instituição de acolhimento mais representativa é o CAT, de facto, entre 2001 e o 1º semestre de 2002, em Évora, existia um total de 31 crianças acolhidas nessas instituições, em Lisboa 74, no Porto, 53 e em Santarém 38 crianças. No distrito de Faro a família de acolhimento é mais importante, acolhendo 33 crianças em contraposição a 16 crianças acolhidas em CAT´s. O acolhimento de crianças em CTA´s representou, durante os anos em análise, cerca de 48% do total.

No Quadro 39 podemos observar que os distritos com o maior número de adopções decretadas, durante 2001 e o 1º semestre de 2002, são Aveiro com 29 adopções, Coimbra com 32, Lisboa com 78, Porto com 126, Santarém com 26. Setúbal e Leiria só apresentam dados relativos a 2001, mas só nesse ano foram adoptadas 31 e 19 crianças respectivamente.

Podemos também constatar que existe uma maior aplicabilidade de confianças judiciais de que administrativas, com excepção do distrito de Viseu que apresenta maior número de confianças administrativas.

**Quadro 38**
**Informação relativa às crianças desagregada por Distritos**

| Distritos | N.º crianças com Confianças Administ. aplicadas | | N.º crianças com Confianças Judiciais requeridas | | N.º crianças colocadas à curadoria provisória dos adoptantes antes sentença de Confiança Judicial | | N.º crianças colocadas à curadoria provisória dos adoptantes após sentença de Confiança Judicial | | N.º crianças em situação de pré-adopção | | N.º crianças adoptadas (adopção decretada) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 |
| Aveiro | 9 | 6 | 9 | - | 5 | 6 | 13 | 8 | 37 | 17 | 13 | 16 |
| Beja | 1 | - | 1 | 4 | - | - | 2 | 1 | 4 | 2 | 10 | 2 |
| Braga | 1 | 2 | 1 | 1 | - | - | 5 | 4 | 35 | 37 | 8 | 9 |
| Bragança | 2 | 2 | - | 2 | - | 1 | - | 1 | 7 | 2 | 4 | 1 |
| Castelo Branco | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 5 | 14 | 4 |
| Coimbra | 5 | 5 | 22 | 5 | 21 | 4 | - | - | 40 | 67 | 20 | 12 |
| Évora | 3 | 2 | 10 | 5 | 14 | 5 | 5 | 3 | 15 | 18 | 7 | 8 |
| Faro | 3 | - | 16 | 12 | 8 | 5 | 7 | 4 | 28 | 34 | 11 | 7 |
| Guarda | - | 2 | - | 6 | 6 | - | - | 1 | - | 3 | 3 | - |
| Leiria | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 3 | - | - | 4 | 7 | 19 | - |
| Lisboa | 48 | 14 | 48 | 19 | 14 | 9 | 10 | 9 | 86 | 90 | 55 | 23 |
| Portalegre | - | - | 5 | 1 | 2 | 2 | 3 | - | 4 | 5 | 7 | 4 |
| Porto | 11 | 6 | 9 | 13 | - | - | 38 | 12 | 58 | 30 | 95 | 31 |
| Santarém | 6 | 4 | 14 | 8 | 1 | 1 | 43 | 27 | 49 | 31 | 20 | 6 |
| Setúbal | 11 | 50 | - | - | - | - | - | - | 64 | - | 31 | - |
| Viana do Castelo | - | - | 14 | 3 | - | - | 7 | 11 | 10 | 11 | 6 | 6 |
| Vila Real | 4 | 1 | 13 | 8 | 1 | - | 1 | 2 | 8 | 4 | 6 | 2 |
| Viseu | 18 | 10 | 6 | 1 | 14 | 5 | 6 | 5 | 36 | 32 | 6 | 17 |
| Total | 124 | 55 | 218 | 91 | 87 | 41 | 140 | 88 | 492 | 395 | 335 | 148 |

Fonte: Instituto de Solidariedade e Segurança Social, 2002.

**Quadro 39**
**Crianças com projecto de adopção acolhidas**

| **Distritos** | **Famílias de acolhimento** | | **CAT – Centro de Acolhimento Temporário** | | **Lares Crianças/Jovens** | | **Hospitais** | **Maternidades** | **Outros** (família biológica; tribunal; candidatos a adoptantes) | | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2001** | **1º semestre 2002** | **2001** | **1º semestre 2002** | **2001** | **1º semestre 2002** | **2001** | **1º semestre 2002** | **2001** | **1º semestre 2002** | **2001/2002** |
| Aveiro | - | - | 13 | - | - | - | - | - | - | - | 13 |
| Beja | - | - | 5 | 9 | - | - | - | - | - | - | 14 |
| Braga | 1 | - | 1 | - | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Bragança | - | - | 4 | 1 | - | - | - | - | - | - | 5 |
| Castelo Branco | 1 | 2 | - | - | 2 | - | - | - | - | - | 5 |
| Coimbra | - | 4 | - | 20 | - | 13 | - | - | - | - | 37 |
| Évora | 6 | 8 | 17 | 14 | 5 | 5 | 3 | 3 | - | - | 61 |
| Faro | 15 | 18 | 8 | 8 | 25 | 31 | - | - | - | - | 105 |
| Guarda | 8 | - | 4 | 1 | 3 | - | - | - | - | | 16 |
| Leiria | - | 3 | 4 | 1 | - | - | - | 2 | - | - | 10 |
| Lisboa | 35 | 25 | 37 | 27 | - | 1 | - | 1 | - | - | 126 |
| Portalegre | 1 | - | 1 | - | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Porto | 25 | 12 | 32 | 21 | 1 | 3 | - | - | - | - | 94 |
| Santarém | 8 | 1 | 22 | 16 | 4 | - | 2 | 2 | - | - | 55 |
| Setúbal | 11 | - | 23 | - | - | - | 9 | - | 21 | - | 64 |
| Viana do Castelo | 6 | 5 | 4 | 10 | - | - | - | - | - | - | 25 |
| Vila Real | 1 | - | 5 | - | 2 | 1 | 1 | - | - | - | 10 |
| Viseu | 3 | 3 | 6 | 13 | - | 6 | - | - | - | - | 31 |
| Total | 121 | 81 | 186 | 141 | 42 | 60 | 15 | 8 | 21 | | 675 |

Fonte: Instituto de Solidariedade e Segurança Social, 2002.

### *2.1.5.2. Os bloqueios ao processo de adopção segundo os CDSSS*

Na grande maioria dos processos, o tempo que decorre entre a detecção da criança em perigo e o acolhimento institucional e o diagnóstico do projecto de adopção; entre o diagnóstico do projecto de adopção e a entrega aos adoptantes (pré-adopção) e entre a entrega aos adoptantes e a decretação da adopção, excede os seis meses previstos na LPCJP para as situações de acolhimento provisório[153].

Viseu depara-se com algumas ambiguidades resultantes da aplicação conjunta da Lei de Protecção de Crianças e Jovens com a legislação sobre adopção, daí resultando algumas dificuldades interpretativas e morosidade processual. Em Bragança, salienta-se a insuficiência do apoio jurídico prestado aos adoptantes no momento de requerer a adopção plena, o que muitas vezes faz com que o processo deixe de ter natureza gratuita, na medida em que são os próprios juízes a orientar os adoptantes a constituírem mandatário.

A inexistência de tribunais especializados em matéria de Família e Menores na área de actuação dos CDSSS de Vila Real e, em Beja, Viana do Castelo, Guarda, Leiria e Porto é também apontada a dificuldade de articulação com os Tribunais devido à relação formal, à morosidade processual e à interpretação que fazem da lei. Também Bragança salienta a morosidade processual no que toca aos processos de confiança judicial.

Santarém, por seu turno, queixa-se da falta de informação por parte dos Tribunais no que toca aos consentimentos prévios para adopção, às sentenças proferidas nos processos de confiança judicial e de adopção e seus incidentes, como por exemplo, a falta de comunicação da ausência de contestação por parte dos pais biológicos no decurso de um

---

[153] Relativamente à duração do processo, segundo o estudo de Fausto Amaro (1993:15,16), considerou-se o tempo decorrido entre o pedido ao tribunal e a sentença. Esta foi proferida em prazo que variou de menos de um mês em 3% dos casos em Lisboa e 1,8% no Porto; de um a dois anos em 16,1% dos casos em Lisboa e 4,4% no Porto. Com mais de dois anos, registaram-se apenas 4,7% dos casos em Lisboa e 1,3% no Porto. A sentença demorou menos de 6 meses em 51,1% dos casos em Lisboa e em 69,6% no Porto.
Nos casos em que foi requerida a declaração do estado de abandono, verificou-se que o prazo decorrido entre aquele pedido e a sentença foi, em Lisboa, de menos de um ano em 35,3% dos casos e de mais de um ano em 23,5%. No Porto, as percentagens foram respectivamente, 42,9% em menos de um ano e 14,3% em mais de um ano.
Finalmente, considerando o prazo entre a altura em que o menor começou a viver com os adoptantes e a sentença, no que respeita à cidade de Lisboa, só em 6,3% dos casos a sentença foi proferida antes de um ano, sendo apenas de 33,2% o número de casos cuja sentença foi proferida antes de três anos a partir da confiança de facto do menor. De notar que em 29,6% dos casos o prazo foi de mais de 7 anos. No Porto, as sentenças

processo de confiança judicial, facto que por si não permite ao CDSSS solicitar a medida que conduza à entrega imediata do menor ao casal adoptante, sob guarda provisória.

Outro ponto negativo consiste, segundo Faro, na existência de um número reduzido de confianças administrativas face ao número de confianças judiciais. Na verdade, de acordo com informações dos serviços de Faro e Porto, a maioria das confianças judiciais requeridas têm por fundamento as alíneas a) e e) do artigo 1978º do Código Civil, quando em muitas das situações não deveria ser necessário aguardar pela ausência de visitas dos progenitores, durante pelo menos 6 meses, visto existirem no passado situações de enorme gravidade que comprovam a inexistência de qualquer tipo de vínculo afectivo.

Contudo, e apesar destes pontos fracos do sistema, em alguns distritos parece existir uma boa articulação com os Tribunais (Évora e Faro) e uma crescente sensibilidade por parte das entidades e instituições para a temática da adopção (Coimbra). Por outro lado, em Santarém foi elaborado um Guião Interno de Procedimentos Técnicos, Normativos e Legislativos e está a ser compilado um arquivo de adopção que permita e facilite a uniformidade de procedimentos internos e uma maior eficácia e harmonização das respostas sociais.

#### *2.1.5.3. Informação relativa aos candidatos à adopção segundo os CDSSS*

No que diz respeito aos candidatos[154] os diversos serviços apontam exclusivamente pontos fracos ao sistema, o que se justifica por três razões: pelo facto de a disparidade

---

proferidas antes de um ano representaram 12,7% e 47,7% foram proferidas antes de três anos. Com um prazo superior a 7 anos registaram-se 21,5%.

[154] A família nuclear adoptiva é geralmente de pequena dimensão. Das 409 famílias entrevistadas, 63,8% tinha apenas 3 pessoas ou menos e 85,3% tinha 4 pessoas ou menos na altura da entrevista.
A maior parte das famílias adopta, apenas uma criança (89,2% dos casos), sendo apenas 10% as famílias com 2 filhos adoptivos[154] e 0,7% com três. A situação é semelhante em Lisboa e Porto, embora no Porto a percentagem de famílias com apenas um filho adoptivo seja ligeiramente superior (90,9% contra 87,5%).
Em 10,5% das famílias, a criança adoptada era filho natural de um dos cônjuges.
No que respeita às características dos pais adoptantes na altura da adopção, verificou-se que, no caso do homem, 50% tinham entre 30 e 39 anos representando este grupo no caso das mulheres 47%, mas estas representavam 16,5% nas idades mais baixas até aos 30 anos, enquanto os homens eram apenas 8,9%. A diferença explica-se facilmente pelo facto da idade da mulher ser mais baixa que a idade do homem à altura do casamento.
Quanto à actividade profissional, predominam os casais em que ambos trabalham, sendo o número de mulheres com profissão (51,6%) bastante superior ao da média nacional no mesmo grupo de idade.
No que respeita aos grupos profissionais, é de realçar a percentagem elevada de profissionais liberais e quadros superiores (15,8% nos homens e 18,8% nas mulheres).

entre o número de candidatos a adoptantes e o número de crianças disponíveis para adopção; devido às expectativas dos candidatos não corresponderem às situações reais das crianças disponíveis para adopção; e devido à impossibilidade de garantir aos candidatos à adopção, a não ser em caso de consentimento prévio ou de confiança judicial que a entrega de crianças para adopção seja definitiva.

No Quadro 40 podemos comparar o número de candidaturas à selecção para adoptantes com o total de candidaturas seleccionadas relativamente a pessoas isoladas e a casais, durante o ano de 2001 e o 1º semestre do ano corrente.

No entanto, há a considerar que os candidatos seleccionados dirão naturalmente respeito a candidaturas que entraram, na sua grande parte, antes de 2001.

Os distritos com maior número de pessoas singulares, ou isoladas, candidatas à selecção são Setúbal com 115, Lisboa com 32, Porto com 25, Coimbra com 14, e Faro com 10. O número de casais candidatos é bastante superior, em todos os distritos, surgindo Lisboa com 186, Porto com 163, Viseu a aparecer com 150, Coimbra com 62 e Faro com 38.

Setúbal apresenta-se com um número de casais candidatos à adopção bastante reduzido, 17 candidatos, se compararmos com o número de pessoas singulares. Pelo contrário, o distrito de Aveiro apresenta um número bastante superior de casais candidatos, 64, face aos candidatos singulares.

---

Os operários representavam 34,2% dos homens e 19,7% das mulheres e os empregados dos serviços 35,8% dos homens e 38,5% das mulheres.
Quanto ao nível de instrução, os pais adoptivos têm habilitações acima da média, havendo 17,2% dos homens e 11% das mulheres com curso superior completo e 4,7% dos homens e 4,4% das mulheres com frequência de curso superior.
No que respeita ao estado civil, tendo em conta o condicionalismo legal, há uma pequena percentagem de homens e mulheres solteiros, mas estas são em número superior (1,8% de homens e 6,6% de mulheres) (Amaro, 1993).

## Quadro 40

## Informação relativa aos candidatos à adopção

| Distritos | Candidaturas à selecção para adoptantes | | | | Total de candidaturas seleccionadas | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | N.º de pessoas isoladas | | N.º de casais | | N.º de pessoas isoladas | | N.º de casais | |
| | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 | 2001 | 1º semestre 2002 |
| Aveiro | 3 | 1 | 35 | 29 | - | - | 6 | - |
| Beja | 2 | - | 2 | 3 | - | - | 7 | - |
| Braga | 5 | - | 32 | 16 | - | 1 | 10 | - |
| Bragança | 1 | - | 3 | 3 | - | 1 | 3 | 3 |
| Castelo Branco | - | 1 | 3 | 3 | - | 1 | 3 | 3 |
| Coimbra | 7 | 7 | 43 | 19 | 5 | 3 | 27 | 3 |
| Évora | - | 1 | 6 | 11 | 2 | 1 | 13 | 23 |
| Faro | 6 | 4 | 25 | 13 | 6 | 1 | 18 | 12 |
| Guarda | 1 | 1 | 8 | 5 | - | - | 7 | 5 |
| Leiria | - | 3 | 36 | 33 | - | - | - | - |
| Lisboa | 17 | 15 | 93 | 93 | 3 | 1 | 11 | 4 |
| Portalegre | 1 | - | 3 | 3 | 1 | - | 2 | 2 |
| Porto | 12 | 13 | 107 | 56 | 2 | - | 32 | 4 |
| Santarém | - | 3 | 35 | 23 | 2 | - | 16 | 21 |
| Setúbal | 11 | 104 | 3 | 14 | 10 | - | 71 | 9 |
| Viana do Castelo | - | 2 | 11 | 5 | - | 1 | 11 | 4 |
| Vila Real | 3 | - | 12 | 4 | 1 | 2 | 4 | 11 |
| Viseu | 1 | 2 | 76 | 74 | 1 | 1 | 23 | 36 |
| Total | 70 | 157 | 539 | 411 | 33 | 12 | 270 | 141 |

Fonte: Instituto de Solidariedade e Segurança Social, 2002.

A análise das candidaturas seleccionadas permite-nos, desde logo, afirmar que o número de pessoas singulares e de casais seleccionados é bastante reduzido face ao número de candidaturas.

Por exemplo, em Lisboa foram seleccionadas 4 pessoas isoladas de 32, no Porto 2 de 25. Porém, em Coimbra foram seleccionadas 8 pessoas isoladas de um total de 14 e em Faro, no ano de 2001, o número de candidatos e de pessoas seleccionadas é o mesmo (6).

No que diz respeito aos casais seleccionados, Setúbal surge com o maior número de casais seleccionados (80), seguido de Viseu com 59, do Porto com 36 e de Coimbra e Faro com 30. Lisboa apresenta um número bastante baixo com 15 casais.

#### *2.1.5.4. Informação dos CDSSS relativa à prestação da equipa técnica afecta às adopções*[155]

São vários os pontos positivos apontados pelos distritos relativamente à prestação das equipas técnicas, apesar de não terem todos os mesmos fundamentos. Beja salienta o investimento em técnicos, Coimbra a boa articulação entre os vários CDSSS e Faro a importância da inclusão de um jurista na equipa que permite acelerar os processos. Por seu turno, Viana do Castelo e Santarém referem a importância da existência de uma equipa multidisciplinar que, em Santarém é composta por dois grupos de trabalho sitos na zona norte e na zona sul do distrito e que visa, num futuro próximo a especialização total das equipas para um funcionamento mais rigoroso dos procedimentos relacionados com a adopção.

Como pontos fracos, e em termos consensuais em todos os distritos é de realçar a insuficiência de acções de formação e de especialização dos técnicos e a insuficiência de

[155] De acordo com as conclusões retiradas do estudo de Fausto Amaro (1993), Entre os problemas apontados pelos pais adoptivos, foi referido: 1) a demora excessiva na resolução do processo; 2) o excesso de burocracia; 3) o custo do processo; 4) a falta de preparação do pessoal de algumas instituições que acolhem crianças; 5) a forma como as crianças e os candidatos a pais adoptivos são tratados em algumas dessas instituições.
Quando às necessidades sentidas, os pais adoptivos referiram: 1) conhecer melhor o passado da criança; 2) maior apoio no que respeita ao acompanhamento das principais fases de desenvolvimento da criança, principalmente na altura em que deve ser-lhe revelado o seu estado de adoptada; 3) mais informação sobre a adopção, os seus condicionalismos e consequências; 4) apoio especial aos pais que adoptam crianças com deficiência física ou mental.

pessoal técnico a tempo inteiro. Beja, acrescenta a falta de constituição de equipas técnicas e Bragança refere a falta de apoio jurídico.

O quadro seguinte pode ilustra melhor aquilo que acabámos de descrever.

**Quadro 41**

**Informação relativa à equipa técnica afecta às adopções**

| Distritos | Assistentes Sociais | Juristas | Psicólogos | Educadores | Técnicos de educação | Observações |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aveiro | 4 | 1 | 2 | 3 | | 1 psicólogo; 1 educador; 1 assistente social são exclusivos da equipa de selecção de adoptantes |
| Beja | | | | | | Equipa acumula outras funções |
| Braga | 2 | 1 | 1 | 1 | | Equipa acumula outras funções |
| Bragança | 1 | | 1 | 1 | | Equipa acumula outras funções |
| Castelo Branco | 2 | | 1 | 1 | | Equipa acumula outras funções |
| Coimbra | 1 | 1 | 2 | 1 | | |
| Évora | 2 | 2 | 1 | | | As juristas integram o gabinete jurídico do CDSSS e presta apoio eventual à equipa |
| Faro | 1 | 1 | 1 | 1 | | |
| Guarda | 1 | 1 | 1 | 1 | | Equipa acumula outras funções |
| Leiria | 1 (tempo parcial) | 1 | | | | Equipa acumula outras funções |
| Lisboa | 4 | 1 (tempo parcial) | 4 | | | + 2 psicólogos e 8 técnicos de serviço social com acumulação de funções |
| Portalegre | 1 | 1 | 1 | | | Equipa acumula outras funções |
| Porto | 4 | 1 (tempo parcial) | | | | |
| Santarém | 2 | 1 | 1 | 2 | | Equipa acumula outras funções |
| Setúbal | 5 | 1 (apoio eventual) | 2 | 5 | | Com acumulação de funções |
| Viana do Castelo | 1 | Apoio eventual | 1 | 1 | | Equipa acumula outras funções |
| Vila Real | Todos os técnicos S.S. das equipas operativas são envolvidos nas situações de adopção, conforme concelho e freguesia de origem das crianças e candidatos | 3 colaboração pontual | 1 | 4 colaboração pontual | | |
| Viseu | 1 | 1(tempo parcial) | 1 (tempo parcial) | | | |

Fonte: Instituto de Solidariedade e Segurança Social, 2002.

### 2.1.6. As limitações da matriz distrital dos serviços de adopções dos organismos de Segurança Social

O artigo 5º, do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio (na redacção do Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio), prevê que "quem pretender adoptar deve comunicar essa intenção ao organismo de Segurança Social da área da sua residência.

Ora, a actual matriz organizativa dos organismos de Segurança Social assenta nos dezoito Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social[156]. Cada um dos Centros tem em funcionamento um "serviço distrital de adopções". Acresce, nos termos legais, que têm competência para adopção, no concelho de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e, no distrito de Faro, o Refúgio Aboim Ascensão, que actua em cooperação com a Segurança Social.

Apesar da existência de uma boa prática "informal" de todos os serviços de adopções trocarem informações entre si relativamente à existência de crianças adoptáveis e de candidatos à adopção para essas crianças, detecta-se a tendência para uma gestão dos serviços em funções das crianças e dos candidatos a que tem que se dar resposta.

Assim, parece-nos que traria benefícios para a adopção, no respeito das normas constitucionais e legais de protecção de dados, a consagração legal de bases nacionais de inscrição obrigatória dos candidatos e das crianças a encaminhar para a adopção.

Essas bases teriam um uso limitado e confidencial e seriam da responsabilidade da Segurança Social e da SCML, mas permitiriam mais facilmente "aproximar" candidatos adoptantes e "crianças adoptáveis", dado que seria superada a mera lógica de serviço distrital e passar-se-ia a uma lógica nacional[157].

[156] Nas Regiões autónomas da Madeira e Açores, a Segurança Social esta regionalizada, constituindo serviços regionais.
[157] Esta lógica, naturalmente seria, como já é hoje articulada com a adopção internacional.

## 3. A Santa Casa de Misericórdia de Lisboa e a adopção no concelho de Lisboa

A Santa Casa de Misericórdia de Lisboa é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, cujos Estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de Agosto, e alterados pelo Decreto-Lei n.º 469/99, de 6 de Novembro.

De harmonia com o artigo 2º dos Estatutos da SCML, esta "prossegue humanitária e benemerentemente fins de acção social, de prestação de cuidados de saúde, de educação e de cultura e de promoção da qualidade de vida, sobretudo em proveito dos mais desprotegidos, de acordo com a tradição cristã do seu compromisso originário e da sua secular actuação em prol da comunidade, devendo dar particular ênfase às obras de misericórdia a levar a cabo, nomeadamente nas seguintes áreas: a) família, maternidade e infância; b) menores desprotegidos; c) pessoas idosas; d) situações sociais de carência grave; e) cuidados de saúde primários e diferenciados; f) cumprimento dos encargos decorrentes de doações, heranças ou legados dos seus benfeitores".

Para o cumprimento das suas atribuições, a SCML institui, organiza e dirige estabelecimentos e serviços em cada uma das áreas da sua intervenção, destinados a prover directamente à satisfação das necessidades sociais. Os órgãos da administração da SCML são a mesa e o provedor, e os órgãos consultivos e de fiscalização são os Conselhos Institucional, de Jogos e de Auditoria.

No âmbito da sua vasta actividade, a SCML tem na sua estrutura um conjunto de Serviços de Apoio a Crianças cuja missão consiste no acolhimento de crianças em risco, na procura de projectos alternativos, como a adopção, e na autonomização e reintegração familiar.

A Direcção dos Serviços de Apoio a Crianças (DSAC) é composta por equipas interdisciplinares, especialmente vocacionadas para a promoção e protecção da infância e juventude, procurando dar mais qualidade de vida aos menores em risco. As competências gerais deste serviço consistem, por um lado, no acolhimento de crianças em situação de risco, para as quais não seja encontrada resposta no seu quadro familiar nem na comunidade, e, por outro lado, em garantir às crianças acolhidas as condições indispensáveis ao seu desenvolvimento. Assim, "a missão da DSAC é, pela via da institucionalização e/ou adopção, uma forma de agir sobre a degradação da rede social,

impedindo ou neutralizando a reprodução das transgressões aos direitos das crianças, e afirmando o direito à cidadania destas. Transformando os casos de crianças adolescentes avassaladas por perdas múltiplas, abandono, morte, não estruturação da personalidade, em crianças felizes com direito a uma família alternativa ou a viver aconchegadas e protegidas em institucionalização até à sua autonomização" (SCML, Relatório da Área dos Assuntos Sociais, 2002: 6).

A DSAC é composta por um conjunto de serviços (cfr. Figura 1 do Capítulo III) onde encontramos uma área de Admissões, o Acolhimento Familiar, os Centros de Acolhimento e Observação (CAO), os Lares de Crianças e Jovens e o Serviço de Adopções. O Serviço de Admissões faz a avaliação das situações das "crianças em risco" e, caso se considere imprescindível retirar a criança à família, procede ao encaminhamento respectivo. Os pedidos de admissão chegam a este serviço através de diversas fontes: pessoas particulares, Serviços de Emergência e Acção Social Local da SCML, Tribunal de Menores, Maternidades, Hospitais, Polícia de Segurança Pública, Instituições Particulares de Solidariedade Social e outros Serviços de Apoio a crianças da cidade de Lisboa.

Os Centros de Acolhimento e Observação têm como finalidade o acolhimento temporário de crianças em situação de risco com idade até aos 6 anos, que chegam até aqui por proposta da Equipa de Admissões da SCML, através de "Mandato de Condução", emitido pelo Tribunal de Menores de Lisboa ou de "Auto de Abandono", emitido pela Polícia. Nestes Centros é feito um diagnóstico da situação sócio-económica e psicopedagógica e da saúde da criança, por forma a encontrar o encaminhamento mais correcto para cada menor. Este encaminhamento pode consistir na reintegração familiar no núcleo de origem da família alargada, na admissão em Lar ou Colocação Familiar e, naqueles casos em que os laços familiares estejam definitivamente comprometidos ou não existam de todo, no encaminhamento para a adopção.

Os Lares de Crianças e Jovens da Misericórdia de Lisboa destinam-se a acolher crianças e jovens da cidade de Lisboa, por períodos de duração variável, procurando proporcionar uma estrutura o mais aproximada possível da estrutura familiar de origem, com vista ao desenvolvimento equilibrado das crianças e jovens, tendo em vista a sua inserção social. Estes Lares assumem, total ou parcialmente, a responsabilidade das

funções parentais, enquanto a família de origem não as puder garantir, mantendo e fortalecendo, contudo, os vínculos afectivos existentes com as respectivas famílias.

A SCML é a instituição responsável pela apreciação e encaminhamento dos processos de adopção do município de Lisboa. O objectivo principal dos Serviços de Adopção da SCML consiste, nas palavras de Dra. Teresa Brandão[158] em "dar uma família à criança e não uma criança à família" (Cidade Solidária, n.º 2, 1º semestre, 1999: 10), e assume-se como parte do Sistema de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens em risco, cujo regime consta da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro. Desta forma, a DSAC acolhe crianças em risco, por forma a proporcionar-lhes estabilidade emocional e física, auto-estima e capacidade de autocontrole, desenvolvendo capacidades cognitivas, intelectivas e integração, funcionando em rede com os Tribunais, as Comissões de Protecção, a Segurança Social e as IPSS.

Neste contexto, a Equipa de Adopções visa assegurar um serviço de atendimento ao público, no âmbito da adopção; o estudo psicossocial das famílias candidatas; a integração dos menores em período de pré-adopção e respectivo acompanhamento técnico; e a articulação com os organismos nacionais e internacionais homólogos em matéria de adopção.

As crianças, susceptíveis de adopção, chegam à SCML, onde são acolhidas através do Tribunal de Menores, dos Serviços de Acção Social Local, das Maternidades ou Hospitais, após ser detectada a situação de risco em que se encontram (normalmente problemas relacionados com a toxicodependência, tráfico de droga e negligência), ou através da Polícia, nos casos de abandono.

A Instituição, após o acolhimento da criança, tem como primeira tarefa recuperar a família, averiguando se esta pretende, ou não, ficar com a criança. Se chegar à conclusão de que a família não pretende ficar com a criança ou que não tem as condições necessárias para cuidar dela, procura os familiares mais próximos: os avós e os tios. "Em situações específicas em que a ruptura emocional aconselha a total distanciação da família, ou é marcada pela ausência desta, o acolhimento institucional transforma-se num meio para encontrar uma alternativa à situação de abandono das crianças vítimas. Os Direitos

[158] Coordenadora dos Serviços de Adopção da SCML em1999.

Humanos das Crianças impõem uma nova família que lhes proporcionem uma nova vida e o direito à felicidade. A Adopção é essa última alternativa para reconstruir uma rede de afectos" (SCML - Área dos Assuntos Sociais, 2002: 8).

O processo de adopção na SCML inicia-se com a inscrição dos candidatos, que residam na área de Lisboa, e com uma entrevista de carácter informativo, realizada por uma assistente social, onde o casal apresenta a sua preferência relativamente ao sexo e à idade da criança. Posteriormente, é realizada outra entrevista, na residência dos candidatos, que tem por finalidade aferir a capacidade dos casais para serem pais adoptivos, mediante a sua avaliação sócio-psicológica.

A fase seguinte também é composta por uma entrevista realizada por uma psicóloga da Instituição. Mais tarde, os candidatos serão apreciados, numa reunião de equipa interdisciplinar, com o fim de serem, ou não seleccionados. Caso seja seleccionado, o casal candidato é notificado por escrito da decisão e fica a aguardar um contacto por parte da instituição. Quando surge uma criança que corresponda às preferências dos candidatos a adoptantes, estes são contactados pela SCML que lhes fornece toda a informação sanitária e sócio-jurídica da criança. No caso de ser uma criança mais velha, cabe aos técnicos um trabalho de preparação junto da criança e do casal candidato. Após a decisão do casal, dá-se o momento mais esperado por ambas as partes – a apresentação e a integração -, fase que dura cerca de uma semana e que consiste numa primeira fase de aproximação entre a criança, os pais adoptivos e o espaço da sua futura casa.

Segue-se um período de pré-adopção durante o qual a SCML acompanha e apoia a criança e o casal, e que não deverá ultrapassar um ano. De seguida, o processo de adopção segue para Tribunal a fim de que o juiz decrete a sentença de adopção, momento a partir do qual a instituição se desliga do processo.

Por outro lado, e no que diz respeito ao papel desempenhado pelas equipas da SCML e da Segurança Social, referem ainda que " os relatórios da SCML não deveriam ser postos em questão de um qualquer modo em tribunal, sugere-se, inclusivamente que o relatório possa valer como prova plena. Por outro lado ainda, os técnicos da SCML, como os técnicos de organismos da Segurança Social, deveriam ser ouvidos como peritos e não

como testemunhas. Há particular discurso e não se é contra que se uma rede de informação de famílias seleccionadas e crianças para adopção" (P-3).

### 3.1. Caracterização do universo de crianças institucionalizadas

De acordo com os dados fornecidos pela SCML, no 1º trimestre de 2002, foram acolhidos em equipamentos da DSAC, 290 menores, 282 confiados directamente à SCML e 8 vindos da Emergência Social. A faixa etária predominante está situada entre os quatro e os seis anos (20%), seguida da faixa dos pré-adolescentes com idades compreendidas entre os 13 e os 15 anos[159].

**Quadro 42**

**Admissões/encaminhamentos anuais**

| | **2000** | **2001** |
|---|---|---|
| | **n.º** | **n.º** |
| Pedidos de admissão | 89 | 91 |
| Admitidas | 70 | 87 |
| Reintegração familiar | 7 | 15 |
| Transferência para outra instituição | 3 | 14 |
| Adopção | 10 | 9 |
| Permanecem institucionalizadas | 50 | 49 |

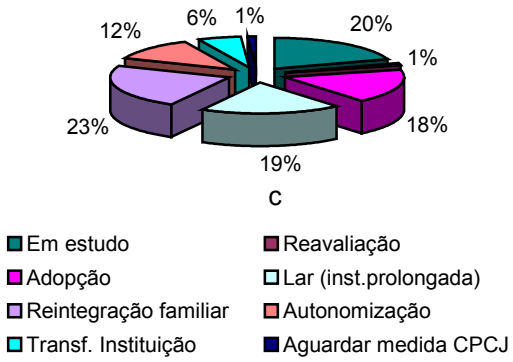
Fonte: Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, 2002.

Comparando os dados de 2000 com os de 2001, verificamos um aumento em todas rubricas, com excepção das relativas à adopção e permanência em instituição.

[159] Dados apresentados no Relatório da SCML sobre os serviços da DSAC.

**Gráfico 1**

**Encaminhamentos das crianças e jovens acolhidos na DSAC – 1º trimestre de 2002**




Fonte: Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, 2002.

Já no primeiro semestre de 2002, como se pode ver no gráfico anterior, a adopção representa 18% dos encaminhamentos, sendo este valor somente ultrapassado pelo acolhimento em Lar (19%) e pela reintegração familiar (23%).

**Quadro 43**

**Crianças entregues para adopção: 1999-2002 (1º trimestre)**

| | **Idade** | | | **Sexo** | | **Raça** | | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **≤ 2** | **> 2 ≤ 6** | **> 6** | **M** | **F** | **Branca** | **Negra/ Mestiça** | |
| 1999 | 21 | 16 | 7 | 23 | 21 | 36 | 8 | 44 |
| 2000 | 17 | 15 | 8 | 19 | 21 | 25 | 15 | 40 |
| 2001 | 11 | 14 | 11 | 27 | 9 | 23 | 13 | 36 |
| 2002 | 5 | 11 | 15 | 14 | 7 | 17 | 4 | 19 |

Fonte: Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, 2002.

Da análise dos dados constantes no Quadro 43, verifica-se uma diminuição do número de crianças entregues para adopção pela SCML entre os anos de 1999 e o primeiro trimestre deste ano, sendo que a faixa etária mais representativa é a que se situa entre os dois e os seis anos, com excepção do primeiro trimestre de 2002 em que é a faixa etária superior aos seis anos de idade com valores mais elevados (15 crianças). Os menores do sexo masculino e de raça branca também apresentam os valores mais elevados.

**Quadro 44**

**Indicadores de actividade: 1998-2001**

| **Indicadores de actividade** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** |
|---|---|---|---|---|
| N.º Adopções decretadas | 34 | 41 | 52 | 45 |
| Nacionais | 30 | 36 | 44 | 42 |
| Estrangeiras | 4 | 5 | 8 | 3 |
| N.º Proc. Confiança judicial enviadas TFMLx | 11 | 24 | 32 | 10 |
| N.º Proc. Adopções enviadas TFMLx | 36 | 44 | 43 | 35 |
| N.º novas famílias inscritas para adopção | 40 | 65 | 57 | 53 |
| N.º famílias candidatas Adopção seleccionadas | 50 | 56 | 39 | 22 |
| N.º famílias candidatas Adopção excluídas | 0 | 6 | 5 | 29 |
| N.º famílias candidatas Adopção seleccionadas em listas de espera | 50 | 90 | 83 | 82 |
| N.º crianças aguardar família adoptiva | | | 0 | 8[160] |
| N.º novas crianças em pré-adopção | 38 | 33 | 56 | 42[161] |
| N.º acumulado crianças em pré-adopção | 88 | 65 | 80 | 78 |

Fonte: Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, 2002.

O quadro anterior permite ter uma ideia da actividade da SCML. O número de adopções decretadas foi aumentando entre os anos de 1998 (34) e 2000 (52), descendo um pouco em 2001 (45), sendo que destes totais, as adopções estrangeiras representam pouco face às adopções nacionais, o que está de acordo com o princípio da subsidariedade do instituto da adopção. Comparando estes dados com o Quadro 38, podemos estabelecer a relação entre o número de crianças entregues para adopção e as adopções efectivamente decretadas. Assim, em 1999 foram entregues 44 crianças e decretadas 41 adopções, o que representa 93%; em 2000 foram entregues 40 crianças e decretadas 52 adopções; e em 2001 foram entregues 36 crianças e decretadas 45 adopções, valor mais elevado do que o número de crianças entregues.

O ano em que se inscreveram mais famílias para adopção foi o de 1999, com 65 inscrições, tendo sido nesse ano seleccionadas 56 famílias. Em 2001 candidataram-se 53

[160] Incluídas três situações de adopção de facto.
[161] Incluídas três situações de adopção de facto.

famílias e foram seleccionadas 22. Verifica-se, contudo que o número de famílias seleccionadas em lista de espera é bastante elevado: em 1999, foram 90; em 2000 contaram-se 83; e em 2001, foram 82 famílias. O número de famílias candidatas excluídas, segundo os dados fornecidos pela SCML são bastante reduzidos, com excepção de 2001, ano em que foram excluídas 29 famílias em 53, o que representa cerca de 41% do total.

Por outro lado, o número acumulado de crianças em pré-adopção também é bastante significativo: 88 crianças em 1998; 65, em 1999; 80 em 2000; e 78 em 2001.

De acordo com os dados que nos foram fornecidos pela SCML, em Outubro de 2000 constavam 154 casais em lista de espera, sendo a média de inscrições de candidatos de 55 por ano.

O quadro seguinte permite-nos aceder a algumas informações sobre a situação da equipa de adopções da SCML no ano corrente e até ao mês de Setembro.

**Quadro 45**

**Situação actual da Equipa de Adopções: 18/09/02**

| | | |
|---|---|---|
| **Estudadas/Seleccionadas desde 1991** | 79 | 31 candidaturas individuais:<br>- 27 para 2º filho<br>- 3 para 3º filho |
| **Famílias em estudo** | 71 | 1998 – 1<br>1999 – 1<br>2000 – 16<br>2001 – 31<br>2002 – 22<br>(14 famílias monoparentais) |
| **Crianças em pré-adopção** | 47 | Adopção Internacional – 4<br>Conf. Administrativas – 4<br>Conf. Judiciais – 28<br>Pessoa Idónea - 2 |
| **Colocadas em parceria** | | SCML – CDSS – 9<br>Ajuda Berço/SCML – 2<br>SCMB/SCML – 3<br>CDSS Açores/SCML - 2 |

Fonte: Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, 2002.

Das 31 candidaturas individuais apresentadas, 27 são para o segundo filho e 3 para o terceiro, sendo que das famílias em estudo, 14 são monoparentais.

Outro aspecto de realçar prende-se com o número de confianças judiciais requeridas (28), que é bastante superior ao número de confianças administrativas (4), o que, segundo a SCML, resulta de uma maior intervenção do Tribunal de Menores e

Família de Lisboa, no encaminhamento institucional de menores em risco, quer seja na admissão enquadrada por aquele processo tutelar, quer no que toca à verificação das relações interpessoais de pais e filhos durante a institucionalização, quer quanto à decisão de reintegração da criança na família natural, quer ainda no que toca à resolução do conflito gerado pela petição de uma confiança judicial. Esta intervenção judicial é adequada pois, do ponto de vista da SCML, significa uma maior protecção às crianças em risco, visto ser garantida por um processo tutelar, estabelecendo-se uma forma legítima de actuação do organismo de segurança social e ao mesmo tempo responsabilizando-o enquanto substituto da família natural. Na verdade, se de forma aparente a medida de protecção retira protagonismo ao organismo de segurança social, obriga igualmente a uma responsabilização solidária por parte do tribunal que acompanha de forma mais activa a criança acolhida.

### 3.2. Os constrangimentos ao funcionamento: auto-avaliação

Existem alguns constrangimentos ao funcionamento da DSAC, que se verificam ao nível das relações que se estabelecem entre os serviços de Acção Social; do poder de comunicação/informação com o exterior; da capacidade de fazer partenariado; e da capacidade de criar alternativas.

Relativamente ao primeiro constrangimento, de harmonia com a Lei n.º 147/99, passa a ser exigível uma complementaridade na acção social que tende a aprofundar a cooperação em rede, isto é, à Acção Social Local, perante situações de crianças em risco, cabe sinalizar esses casos, e à DSAC cabe o encaminhamento e institucionalização das crianças e jovens, numa mediação mais complexa que inclui a colocação familiar, a colocação em lar, a adopção e a autonomização.

Contudo, as relações que se estabelecem com o tribunal, com as Comissões de Protecção e com a Segurança Social revestem-se de alguma complexidade, sobretudo pela desigualdade existente entre os organismos envolventes. Se por um lado, os tribunais actuam na sua veste de "superpoder", por outro, a Segurança Social tem a pretensão de se assumir com predominância face à SCML. Não podemos esquecer, no entanto, no que se refere à adopção, que o Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio legitima a actuação da SCML, concretamente o seu Serviço de Apoio a Crianças.

Outra das dificuldades com que se depara a DSAC reside na necessidade de melhorar os procedimentos decisórios fundamentados em critérios racionais e metódicos.

A forma alternativa que os serviços da SCML encontraram para ultrapassar estas dificuldades assenta numa cultura organizacional de responsabilidades individuais, mas com critérios e procedimentos comuns, ou seja, através do recurso a uma metodologia dialógica. As vertentes da acção colectiva da DSAC deverão basear-se, segundo os seus dirigentes, então, "numa cultura organizacional e em estratégias concertadas, mediante uma liderança flexível mas com capacidade de decisão". A qualidade, objectivo essencial, deverá dar prioridade à criação de novas dinâmicas validadas pela reflexão numa perspectiva de investigação – acção, orientada pela ética organizacional e pela competência.

Para tal, o funcionamento em rede é a melhor opção, por proporcionar uma comunicação aberta e a construção de uma cultura organizacional mais competente e organizada. Para tal, importa, num primeiro momento, combater a desresponsabilização individual, a decisão pouco reflectida e baseada em fundamentos exclusivamente empíricos e, num segundo momento, implementar uma dinâmica interdisciplinar que permita o conhecimento completo dos processos e coerência nas respostas.

## 4. A adopção no distrito de Faro: uma experiência inovadora de articulação entre a Segurança Social, o Refúgio Aboim Ascensão e o Tribunal de Família e Menores[162]

A adopção, no distrito de Faro, beneficia, segundo a opinião de todos os intervenientes, de uma boa relação de cooperação entre os organismos de Segurança Social (o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Faro e o Refúgio Aboim Ascensão (RAA), que, para o efeito foi reconhecida por Portaria ministerial) e o tribunal.

Para além da actividade do CDSSS de Faro, já analisada, merece destaque a visibilidade e a actividade do RAA, que se assume como um Centro de Adopção, isto é, encaminha o mais rapidamente possível para adopção as crianças adoptáveis e que

[162] Cfr. http://www.raa-ei.org.

representam, segundo o seu director, 20% do universo das crianças acolhidas no Centro de Acolhimento.

Apoiado em acordos com o Ministério da Segurança Social e do Trabalho, com o Ministério da Saúde, com o Ministério da Educação e com o Ministério da Justiça, hoje é um lar para crianças em risco de ambos os sexos, normais e deficientes, desde recém-nascidos até aos seis ou mais anos de idade e funciona como Centro de Acolhimento de Emergência..

Em 1988 foi criado no RAA, por Luís Villas-Boas, o projecto emergência infantil, a que o Diário da República de 7 de Junho de 1990 (n.º 131 - III série) deu forma jurídica, criando-se assim, oficialmente, mais uma das muitas respostas concretas ao drama da criança em risco, em Portugal. O projecto emergência infantil opera através da cooperação entre o RAA, o Governo (ministérios da Segurança Social, da Saúde, da Educação, e da Justiça) a Câmara Municipal de Faro, e os cidadãos.

O RAA ocupa-se, em tempo útil, da criança em risco ou já vitimada, promovendo o seu acolhimento, enquadramento técnico (jurídico, clínico, social e pedagógico) e o seu encaminhamento posterior para a família natural. Quando a família natural, apesar de pluridisciplinarmente apoiada, se revela incapaz de assumir a cabal responsabilidade pelo desenvolvimento integrado e harmónico da criança, estão criadas as condições para o accionamento jurídico-social da adopção.

O Refúgio Aboim Ascensão é dos centros de acolhimento o que consegue definir, com mais celeridade, os projectos de vida das crianças, devido à sua boa articulação com os serviços públicos e com o tribunal, conseguindo, assim, que o tempo médio de permanência de uma criança nesta instituição não seja superior a um ano.

O Refúgio Aboim Ascensão é a única instituição particular de solidariedade social reconhecida para trabalhar na adopção mas, actualmente, investe essencialmente na vinculação entre as crianças e os casais seleccionados pela Segurança Social para adopção. No entanto, esta experiência de boa articulação entre todos os intervenientes no processo de adopção, o investimento na equipa técnica e na definição célere do projecto de vida das crianças e o seu encaminhamento para adopção merece, assim, uma especial reflexão.

A experiência do Refúgio Aboim Ascensão deverá ser, sobretudo, partilhada com os outros centros de acolhimento, de modo a também definirem com mais celeridade os projectos de vida das crianças que acolhem.

## 5. A acção dos organismos de Segurança Social: os olhar(es) do(s) diverso(s) interveniente)s) no(s) processo(s) de adopção

Após termos feito uma descrição da actividade dos organismos de Segurança Social envolvidos no processo de adopção, apresentaremos os olhares dos próprios intervenientes, abordando, fundamentalmente, algumas das fases desse processo: o acolhimento e sua supervisão, a definição do projecto de vida, a confiança administrativa, a proposição da confiança judicial, a pré-adopção, a selecção de casais e a falta de formação das equipas envolvidas.

***Supervisão do acolhimento***

Quando é detectada uma criança em risco é feita a sinalização imediata às Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) ou ao Ministério Público, a fim de que seja aplicada medida de promoção e protecção em meio natural ou de colocação em Família de Acolhimento, Centro de Acolhimento Temporário ou Lar de Crianças e Jovens. Durante o período de acolhimento provisório, os serviços de acção social devem elaborar um estudo multidisciplinar, em tempo útil, da situação das crianças que foram acolhidas e das suas famílias naturais, com a finalidade de definir o projecto de vida mais adequado, e prestam apoio às equipas técnicas das instituições de acolhimento no estudo e diagnóstico da situação das crianças e das suas famílias, para a definição do projecto de promoção e protecção mais adequado.

Segundo alguns dos nossos entrevistados, existem algumas dificuldades ao nível da detecção das crianças em perigo e ao nível do funcionamento nos centros de acolhimento.

> *(...) Mas de qualquer das maneiras, faz-me impressão, porque, na realidade, na nossa realidade, não existem serviços de acompanhamento nos hospitais, não há psicólogos nos hospitais, isso é um facto, há excepções que possam confirmar a regra e as pessoas que tenham um filho numa determinada condição social que já a gestação foi vivida de uma forma intrusiva,*

*ameaçadora, etc., que colocam essa hipótese, estão numa situação de fragilidade imensa e eu tenho algumas dúvidas se a decisão é tomada com a consciência do que se está a tomar e do que é que se está a fazer e muitas vezes é sem qualquer tipo de rede. As pessoas estão sozinhas não partilham essa decisão coma família, são gravidezes escondidas, não há apoio psicológico, o apoio social é difícil, eventualmente calha haver uma técnica social com sensibilidade* (P-2).

*Tem que haver cada vez mais uma articulação entre a equipa técnica do Centro de Acolhimento pluridisciplinar* (P-2).
*Portanto são situações demasiado complexas para estarem dentro de uma casa, a casa tem de se virar para o exterior e eu penso que o que os Centros de Acolhimento ao nível nacional fazem é fecharem-se e abordarem os seus problemas entre portas. Essa capacidade dos Centros de Acolhimento terem de se virar para o exterior, pedirem uma opinião, das psicólogas da Segurança Social por exemplo, de um médico do Centro de Saúde, do professor que também conhece a criança. Portanto é essa a abertura que os Centros de Acolhimento têm de fazer* (P-2).

*(...) penso que as instituições de acolhimento, os Centros de Acolhimento e até os Lares – as crianças com projectos também se encontram em lares, muitas – as equipas técnicas têm de estar muito bem informadas e não estão* (P-2).

*Os centros de acolhimento não têm falta de dinheiro (recusam receber donativos, não querem receber trabalho voluntário), mas o que eles não têm são equipas técnicas de apoio em permanência. Esse é que é o grande problema no caminho da adopção. Há falta de agressividade no sistema* (Ent. 5).

*Decidir o futuro de uma pessoa é das coisas mais pesadas que há dentro do serviço e por causa disso e dadas as dificuldades que por vezes temos, há uma coisa que para nós também era fundamental, era termos uma supervisão técnica.*

***Definição do projecto de vida***

Durante o acolhimento, os serviços de acção social, em colaboração com as equipas técnicas, elaboram um estudo multidisciplinar, em tempo útil, da situação das crianças acolhidas e das respectivas famílias biológicas, a fim de que se possa definir o projecto de vida mais adequado. No entanto, decidir sobre o futuro de uma criança é sempre algo muito difícil, como testemunham os nossos entrevistados.

*Muitas vezes, muitos técnicos pelo tempo que escasseava não tinham tempo de ir à legislação e ver quais são os requisitos da legislação que leva a que se possa traçar o projecto de vida de uma criança para adopção. Eu penso que há uma falha muito grande e que poderá essa lacuna ser ultrapassada através também da formação nessa área para sensibilização dos técnicos* (P-1).

*Deveria começar-se por fazer um estudo completo e rigoroso que permitisse definir o projecto de vida da criança. A equipa técnica até pode funcionar muito bem, por vezes, em condições de trabalho difíceis, mas depois é necessário um outro relatório do IRS ou da Segurança Social, e este relatório pode demorar meses (o prazo é fixado pelo tribunal). O que para estas situações é inadmissível.*

*Não estão capazes de perceber e aplicar a Lei e defender o interesse das crianças que têm acolhidas, e não funciona em tempo útil de acordo com esse interesse da criança e isso gera permanências muito elevadas, gera diagnósticos às vezes também errados, nomeadamente o diagnóstico que pode permitir à criança um projecto de adopção. Os técnicos além de não terem a formação adequada, também jogam muito com a subjectividade, com a ligação*

*aos laços de família, com a ideia de que ainda que com o respeito pela família, tem de se ter o bom senso, a distância, a capacidade de perceber, quando é que a família realmente não está a cumprir o seu papel e portanto não entrar com a subjectividade nessa matéria, e eu sei que as equipas técnicas necessitam de ultrapassar esse problema ao nível da adopção, isso é um facto. Portanto, começando pelas equipas dos Centros de Acolhimento e passando também pelas equipas da própria Segurança Social* (P-2).

*o técnico presta um bocadinho de psicólogo, nomeadamente com as equipas de protecção, com a Segurança Social local, portanto com todos os parceiros, porque acima de tudo deve ser uma decisão com todos os parceiros* (P-2).

*Eu percebo essa ideia da confluência de direitos e faz-me algum espécime porque acabamos por prejudicar a criança, esperando aqueles dois meses em vez de ela ir pequenina, vai já com quatro meses de experiência de abandono (...)* (P-1).

*No processo de protecção, a celeridade deve estar no relatório de avaliação dos pais e da criança. Existem equipas junto dos tribunais de família e menores que fazem esse relatório. São equipas da Segurança Social. E devem fazer esse relatório com a maior celeridade possível. Não existe um prazo legal para a sua apresentação. O Tribunal é que fixa esse prazo. Deveria ser no máximo um prazo de 30 dias. Mas o problema é que não há dinheiro para pagar aos técnicos. O Governo não investe na formação. As equipas que funcionam juntam dos tribunais de família e menores são equipas reduzidas. Os governos não investem nesta área* (Ent. 1).

Na SCML existe um processo interno próprio que é descrito pelos entrevistados da seguinte forma:

> *A adopção é uma saída depois de esgotadas todas as outras saídas. A SCML tem situações que lhe são entregues pelos tribunais, pelas CPCJ e pelo acolhimento directo que fazem em situações de risco, que lhe são indicadas pelas suas equipas locais. Por isso, existe um processo interno à SCML de admissão de crianças em risco, onde se verifica um tempo mínimo de observação* (P-3).

***Confiança administrativa***

A confiança administrativa é uma medida que, tal como o próprio nome indica, resulta de uma decisão de um organismo da administração – Segurança Social – e que consiste na entrega do menor ao candidato adoptante ou na confirmação da permanência do menor a seu cargo. Como podemos verificar nos dados apresentados, em termos proporcionais são aplicadas poucas confianças administrativas, o que segundo alguns CDSSS resulta de alguma desconfiança face às suas decisões e da falta de preparação dos técnicos envolvidos.

> *... há colegas que ao fim de alguns anos ainda não sabem quando é que uma criança poderá ir para adopção, em que circunstâncias. Essa formação é fundamental e depois a análise e a prática da análise dos casos* (P-1).

***Proposição da confiança judicial***

A confiança judicial consiste numa declaração com força judicial de adoptabilidade. Constata-se que a proposição da confiança judicial coloca algumas questões a nível do conhecimento da lei, da preparação dos técnicos, mesmo da aplicação, por parte dos magistrados, dos requisitos legais de que depende e coloca ainda alguns problemas que se repercutem na relação entre os técnicos sociais e os magistrados.

> *Para além disso existe um problema de cultura jurídica e judiciária e de articulação de discursos entre os técnicos de Serviço Social e os magistrados* (P-3).

> *O grande problema é que o sistema não é dinâmico, é estático. Só olha e não se movimenta. O sistema reage por impulsos dados pelas instituições, mas as instituições não dão esses impulsos. As instituições não dispõem de equipas técnicas, de juristas que possam estimular os tribunais. E as instituições deveriam estar dotadas de equipas técnicas. Não percebo porque o não estão. As instituições, do meu conhecimento, não têm falta de dinheiro. Deveriam ter, deveria ser-lhes exigido que tivessem equipas técnicas em permanência. Se isto não for alterado, o sistema não muda, porque o sistema só funciona de forma reactiva* (Ent. 5).

***Pré-adopção***

O período de pré-adopção surge após a decisão de confiança administrativa e/ou da confiança judicial.

O período de pré-adopção deve ser apoiado e acompanhado pelas equipas de menores e adopção, que começarão por informar os candidatos da necessidade de requerer ao Ministério Público a designação de curador provisório do adoptando até ser decretada a sua adopção.

> *Os relatórios da Santa Casa da Misericórdia não deveriam poder ser postos em questão de um qualquer modo em tribunal, sugere-se inclusivamente que o relatório possa valer como prova plena. Por outro lado ainda, os técnicos da Santa Casa, como os técnicos de organismos de Segurança Social, deveriam ser ouvidos como peritos e não como testemunhas.*

***Selecção de casais***

Uma das questões mais sensíveis do encaminhamento para adopção, reside na selecção dos adoptantes. Esta é uma questão que preocupa bastante os serviços e equipas.

O princípio que deve servir de orientação às Equipas de Menores e Adopção relativamente à adopção reside na tentativa de encontrar, em primeiro lugar, junto de todas

as equipas de adopção nacionais, uma criança para cada candidato. Contudo, existem alguns dos intervenientes no processo que afirmam que

> *O sistema operativo, eu acho que o sistema actual não responde às necessidades das crianças ... estar-se a mandar faxes para todos os Centros Distritais que demoram não sei quanto tempo a responder, não sei se estão à espera ou não que haja reunião ... para saber se tem ou não têm casal, isso é inoperante em termos de tempo* (P-1).

> *Há casos difíceis para nós de análise em relação a estes problemas das idades, entregamos ao mais velho ou ao mais novo. Nós por vezes, decidimos entregar a um, vamos para casa, ponderamos e achamos que é melhor entregar a outro. O nosso interesse aqui, felizmente nunca houve pressões de nenhuma ordem, nem daqui, nem superior, para entregar a este ou aquele, mas é sempre pensar que dentro das nossas concepções boas ou más, se será o melhor e isso era uma coisa para nós fundamental, sobretudo para casos que nós consideremos extremamente complexos ou mais complexos. Análises de casos que só alguém de fora nos ajudasse um bocadinho e que nos sossegasse também que estávamos a tomar uma boa opção* (P-1).

Relativamente à inscrição de candidatos junto dos organismos da Segurança Social, um dos entrevistados descreveu-o da seguinte forma:

> *Um casal para se inscrever não tem que vir aqui, telefona e ficamos com o nome e a morada. Portanto, no fundo com a indicação. Depois é distribuído pelas várias áreas de atendimento. Marca-se a entrevista que normalmente é marcada num prazo de um mês, mês e meio. Na primeira entrevista, conversamos para saber a intenção do casal adoptante. Contamos a data a partir da primeira entrevista. Tem sido assim a nossa prática. Depois enviamos ao casal, a entrevista é feita por uma assistente social e dizemos qual a documentação que eles devem apresentar num prazo de um mês, mês e meio, não somos assim muito rígidos, mas dizemos que só marcaremos a segunda entrevista após entrega dos documentos. Marca-se a segunda que é feita pela*

> *psicóloga, e a terceira é uma visita domiciliária, normalmente são a psicóloga e a assistente social que a fazem em conjunto. (...) Depois de concluído o processo dizemos aos casais de três em três meses para telefonarem para cá* (P-1).

Outro aspecto importante diz respeito ao tempo de espera dos adoptandos. Na verdade, segundo um dos nossos entrevistados

> *Um casal está, em média, quatro anos ou mais à espera se for um bebé* (P-1).

***Falta de Formação***

A falta de formação das equipas técnicas e dos serviços envolvidos no processo de adopção é um factor frequentemente apontado não só pelos magistrados, como inclusive pelos próprios serviços.

> *Porque as pessoas que fazem o apoio técnico aos Centros de Acolhimento são as pessoas que fazem o acolhimento familiar, a adopção, os lares, ou seja, um técnico tem imensas áreas de actuação, não tem é capacidade, é humanamente impossível mesmo que ele trate do apoio técnico é preciso que a Instituição entenda que quando assina um protocolo de posição, existe uma parte que diz direitos e deveres, obrigações da Instituição, obrigações do Centro Distrital, nessa parte está descrito o apoio técnico e muitas vezes os técnicos da Segurança Social deslocam-se à Instituição quando são recebidos, porque há Instituições que entendem que não devem abrir as portas às técnicas de Serviço Social* (P-2).
>
> *Uma grande falha é não existir contacto com as outras equipas. Nós não temos qualquer contacto a nível nacional, às vezes fazemos um telefonema para saber como é que elas ultrapassam os problemas. Mais do que acções de formação sobre a lei, era saber como é que elas funcionam* (P-1).

*Há muitos problemas. Não há instituições, não há vagas, não há famílias de acolhimento. Há problemas, sobretudo, no que respeita às instituições. E as instituições não são da Segurança Social, normalmente, Instituições Privadas de Solidariedade Social.*
*Não há vagas ou põem reticências em relação às vagas, ou exigem items que, muitas vezes, são difíceis de preencher, exames médicos, psicológicos, por exemplo, saber se têm vacinas em dia, se tem problemas de hepatite B, tuberculose* (Ent. 6).
*E a Segurança Social não tem instituições próprias onde ponha e disponha e decida, está dependente de instituições que dependem da Segurança Social, que são subsidiadas pela Segurança Social, mas que definem quem lá querem e quem não querem e quantos querem e como querem. No fundo, o estado paga a essas instituições e essas instituições vivem do subsídio do Estado, mas na hora do acolhimento, acolhem quem querem e na hora de os mandarem embora, porque já não lhes interessa, também rapidamente se livram deles* (Ent. 3).

*Comunicada a situação à Comissão, procura-se fazer um estudo da situação, mas aqui sente-se uma falta de formação dos técnicos da segurança social. Não existe, e devia, uma equipa de técnicos completa (juristas, psicólogo, educador, assistente social). No processo de protecção, a celeridade deve estar no relatório de avaliação dos pais e da criança. Existem equipas junto dos tribunais de família e menores que fazem esse relatório. São equipas da Segurança Social. E devem fazer esse relatório com a maior celeridade possível. Não existe um prazo legal para a sua apresentação. O tribunal é que fixa esse prazo. Deveria ser no máximo um prazo de 30 dias. Mas o problema é que não há dinheiro para pagar aos técnicos. O Governo não investe na formação. As equipas que funcionam junto dos Tribunais de Família e Menores são equipas reduzidas. Os governos não investem nesta área* (Ent. 1).

*Acho que o que é fundamental é combater a falta de formação tecnico-jurídica e a insuficiência de meios. Não são só esses os problemas, mas continuam a ser os fundamentais. Até porque aquelas equipas que estão previstas na lei nunca funcionaram nem nunca existiram. Aquelas equipas multidisciplinares, as EMATs, são muito boas. Elas já foram formadas para uma finalidade específica. Elas sabem a que é que os seus relatórios se destinam e têm a competência para responder adequadamente às necessidades de quem os vai utilizar para decidir. Os técnicos de serviço social que estão em muitas instituições quando vão fazer um relatório não sabem para que é que se destina, nem sequer sabem o que é uma Comissão de Protecção.*

*Acho que tentaria, também, descortinar quais as possibilidades de centralizar a informação disponível, a nível nacional, sobre crianças adoptáveis e casais adoptantes. Criar, com muito cuidado, uma base de dados nacional, limitando o acesso a determinadas pessoas* (Ent. 4).

## 6. A adopção internacional: a última esperança

A adopção internacional, quando falha a possibilidade de adopção nacional é, por vezes, a última esperança para algumas crianças.

A adopção internacional surge, assim, naqueles casos em que além da diferença de nacionalidades, a criança e os candidatos a adoptantes têm residências diferentes, e há uma busca intencional da criança para adoptar, directamente pelos candidatos a adoptantes ou, como é mais frequente, por instituições ou pessoas que se encarregam de tal. A adopção internacional é mais uma das respostas ao problema da criança desprovida do seu meio familiar normal, assumindo, no conjunto das respostas existentes, um carácter subsidiário face à adopção nacional e às outras medidas que visam a protecção da criança sem a retirarem do seu meio natural (Leandro, 1987: 54)[163]. Este princípio não deve, todavia, ser

[163] Posição também perfilhada pela Declaração da ONU sobre os princípios sociais e jurídicos aplicáveis à protecção e bem-estar das crianças, encaradas sobretudo do ponto de vista das práticas em matéria de

interpretado de forma estritamente formal e deixar de ser entendido em conformidade com o princípio do interesse superior da criança.

O recurso à adopção internacional pode ser justificado por uma série de factores de ordem psicológica e social. Segundo Armando Leandro (1987), entre os factores que justificam o fenómeno que se tem vindo a constatar nos países mais desenvolvidos onde são progressivamente mais raras as crianças susceptíveis de serem adoptadas, destacam-se o acesso aos contraceptivos, os maiores apoios à maternidade, à infância e à família, e o aumento da esperança de vida, com a correspondente diminuição de crianças órfãs. Por outro lado, é cada vez mais frequente o nascimento de laços afectivos, em tudo semelhantes aos da filiação, entre pessoas de nacionalidade, domicílio e residências diferentes, provocado pelo fenómeno das migrações, pela facilidade de comunicações e pela rapidez das informações transmitidas pelos meios de comunicação social. Daí que a procura de crianças de outros países e de etnias diferentes surja de forma natural.

No domínio da adopção internacional existe uma preocupação generalizada para que se baseie em normas jurídicas substantivas e adjectivas que garantam a protecção das crianças e a clareza do processo. Na verdade, dos três elementos em que a nossa sociedade baseia o sentimento de filiação e de paternidade – psicológico, biológico e sócio-jurídico – o elemento sócio-jurídico é decisivo para que "o investimento afectivo próprio da adopção e a inserção familiar e social do menor, bem como a busca e encontro da sua identidade, se processem com segurança e êxito" (Leandro, 1987: 52).

A possibilidade da adopção internacional só se coloca, após se ter concluído pela impossibilidade de inserir a criança na família natural ou pela sua adequada protecção através de outros mecanismos existentes no sistema legal português. Se a escolha passar pelo recurso à adopção internacional, é exigível o respeito por um conjunto de procedimentos fundamentais. Com efeito, e em primeiro lugar, deve ser feita uma escolha adequada do casal adoptante, partindo da avaliação da sua personalidade, saúde, ambiência afectiva, familiar e social, maturidade, motivações para a adopção, condições sócio-

---

adopção e de colocação familiar no plano nacional e internacional, de 3 de Dezembro de 1986 (Cfr. Artigo 17º).
No âmbito do "Grupo Permanente de Análise" do Centro de Estudos Judiciários, também foi defendido o carácter excepcional e subsidiário da adopção internacional, considerando os maiores riscos que esta adopção

económicas, nacionalidade, domicílio, residência, e particular apetência para aceitar e compreender as condições concretas da criança em causa. Em segundo lugar, deve ser feito um estudo muito cuidadoso da criança, sob o ponto de vista médico-familiar, psicológico e sócio-jurídico, bem como não poderão ser esquecidas as informações que digam respeito a qualquer deficiência ou atraso que importe um tratamento especial da criança. Ao mesmo tempo que é realizado este estudo, deverá ficar bem definida a situação com a família natural. Em terceiro lugar, é de extrema importância, pelos problemas que se podem vir a colocar, o conhecimento das legislações do país de onde a criança é nacional, dos países de nacionalidade dos adoptantes e de acolhimento. No entanto, verifica-se, na prática, uma tendência para que os Estados apliquem a sua lei nacional na protecção das crianças, o que traduz a inexistência de bases comuns, o que, por sua vez, faz ressaltar a importância da via convencional nesta matéria. Em quarto lugar, da avaliação dos procedimentos referido deve resultar "um juízo de forte probabilidade no sentido de que a adopção trará reais vantagens para o menor, de que a motivação dos candidatos à adopção é legítima e de que é razoável supor que entre o adoptante e o adoptado se estabelecerá um vínculo semelhante ao da filiação, ou de que se verifiquem outros requisitos materiais substantivos porventura exigidos pela lei concretamente aplicável (essa lei é, com mais frequência, a lei pessoal do adoptante, como sucede no nosso sistema jurídico - artigo 60º, do Código Civil. Português)" (Leandro, 1987: 57). Para que este juízo possa ser confirmado, a adopção não pode ser decretada sem que antes a criança seja colocada, durante um período razoável, junto dos adoptantes, o que na prática significa que a criança tem que ser deslocada antes de ser adoptada. Esta deslocação deve ser feita com o maior cuidado e segurança, deve garantir a representação do legal do menor no país de acolhimento e durante a sua duração deverão ser prestadas todas as informações regulares à autoridade competente do país de origem.

Em quinto lugar, deve ser assegurada a validade da decretação da adopção, de forma a que produza todos os seus efeitos no país de origem. Por fim, é indispensável tentar evitar, por todos os meios, o tráfico de crianças.

---

comporta, designadamente os de ruptura cultural e, atendendo, essencialmente ao princípio de que cada comunidade se deve responsabilizar pelas suas crianças.

A adopção internacional foi, pela primeira vez, objecto de regulamentação em Portugal em 1993, através do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, cujo âmbito de aplicação abarca a colocação de menores residentes em Portugal no estrangeiro, bem como a adopção por residentes em Portugal de menores residentes no estrangeiro[164].

A Convenção de Haia de 29 de Maio de 1993, sobre a protecção de crianças e a cooperação em matéria de adopção internacional[165], já previa a necessidade do estabelecimento de um relacionamento privilegiado entre as autoridades centrais dos países de acolhimento e de origem, que teriam a função de acompanhar todo o processo, de seleccionar os candidatos e de garantir que o recurso à adopção é a melhor opção para a situação concreta. A regulamentação portuguesa da adopção internacional, acompanhando as normas vertidas na Convenção, estabeleceu como princípios fundamentais o princípio da subsidariedade e o princípio da necessidade de prévia decisão judicial. Da consagração destes princípios resulta que a adopção internacional só será admissível após um prévio processo de confiança judicial, não admitindo uma decisão de confiança administrativa, e, para além disso, só será possível quando não existirem candidatos em Portugal, apresentando-se como último recurso para as crianças[166].

Se, todavia, persistir a ausência de candidatos a nível nacional, deve ser ponderado o encaminhamento para a adopção internacional junto da autoridade central portuguesa – Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social (DGSSS) -, para onde se envia todo o processo para análise conjunta da viabilidade da adopção pretendida. Após a recepção das candidaturas dos candidatos residentes no estrangeiro (com nacionalidade portuguesa), previamente aceites pela DGSSS, para serem integradas na listagem dos candidatos nacionais, há lugar a uma avaliação conjunta da viabilidade da adopção pretendida, tendo em conta o perfil dos candidatos e da criança. Posteriormente, as equipas nacionais recepcionam as informações, provenientes da DGSSS, relativas à decisão tomada pelo

[164] Pode dar-se a situação de os adoptantes e do adoptando se encontrarem a residir no mesmo país, mas o país de origem um ou de ambos ser diferente. Nesta situação, a residência comum não afasta a problemática da adopção internacional, mas implica características que a tornam mais próxima da adopção nacional (Guerra:2002).

[165] Esta Convenção foi inspirada pelos princípios contidos na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1990.

[166] Constituem excepções a este princípio o facto de a criança e o adoptante terem a mesma nacionalidade e, com base no princípio da defesa do interesse superior da criança, se se vier a constatar que por motivos de saúde ou outros a criança possa vir a beneficiar concretamente da sua deslocação para o estrangeiro.

candidato e pela entidade estrangeira competente, bem como o processo de candidatura, previamente aceite e devidamente organizado relativo aos candidatos, após o que devem providenciar para que seja requerida a confiança judicial da criança ao candidato. Finalmente, após receberem as cópias das informações enviadas pela entidade estrangeira competente, bem como cópia da decisão que decrete a adopção, fazem a recepção dos candidatos adoptantes e dão início ao processo de pré-adopção.

A complexidade e os diferentes problemas que caracterizam a adopção internacional fez com que o Conselho da Europa adoptasse, em 26 de Janeiro de 2000, a Recomendação 1443(2001)[167], intitulada "Para um respeito dos direitos da criança na adopção internacional", cujo conteúdo realça aspectos fundamentais que devem ser tomados em conta pelos diferentes Estados-membros e que passaremos a enunciar:

a) a criança tem direito a conhecer os seus pais e as suas origens;
b) a criança tem direito a ser educada pelos seus pais; a adopção internacional deve permitir à criança encontrar um pai e uma mãe que respeite os seus direitos e não pais estrangeiros mais preocupados em satisfazer, a todo o custo, os desejo de ter uma criança a seu cargo;
c) é condenada a transformação actual da adopção internacional num verdadeiro mercado regido por leis capitalistas da oferta e da procura, caracterizada por um fluxo, de sentido único, de crianças vindas de países pobres para os países mais desenvolvidos;
d) são condenados os actos criminosos cometidos durante este processo, mormente as pressões psicológicas ou de ordem económica exercidas sobre famílias carenciadas, as "adopções" directas junto das famílias, a concepção com vista à adopção, as falsas declarações de paternidade e a adopção de crianças através da Internet;
e) a adopção pode dar lugar ao desrespeito dos direitos da criança, não correspondendo ao seu superior interesse;
f) a adopção internacional deve garantir a continuação da educação da criança, assente a sua origem étnica, religiosa, cultural e linguística.

[167] Esta Recomendação teve origem na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

Partindo da enunciação destes pontos, o Conselho da Europa convidou o Comité de Ministros a tomar as medidas necessárias com o fim de (re)afirmar o papel do Conselho como garante dos direitos humanos, especialmente na defesa e promoção dos direitos das crianças, através da elaboração, em cada Estado, de políticas sociais e familiares favoráveis à criança, que visem a prevenção do abandono infantil, a manutenção da criança na sua família de origem e, na falta dela, o desenvolvimento de alternativas familiares e a promoção da adopção nacional como meio preferencial em relação à colocação institucional. Por outro lado, ao Comité foi ainda pedido que revisse a Convenção europeia sobre a nacionalidade, adoptada em Estrasburgo, em 6 de Novembro de 1997, a fim de facilitar a aquisição da nacionalidade do país de acolhimento por uma criança estrangeira, no caso de o processo de adopção falhar.

Por outro lado, o Conselho da Europa convidou os Estados membros a: a) fazer respeitar os direitos da criança, mediante a ratificação da Convenção de Haia; b) empreender campanhas de informação junto dos profissionais e dos candidatos à adopção internacional, com vista a uma plena compreensão dos princípios e dos compromissos nascidos da Convenção; c) desenvolver a cooperação bilateral ou multilateral indispensável à aplicação directa da Convenção; d) apoiar os países de origem dos menores estrangeiros na elaboração da legislação sobre a adopção; e) assegurar aos candidatos à adopção internacional uma preparação aprofundada e obrigatória como etapa prévia a este passo; f) assegurar um acompanhamento psicológico da situação dos menores estrangeiros adoptados; g) assegurar à criança estrangeira, no caso de divórcio dos pais adoptivos, de abandono ou de dificuldades no processo adoptivo, o respeito pelos seus direitos fundamentais, como o direito ao nome e a uma nacionalidade; h) assegurar o direito da criança adoptada de conhecer as suas origens, eliminando das legislações nacionais toda e qualquer disposição que seja contrária a este princípio; i) aprofundar a cooperação interestadual, via Europol, na luta contra o tráfico de crianças, erradicando as redes mafiosas e ilícitas, não deixando sem sanção qualquer tipo de abuso praticado.

Em resposta o Comité de Ministros reconheceu todas as directrizes apresentadas, tendo ainda referido a importância da declaração final de Yokohama proferida no âmbito do II Congresso Mundial contra a exploração sexual de crianças para fins comerciais, realizada entre os dias 17 e 20 de Dezembro de 2001, bem como os trabalhos preparatórios

que contribuíram para tal declaração, levados a cabo em Budapeste, através da Conferência organizada pelo Conselho da Europa em cooperação com a UNICEF, realizada em 20 e 21 de Novembro de 2001.

Após solicitação de parecer relativamente ao projecto de resposta dada pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa à Recomendação em questão, o Conselho Superior da Magistratura português elaborou um documento onde apresentou um conjunto de linhas de orientação a seguir pelos Estados, pelos organismos nacionais e pelas autoridades centrais, donde resultaram as seguintes conclusões:

- necessidade de um conhecimento mais aprofundado dos mecanismos da adopção internacional, a fim de que se possa decidir, com toda a consciência e com perfeito conhecimento de causa, sobre a ida de uma criança para o estrangeiro;
- necessidade de reforçar a importância do carácter subsidiário e excepcional da adopção internacional, considerando os riscos de maior grau que pode comportar, designadamente, os de ruptura cultural, acentuando-se o princípio basilar e solidário de que cada comunidade se deve responsabilizar, *prima facie*, pelas crianças que gera no seu seio;
- necessidade de relativizar a noção de subsidariedade de forma a que se não continuem a procurar, tantas vezes de forma infrutífera, laços de uma família biológica, alargada ou alternativa a uma criança, que se acaba por prolongar demasiadamente, fazendo com que a solução internacional desapareça definitivamente;
- necessidade de acentuar a importância da noção de interesse superior da criança, conceito que cada vez mais se densifica e que compreende o diferente significado do tempo e urgência para a criança e a necessidade de uma resposta familiar em tempo útil;
- necessidade de acentuar que a escolha pela adopção internacional deve ser feita o mais cedo possível, sendo que a noção de tempo útil para uma criança pode não coincidir com a sua baixa idade;
- necessidade de aperfeiçoar o mecanismo de escolha de candidatos à adopção internacional de forma a despistar as situações pouco claras, que possam esconder motivações ilegítimas;

- necessidade de dar a conhecer aos adoptantes as vicissitudes reais da criança a adoptar, anteriormente à colocação da mesma junto deles, não se devendo esquecer a informação sobre eventuais deficiências ou atrasos que importem tratamento ou estimulação especiais;
- acentuar a necessidade do conhecimento das legislações do país da nacionalidade da criança e do país de acolhimento e da nacionalidade dos adoptantes, de forma a que se possa avaliar as possibilidades da adopção ser decretada;
- acentuar a necessidade de criar e implementar um verdadeiro direito convencional, que exige soluções uniformes transnacionais, com vista ao respeito indiscutível do interesse da criança;
- acentuar a necessidade de a adopção internacional não ser deixada ao acaso e na mão de intermediários menos competentes e fiáveis, devendo evitar-se, a todo o custo, o tráfico de crianças; acentuar a necessidade de rever a Convenção Europeia sobre a nacionalidade, de forma a não transformar nenhuma criança em apátrida;
- necessidade de definir a idade base a partir da qual a opinião da criança adoptanda deve ser tomada em linha de conta;
- necessidade de garantir, de facto, o gozo das garantias e o respeito pelas disposições legais aplicáveis em caso de adopção internacional;
- necessidade de sensibilizar as instituições e a autoridade central, bem como os adoptantes para as implicações inerentes a este tipo de adopção, nomeadamente a nível psicológico (identidade, afectividade, estabilidade e integração) e da dinâmica familiar (segurança);
- necessidade de sensibilizar as instituições, os tribunais e a autoridade central nesta matéria para a aplicação da lei no sentido da humanização, liberdade e prevenção da anormalidade;
- necessidade de sensibilizar as instituições e a autoridade central, assim como os adoptantes, para as consequências dos rótulos e estigmas no dossier da criança que podem cristalizar o seu percurso vivencial;
- necessidade de lutar contra as adopções internacionais independentes, que constituem ainda a grande maioria das adopções na Europa Ocidental e onde a capacidade dos adoptantes não é assegurada com base num inquérito psicossocial

conduzido por equipas técnicas competentes e os requisitos psicossociais e legais relativos ao adoptando não são estabelecidos com segurança;

- necessidade de formar o pessoal chamado a intervir no processo ou nos problemas específicos da adopção internacional, evitando-se que o mesmo (técnicos sociais, psicólogos e magistrados) acabe por agir em função de uma ideologia relativa à adopção ou da sensibilidade pessoal, do que fundamentados no conhecimento dos elementos que devem ser tidos em conta para a protecção da criança e das famílias envolvidas num processo de adopção internacional;
- necessidade de implementar a educação do público quanto aos direitos da criança no quadro da adopção, lutando contra a crescente propagação da noção do "direito ao filho", que conduz, fatalmente, a práticas violadoras dos direitos fundamentais da crianças e lhe retiram a natureza natural de "acto ou dádiva de amor", não raras vezes utilizado como justificação;
- necessidade de reduzir a pressão exercida pela procura das famílias adoptantes da Europa Ocidental sobre os países em mais dificuldades, indutora do tráfico e da venda de crianças;
- necessidade de publicar obras pedagógicas subordinadas ao tema da salvaguarda dos direitos da criança em matéria de adopção internacional;
- ratificação urgente, pela maioria dos países, da Convenção de Haia;
- necessidade de agilizar a acção do Serviço Social Internacional;
- necessidade de implementar políticas nacionais, instalando ou reforçando as estruturas locais competentes de protecção social à criança e à família que intervenha na prevenção de situações de abandono, através do apoio às famílias, e organize a desinstitucionalização das crianças, nos casos em que tal seja possível e aconselhável, com base em inquéritos clínicos e psicossociais e mediante o cumprimento da seguinte ordem de prioridades: reinserção da criança na família natural (próxima ou alargada), colocação familiar em ligação com a família natural, ruptura dos laços com a família natural para dar à criança a possibilidade de ser adoptada, adopção nacional e adopção internacional[168].

[168] A apresentação destas conclusões seguiu de perto trabalho elaborado pelo Dr. Paulo Guerra, juiz de direito, sobre o Parecer do Conselho Superior de Magistratura sobre o Projecto de resposta dada pelo Conselho de Ministros de Conselho da Europa à Recomendação n.º 1443(2000), da Assembleia Parlamentar

Ao longo da nossa investigação, apesar de não incidirmos na adopção internacional, foram-nos referindo os seguintes constrangimentos:

a) a necessidade de melhorar o desempenho da autoridade central da adopção internacional;
b) e de facilitar a sua articulação com os organismos de Segurança Social;
c) a necessidade de evitar a duplicação de processos de confiança judicial. Em regra, nos termos legais, a autoridade central exige que exista um processo de confiança específico para adopção internacional. Ora, em alguns casos, acontece que se verifica um processo de confiança judicial para possibilitar a adopção em território nacional. Mas, como se frustra, a criança é encaminhada para a adopção internacional e exige-se novo processo de confiança judicial específico para este tipo de adopção. A duplicação de processos é evidente.

## 7. Conclusões

O encaminhamento para adopção implica, necessariamente, considerações de ordem psicológica, social e jurídica. Isto significa que o encaminhamento deverá ser efectuado dentro dos recursos existentes e das normas legais em vigor, tendo em conta as vantagens e os inconvenientes previsíveis para o desenvolvimento global da criança e a possibilidade de estabelecimento e consolidação de uma relação afectiva adequada com a família adoptante.

Assim, na missão de encaminhamento para adopção, assume particular importância a avaliação cuidadosa dos candidatos adoptantes e o trabalho interdisciplinar dos técnicos de serviço social e dos psicólogos, que nunca deverão esquecer que o elemento essencial é a defesa do interesse superior da criança

É assim que a Segurança Social, a partir de 1980 e, em especial, com as reformas de 1993 e de 1998, em conjunto com as instituições particulares que financia, assume um papel fundamental no processo de adopção, ao garantir a transparência e a legalidade dos procedimentos sob a "fiscalização" do Ministério Público e ao permitir uma maior articulação entre os diferentes elementos envolventes, das instituições particulares aos

do Mesmo Conselho adoptada em 26 de Janeiro de 2000 (na sua 5ª sessão), a propósito do respeito pelos Direitos da Criança na Adopção Internacional.

tribunais. São os organismos da Segurança Social, ou seja, o Instituto de Solidariedade e Segurança Social e, no município de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, assim como, nos casos previstos na lei, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (o Refúgio Aboim Ascensão), que apoiam a família, que acolhem crianças em risco, que definem o seu projecto de vida e o eventual encaminhamento do menor para adopção através da confiança administrativa ou judicial, que acompanham o processo de pré-adopção e que seleccionam os candidatos à adopção.

Durante o período de acolhimento provisório, os serviços, para além do apoio que prestam às equipas técnicas das instituições, fazem um estudo multidisciplinar e em tempo útil da situação das crianças que foram acolhidas e das suas famílias naturais, com a finalidade de definirem o projecto de vida mais adequado, elaborando os relatórios psicossociais necessários para instruir os processos. Por outro lado, os Serviços de Acção Social, em articulação com a Equipa de Menores e Adopção competente, devem preparar a criança para a adopção, de forma gradual, tendo em conta a sua idade, o nível global de desenvolvimento e entendimento da situação. De acordo com as opiniões recolhidas junto dos entrevistados e com base nos dados fornecidos pelos serviços do Instituto de Solidariedade e Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, constatou-se a deficiente articulação entre as equipas e os serviços envolvidos no processo, bem como o deficiente funcionamento dos lares e famílias de acolhimento. Por outro lado, a detecção tardia de crianças em perigo é outro dos aspectos considerados negativos.

No que diz respeito aos candidatos a adoptantes, os Serviços de Acção Social Local, após receberem as comunicações daqueles que, tendo a seu cargo uma criança em condições de vir a ser adoptada, avaliam se a adopção de facto corresponde, ou não, ao interesse da criança. Caso esta decisão seja positiva, respeitados os requisitos legais, os serviços providenciam pela atribuição da confiança administrativa da criança aos candidatos e comunicam a decisão ao Ministério Público. Caso contrário, a oposição fundamentada à confiança administrativa é comunicada ao Ministério Público e são apresentadas propostas alternativas de protecção da criança. No que toca a este ponto, são de realçar as dúvidas que tanto preocupam os técnicos no momento da escolha dos adoptantes.

A confiança administrativa resulta de uma decisão do organismo de Segurança Social (artigo 25º, alínea o), do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro), no município de Lisboa, da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa (artigo 29º, n.º 1, alínea a)) ou de instituições particulares de solidariedade social reconhecidas (Decreto Regulamentar n.º 17/98, de 14 de Agosto). Segundo os dados recolhidos, verifica-se que, relativamente ao número de confianças judiciais propostas, as decisões administrativas são bastante inferiores.

Por sua vez, a confiança judicial é uma das formas de possibilitar o encaminhamento de crianças em perigo para adopção, ou melhor, é a única possibilidade de se lograr o estabelecimento do vínculo de adopção quando não é prestado o consentimento prévio e quando não tenha havido confiança administrativa. Por outro lado, a decisão de confiança judicial, que declarará um estado de adoptabilidade, tem uma natureza mais garantística e incisiva do que a confiança administrativa, na medida em que depende da apreciação do tribunal. Como podemos constatar, a confiança judicial continua a ser o mecanismo mais utilizado para entregar uma criança para adopção. Existem, contudo, alguns obstáculos em intentar acções de confiança judicial. Se, por um lado, as instituições de acolhimento não têm apoio jurídico para intentar este tipo de acções, e a Segurança Social, apesar do esforço de alguns Centros Distritais, como os de Lisboa e Porto, não tem iniciativa para tal, por outro lado, o Ministério Público demora meses a recolher os elementos necessários para instruir os processos. Na verdade, o processo de confiança judicial é considerado pelos técnicos de serviço social e por outros actores judiciários, como um dos principais constrangimentos à constituição do vínculo de adopção.

Uma vez a criança entregue aos candidatos, dá-se início ao acompanhamento da situação de pré-adopção, durante um período não superior a um ano. Se do acompanhamento resultar que a situação não corresponde ao superior interesse da criança, deverá ser ponderado um projecto alternativo que salvaguarde aquele interesse.

Da avaliação promovida pelas Unidades de Protecção Social de Cidadania/Unidades de Acção Social dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social, constatou-se que as primeiras acções de melhoramento devem passar pela criação e pelo alargamento das Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais e de Equipas

Multidisciplinares de Menores e Adopção e pela necessidade de fomentar a sua formação especializada e, por outro lado, pela definição de orientações técnicas e uniformização de procedimentos de intervenção, circuitos e instrumentos de trabalho, visando uma operacionalização mais eficaz e eficiente. Em segundo lugar, considerou-se necessário promover a implementação de uma base de dados nacional, que inclua duas listagens essenciais à coordenação central e nacional da adopção, uma lista nacional de candidatos a adoptantes e outra lista nacional de crianças em situação de adoptabilidade.

Do estudo levado a cabo pelo Instituto de Solidariedade e Segurança Social, relativo aos dados sobre a situação da adopção no nosso país, vimos que se podem retirar informações relativas às crianças, aos candidatos, à prestação das equipas técnicas e quanto à morosidade do processo de adopção.

No âmbito de intervenção da Segurança Social (com excepção do concelho de Lisboa), os serviços do Instituto de Solidariedade e Segurança Social consideram que foram definidos, em 2001, por si e pelas instituições de acolhimento, 385 projectos de vida de encaminhamento para adopção.

No mesmo ano, foram confiadas 124 crianças em confiança administrativa, requeridas 218 confianças judiciais, enquanto se encontravam 492 crianças em pré-adopção e foram decretadas judicialmente 335 adopções.

É de salientar que 227 crianças (140+87) foram colocadas provisoriamente (guarda provisória, curadoria provisória) a viver com os adoptantes na pendência dos processos de confiança judicial.

Relativamente à evolução de 2001 para o primeiro semestre de 2002, parece positivo o crescimento da definição de projectos de vida (280) que, necessariamente, no segundo semestre, implicaram o crescimento das outras variáveis consideradas.

Assim, no que toca à informação relativa às crianças, como pontos fortes, os distritos de Beja, Bragança, Guarda e Viseu, salientaram existir um elevado grau de realização pessoal e familiar nos candidatos e na criança, desenhando-se a adopção como uma resposta às necessidades de crianças privadas de um ambiente familiar biológico minimamente estruturado e funcional. Em Évora e em Faro, considerou-se existir uma boa articulação com os tribunais e em Santarém foi criada uma base de dados que entrará em funcionamento no final do mês de Outubro. Pelo contrário, o distrito de Aveiro carece de

um programa específico de base de dados, em Coimbra é apontada a deficiente articulação, quanto à discussão dos seus projectos de vida, entre a equipa de adopções e as instituições que acolhem as crianças em risco. Em Faro, foram identificados como pontos negativos o facto de se ter constatado um insuficiente conhecimento da legislação em vigor e do incumprimento por parte de algumas equipas técnicas.

Podemos, também, verificar que existe uma maior aplicabilidade de confianças judiciais do que administrativas, com excepção do distrito de Viseu, que apresenta maior número de confianças administrativas. Um dos aspectos negativos a que o distrito de Faro faz referência, é o da existência de um número reduzido de confianças administrativas face ao número de confianças judiciais.

No que diz respeito à morosidade do processo de adopção, na grande maioria dos processos, o tempo que decorre entre a detecção da criança em perigo e o acolhimento institucional excede os seis meses, bem como o tempo entre o diagnóstico do projecto de adopção e a entrega aos adoptantes (pré-adopção) e o período entre a entrega aos adoptantes e a decretação da adopção.

Contudo, em alguns distritos parece existir uma boa articulação com os tribunais (Évora e Faro) e uma crescente sensibilidade por parte das entidades e das instituições para a temática da adopção (Coimbra). Por outro lado, em Santarém foi elaborado um Guião Interno de Procedimentos Técnicos, Normativos e Legislativos e está a ser compilado um arquivo de adopção que permita e facilite a uniformidade de procedimentos internos e uma maior eficácia e harmonização das respostas sociais.

No que diz respeito às informações relativas aos candidatos a adoptantes, os diversos serviços apontam exclusivamente pontos fracos ao sistema, o que se justifica por três razões: pela disparidade entre o número de candidatos a adoptantes e o número de crianças disponíveis para adopção; porque as expectativas dos candidatos não correspondem às situações reais das crianças disponíveis para adopção; e devido à impossibilidade de garantir aos candidatos à adopção, a não ser em casos de consentimento prévio ou de confiança judicial, que a entrega para adopção seja definitiva.

São vários os pontos positivos apontados pelos distritos relativamente à prestação das equipas técnicas, apesar de não terem todos os mesmos fundamentos. Beja salienta o investimento em técnicos, Coimbra a boa articulação entre os vários Centros Distritais de

Solidariedade e Segurança Social e Faro destaca a importância da inclusão de um jurista na equipa que permite acelerar os processos. Por seu turno, Viana do Castelo e Santarém, referem a importância da existência de uma equipa multidisciplinar que, em Santarém, é composta por dois grupos de trabalho sitos na zona norte e na zona sul do distrito e que visa, num futuro próximo, a especialização total das equipas para um funcionamento mais rigoroso dos procedimentos relacionados com a adopção.

Como pontos fracos, e em termos consensuais em todos os distritos, é de realçar a insuficiência de acções de formação e de especialização dos técnicos e a insuficiência de pessoal técnico a tempo inteiro.

O outro organismo de segurança social relevante em matéria de adopção, é a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Esta é a instituição responsável pela apreciação e pelo encaminhamento dos processos de adopção no município de Lisboa, e assume-se como parte do Sistema de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens em risco, cujo regime consta da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro. A Direcção dos Serviços de Apoio a Crianças acolhe crianças em risco, por forma a proporcionar-lhes estabilidade emocional e física, auto-estima e capacidade de autocontrolo, desenvolvendo capacidades cognitivas, intelectivas e integração, funcionando em rede com os tribunais, com as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, com a Segurança Social e com as Instituições Particulares de Solidariedade Social. A sua missão consiste em, pela via da institucionalização e/ou da adopção, agir sobre a degradação da rede social, impedindo ou neutralizando a reprodução das transgressões aos direitos das crianças e afirmando o direito à cidadania destas.

Neste contexto, a Equipa de Adopções visa assegurar um serviço de atendimento ao público, no âmbito da adopção; o estudo psicossocial das famílias candidatas; a integração dos menores em período de pré-adopção e respectivo acompanhamento técnico; e a articulação com os organismos nacionais e internacionais homólogos em matéria de adopção.

De acordo com os dados fornecidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, relativos à sua actividade no âmbito da adopção, no primeiro trimestre de 2002 foram acolhidos em equipamentos da Direcção dos Serviços de Apoio a Crianças, 290 menores, 282 foram confiados directamente à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e oito vindos da Emergência Social. A faixa etária predominante situa-se entre os quatro e os seis anos

(20%), seguida da faixa dos pré-adolescentes com idades compreendidas entre os 13 e os 15 anos.

No primeiro semestre de 2002, a adopção representa 18% dos encaminhamentos, sendo este valor somente ultrapassado pelo acolhimento em Lar (19%) e pela reintegração familiar (23%).

Ao ser estabelecida a comparação entre o número de crianças entregues para adopção e as adopções efectivamente decretadas, conclui-se que em 1999 foram entregues 44 crianças e decretadas 41 adopções, o que representa 93%, em 2000 foram entregues 40 crianças e decretadas 52 adopções e constata-se que em 2001 foram entregues 36 crianças e decretadas 45 adopções, valor mais elevado do que o número de crianças entregues.

O ano em que se inscreveram mais famílias para adopção foi em 1999, com 65 inscrições, tendo sido nesse ano seleccionadas 56 famílias. Em 2001, candidataram-se 53 famílias e foram seleccionadas 22. Verifica-se, contudo, que o número de famílias seleccionadas em lista de espera é bastante elevado: em 1999, eram 90, em 2000, contavam-se 83 e, em 2001, eram 82 famílias. O número de famílias candidatas excluídas, segundo os dados fornecidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, são bastante reduzidos, com excepção de 2001, ano em que foram excluídas 29 famílias em 53, o que representa cerca de 41% do total.

Outro aspecto a realçar prende-se com o número de confianças judiciais requeridas (28), que é bastante superior ao número de confianças administrativas (4), o que, segundo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, resulta de uma maior intervenção do Tribunal de Menores e Família de Lisboa no encaminhamento institucional de menores em risco. Esta intervenção judicial é positiva, do ponto de vista da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, pois significa uma maior protecção às crianças em risco, na medida em que é garantida por um processo tutelar, estabelecendo-se uma forma legítima de actuação do organismo de Segurança Social e, ao mesmo tempo, responsabilizando-o enquanto substituto da família natural. Na verdade, se de forma aparente a medida de protecção retira protagonismo ao organismo de Segurança Social, obriga, igualmente, a uma responsabilização solidária por parte do tribunal que acompanha de forma mais activa a criança acolhida.

As dificuldades com que a Direcção dos Serviços de Apoio a Crianças se depara na sua actividade verificam-se ao nível das relações que se estabelecem entre os serviços de

Acção Social, do poder de comunicação/informação com o exterior, da capacidade de fazer partenariado e da capacidade de criar alternativas.

Deste conjunto merecem particular destaque as relações que se estabelecem com o tribunal, com as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e com a Segurança Social, por se revestirem de alguma complexidade, sobretudo pela desigualdade existente entre os organismos envolventes. Se, por um lado, os tribunais actuam na sua veste de "superpoder", por outro, a Segurança Social tem a pretensão de se assumir com predominância face à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Não podemos esquecer, no entanto, no que se refere à adopção, que o Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio legitima a actuação da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, concretamente do seu Serviço de Apoio a Crianças. Na verdade, os técnicos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa defendem que os relatórios que esta instituição elabora não deveriam ser postos em questão em tribunal, sugerindo-se, inclusivamente, que o relatório possa valer como prova plena, defendendo, ainda, que tal como os técnicos de organismos da Segurança Social, deveriam ser ouvidos como peritos e não como testemunhas.

Contudo, e do outro lado do processo, encontram-se os magistrados que apontam a falta de formação técnico-jurídica e a insuficiência de meios dos organismos de Segurança Social.

A adopção, no distrito de Faro, beneficia de um regime especial de cooperação, segundo a opinião de todos os intervenientes. Beneficia de uma boa relação de cooperação entre os organismos de Segurança Social (o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Faro e o Refúgio Aboim Ascensão que, para o efeito, foi reconhecido por Portaria ministerial) e o tribunal.

Para além da actividade do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Faro, merece destaque a visibilidade e a actividade do Refúgio Aboim Ascensão, que se assume como um Centro de Adopção, isto é, encaminha o mais rapidamente possível para adopção as crianças adoptáveis e que representam, segundo o seu director, 20% do universo das crianças acolhidas no Centro de Acolhimento.

A boa articulação do Refúgio Aboim Ascensão com todas as outras entidades, permite que uma criança não permaneça neste Centro de Acolhimento mais de um ano.

O princípio que norteia as Equipas de Menores e Adopção, no que diz respeito ao encaminhamento para adopção, reside na tentativa de encontrar, em primeiro lugar, junto de todas as equipas de adopção nacionais, uma criança para cada candidato. Se, contudo, persistir a ausência de candidatos a nível nacional, deve ser ponderado, como *ultima ratio,* o encaminhamento para a adopção internacional junto da autoridade central portuguesa – Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social.

Na adopção internacional constatam-se vários constrangimentos, seja na actuação da autoridade central, seja na desnecessidade de haver um processo de confiança judicial específico para a adopção internacional quando, em regra, já houve, anteriormente, processo de confiança judicial.

No que toca à adopção internacional, para além da ratificação urgente da Convenção de Haia, urge, ainda, lutar contra o tráfico de crianças através de uma cooperação interestadual e interinstitucional, de agilizar a acção do Serviço Social internacional, bem como, a necessidade de implementar um conjunto de políticas nacionais que reforcem as estruturas locais competentes de protecção social da criança e da família. Por outro lado, é ponto assente que a adopção internacional é um recurso de *ultima ratio*.

Para concluir, poderemos salientar os aspectos que, no olhar dos actores, são mais controversos no que ao processo de adopção diz respeito: a falta de recursos humanos ao lado da falta de preparação e formação dos técnicos é um factor commumente apontado por todos os intervenientes no processo; na avaliação da situação da criança em risco, a preferência dos tribunais pelos laços biológicos; a falta de articulação entre os técnicos da Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e os centros de acolhimento, por um lado, e com os tribunais, por outro; a falta de supervisão dos centros de acolhimento e a falta de diligência na elaboração dos projectos de vida; o pequeno número de confianças administrativas; a necessidade de uniformização e de centralização da informação relativa às crianças adoptáveis e aos candidatos adoptantes, designadamente através da criação de uma base de dados nacional; a necessidade de valorizar, em termos de prova, os relatórios de Segurança Social e a necessidade de que a selecção de candidatos seja efectuada de um outro modo.

# Capítulo V
# A Adopção no Sistema Judicial

## 1. Introdução

Nos capítulos precedentes demos conta do conjunto de medidas administrativas e judiciais que poderão ser accionadas sempre que uma criança é declarada em situação de perigo. Traçámos, também, a evolução legislativa do instituto da adopção em Portugal, centrando-nos nas principais alterações introduzidas ao seu regime jurídico com o objectivo de facilitar e viabilizar esta medida. Contudo, como se verá, aquelas reformas facilitadoras não tiveram qualquer reflexo no aumento dos processos de adopção. Apesar dos princípios gerais subjacentes a este instituto, de natureza sociológica, psicológica ou jurídica[169], considerarem a adopção como uma das medidas que melhor integram socialmente as crianças que não podem permanecer nas suas famílias biológicas, as estatísticas mostram que o número de processos de adopção se mantém invariavelmente baixo se compararmos com o número de crianças sociologicamente adoptáveis.

Como decorre do regime jurídico explicado no Capítulo 1, o processo judicial de adopção é, necessariamente, precedido de um processo judicial de consentimento prévio, de confiança judicial ou de um processo de confiança administrativa, mas, neste último caso, a lei não dispensa o consentimento dos pais, prestado perante o juiz, no processo de adopção ou no processo de consentimento prévio.

Como também já explicámos, grande parte daqueles processos são precedidos de um processo de promoção e protecção ao abrigo do qual é possível aplicar à criança em perigo uma das várias medidas previstas no ordenamento jurídico com vista a "*afastar o perigo em que se encontram; proporcionar-lhe as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral;* [e] *garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de*

[169] O artigo 4.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro) - aplicável a todos os processos tutelares cíveis - determina como princípio orientador da intervenção para a promoção dos direitos e protecção da criança e do jovem em perigo, que "*na promoção de direitos e na protecção da criança e do jovem deve ser dada prevalência às medidas que os integrem na sua família ou que promovam a sua adopção*".

*qualquer forma de exploração ou abuso*" (cf. artigo 34.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo – LPCJP).[170]

A profusão de processos sem qualquer interligação entre si que precedem a adopção, o que leva, designadamente, à repetição de vários actos e relatórios, é, para alguns dos entrevistados, um dos principais obstáculos à eficácia da adopção como projecto de vida de uma criança.

Neste capítulo, centramos a nossa análise nos processos judiciais de consentimento prévio, de confiança judicial e de adopção. Tendo como fonte principal de informação as estatísticas oficiais do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, começamos por analisar estatisticamente o desempenho do sistema judicial, na década de 90, no que respeita àqueles processos. Tratamos estatisticamente os seguintes indicadores: movimento dos processos findos; duração; autores do impulso processual; sexo e idade do menor; situação do menor à data da abertura do processo; e o sentido da decisão judicial.

Para melhor compreendermos o contexto sócio-normativo de aplicação destes processos judiciais e para identificarmos os principais factores de bloqueio à sua eficácia, considerámos fundamental realizar algumas entrevistas semi-estruturadas com magistrados judiciais e com magistrados do Ministério Público.

## 2. O consentimento prévio

Este processo, alterado substancialmente com a reforma do instituto da adopção de 1993[171], tem como objectivo aferir da vontade real dos pais biológicos em entregar a

[170] Como já referimos nos capítulos anteriores, podem ser aplicadas medidas de promoção dos direitos e de protecção das crianças sempre que é detectada uma criança em perigo, ou seja, sempre que vizinhos, familiares, médicos, professores, etc., fazem chegar ao conhecimento das autoridades judiciais ou das entidades competentes em matéria de infância e juventude, que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto de uma criança ponha em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, ou quando não se oponham, de modo adequado, ao perigo provocado por terceiros ou pelo próprio menor. O artigo 3.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo indica um conjunto de situações que colocam a criança em perigo, nomeadamente quando "*está abandonada ou vive entregue a si própria; sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais; não recebe os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; é obrigada a actividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; está sujeita, de forma directa ou indirecta, a comportamentos que afectem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; [ou] assume comportamentos ou se entrega a actividades ou consumos que afectem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação*".

criança para adopção, conferindo-lhe um carácter quase definitivo, só revogável nos casos previstos na lei. De acordo com o disposto no artigo 1982.º do CC, o consentimento para a adopção plena deve ser prestado inequivocamente para esse fim e deve ser prestado perante o juiz, após este ter explicado, de forma compreensível para o declarante, as consequências e o significado desse acto. Este consentimento pode ser prestado a todo o tempo, inclusive antes de iniciado qualquer processo judicial destinado à entrega da criança à guarda de terceiros. Poderá ser revogado no prazo de dois meses após a concessão. Decorrido este prazo, continua a poder ser revogável, no prazo de três anos, desde que, nesse prazo, "*o menor não tiver sido adoptado nem confiado judicial ou administrativamente com vista a futura adopção*" (Cf. art. 1983.º, n.º 3 do CC).

O alargamento do processo judicial de consentimento prévio a todos aqueles que o devam prestar para a adopção do menor teve como principal objectivo tornar desnecessária a sua citação no processo de confiança judicial.[172] Recorde-se que também a Segurança Social passou a poder requerer dia para a prestação do consentimento prévio, a exemplo do que já se permitia ao Ministério Público, e que o consentimento prévio pode ser prestado em qualquer tribunal desde que seja competente em matéria de família.

O consentimento prévio para a adopção passou, também, a poder ser prestado independentemente da instauração do processo de adopção ou de identificação do futuro adoptante e o processo passou a beneficiar do estatuto de processo urgente (Cf. artigo 173.º-D da OTM).

### 2.1. Os processos de consentimento prévio: alguns indicadores estatísticos

O Gráfico 2 mostra a evolução dos processos de consentimento prévio findos no período 1993 a 2001.

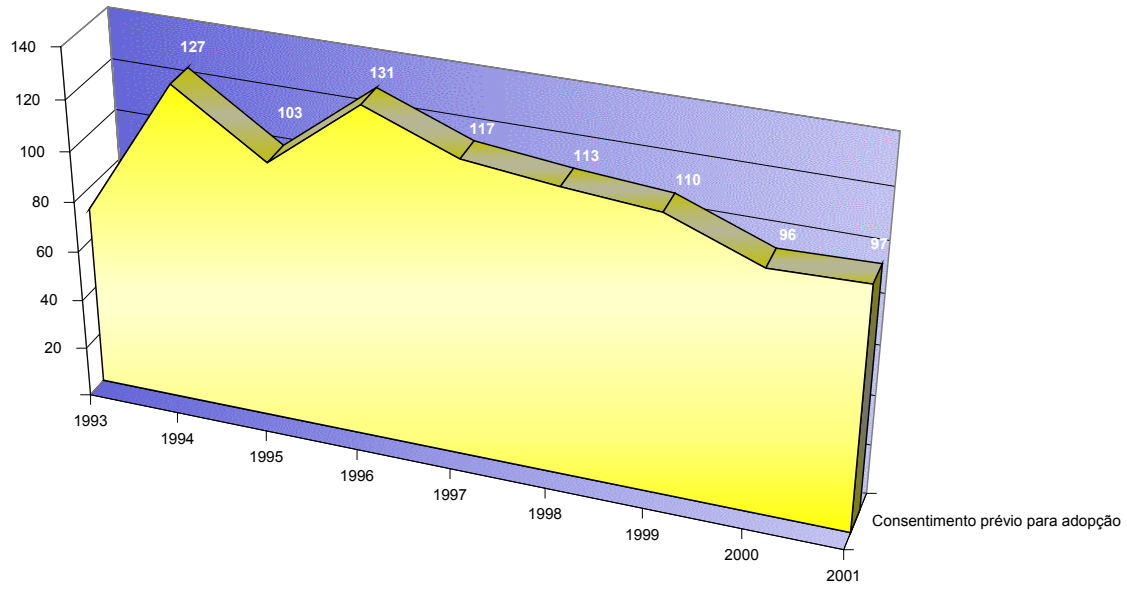
[171] Cf. Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio. Sobre o regime jurídico e a sua evolução, cf. capítulo 1.

[172] Alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, que alterou o Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, já alterado pelo Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio. Hoje, após a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, o consentimento prévio pode ser prestado por qualquer das pessoas cujo consentimento seja necessário para a adopção do menor, inclusive do próprio menor quando maior que 12 anos.

**Gráfico 2**

**Evolução dos processos findos de consentimento prévio**

**(1993-2001)**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

No período analisado, a média anual dos processos de consentimento prévio foi de 107. Estes processos, que nos primeiros quatro anos (1993-1996) aumentaram quase para o dobro (de 72, em 1993, para 131, em 1996), registam, a partir daquela altura, uma tendência constante de diminuição, situando-se abaixo de 100 nos dois últimos anos.

A iniciativa processual foi, maioritariamente, da mãe da criança, com um peso médio de 46% no total de processos de consentimento prévio findos no período; segue-se a categoria "outra pessoa" (16,3%), incluindo-se nesta os organismos de Segurança Social[173]; e o Ministério Público (13,5% ). O pai da criança teve a iniciativa processual num total de 96 processos; o curador em 70; ambos os pais em 53; um parente em 9; e, em 3 processos, o requerimento de consentimento prévio foi apresentado pelo tutor.

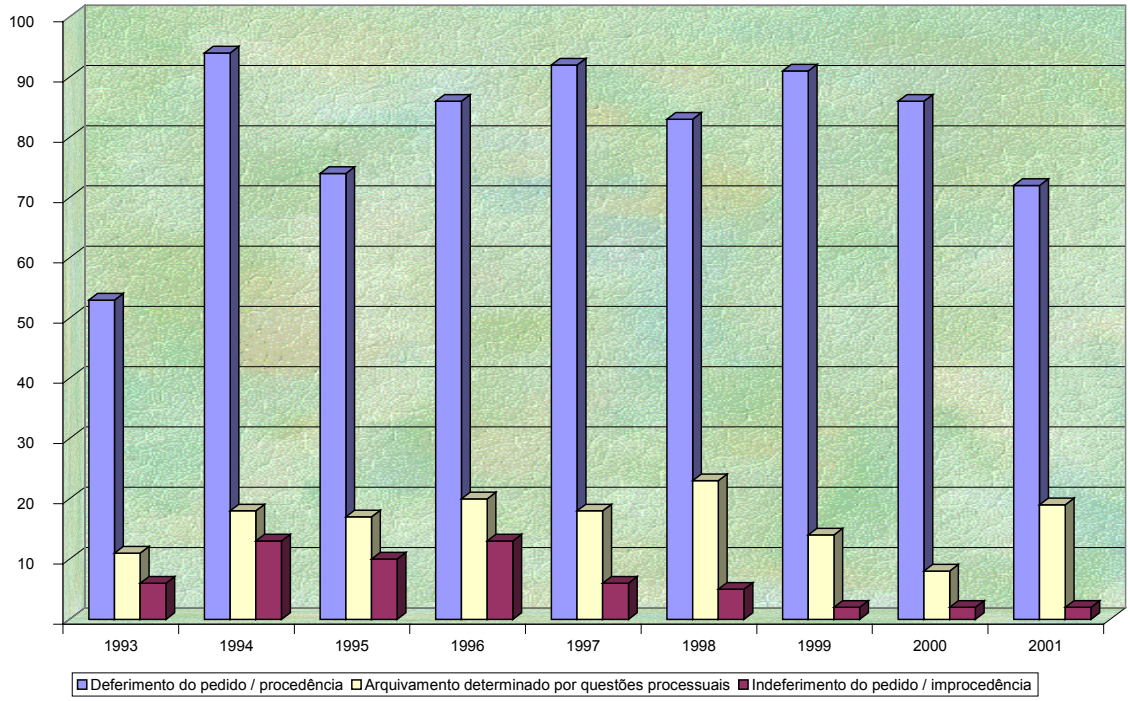
[173] De acordo com o artigo 162º nº2 da OTM podem requerer ao tribunal a abertura de processo de consentimento prévio as pessoas que o devam prestar, o Ministério Público e os organismos de Segurança Social.

Como se pode ver pelo Gráfico 3**,** a decisão judicial, na grande maioria dos processos de consentimento prévio, em todos os anos, é de procedência do pedido, com um peso médio no período de 76,4%, correspondendo a uma média de 81,2 processos.

**Gráfico 3**

**Consentimento prévio para a adopção – decisão judicial**

**1993-2001**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

O número de processos indeferidos foi, no total do período, de 59, correspondendo a 6,2% do total de processos no período. Diga-se, ainda, que o indeferimento destes processos tem vindo a diminuir substancialmente desde 1997, registando-se, nos últimos três anos, apenas um total de 6.

Ainda no âmbito da decisão judicial, merece destaque o número significativo de processos arquivados por razões de ordem processual. Estes processos têm um peso anual médio de 15,5%, representando nos anos de 1998 e 2001, cerca de 20% dos processos de consentimento prévio findos naqueles anos. Como veremos, esta situação decorre, sobretudo, da falta de preparação técnica de quem tem a iniciativa processual, que, em

muitos casos, não tem o acompanhamento de um jurista ou advogado com formação nesta matéria.

As crianças relativamente às quais é dado o consentimento prévio para a adopção são, maioritariamente, do sexo masculino, embora a diferença entre sexos não seja muito significativa. No total do período, o consentimento prévio foi prestado em relação a 57,1% de crianças do sexo masculino**,** contra 42,9% do sexo feminino.

No que se refere à idade da criança, não é possível obter informação estatística fidedigna, uma vez que, numa parte significativa dos processos, não foi recolhida esta informação. Contudo, de acordo com as estatísticas disponíveis, cerca de metade dos processos parece dizer respeito a crianças com menos de 3 anos de idade.

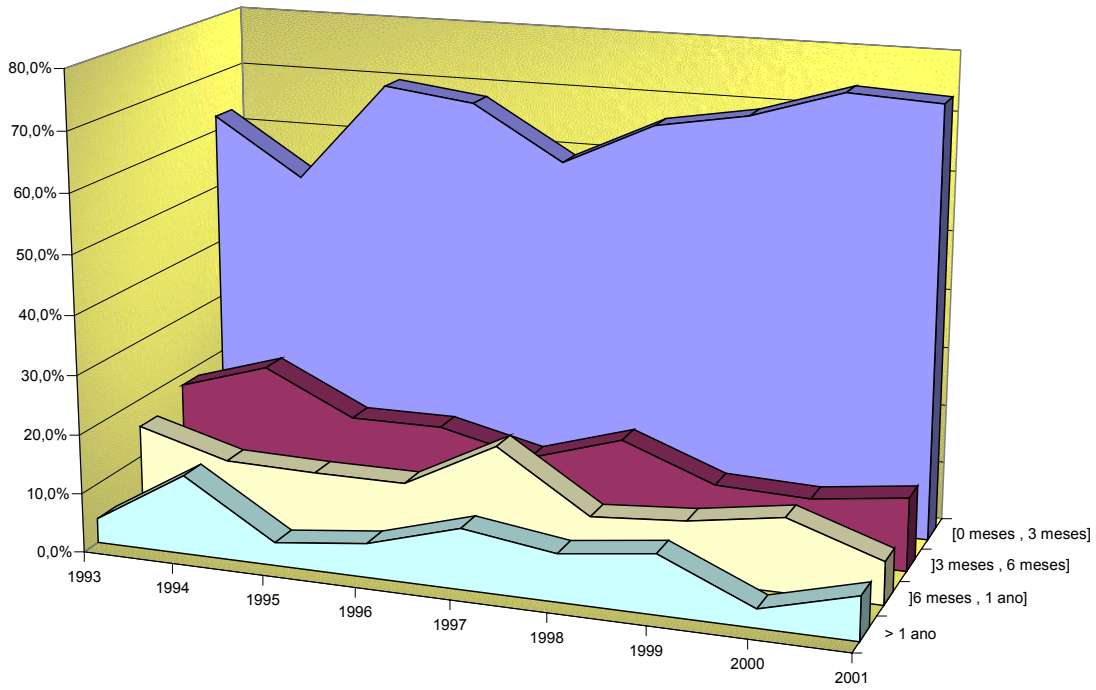
No que se refere ao indicador "situação do menor" à data da abertura do processo de consentimento prévio para a adopção, no período 1993-2001, 35,9% das crianças encontravam-se em centros de acolhimento, 29,3%, a viver com o pai e/ou com a mãe e 26,2%, a viver com outra pessoa.

Como já referimos, os processos de consentimento prévio são processos urgentes e a sua tramitação é simples. Por isso registam, na sua grande maioria, valores de duração abaixo dos 6 meses (Gráfico 4).

**Gráfico 4**

**Duração dos processos de consentimento prévio**

**1993-2001**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

No período analisado 65,7% dos processos foram, em média, decididos em menos de 3 meses e, entre 3 e 6 meses, 15%. Contudo, apesar de se tratar de processos urgentes, 11,6% demoraram entre 6 meses e 1 ano, e 7,6% dos processos findos naquele período demoraram mais de 1 ano (73 processos). Considerando, por um lado, que muitos dos serviços de Segurança Social só entregam a criança aos adoptantes decorridos dois meses – período durante o qual é admissível a revogação – sobre a concessão do consentimento e, por outro, a curta idade das crianças e a simplicidade processual, estes seriam processos cuja tramitação deveria sempre ocorrer em prazos muito curtos.

## 2.2. Alguns factores de bloqueio

As entrevistas realizadas permitiram-nos identificar alguns factores condicionantes do uso ou da eficácia deste processo. São factores que podem actuar em dois momentos distintos: antes da fase judicial e depois de aberto o processo em tribunal.

***Heterogeneidade de procedimentos***

Das nossas entrevistas resulta uma grande heterogeneidade de procedimentos, quer dos serviços sociais dos hospitais, quer dos serviços sociais de Segurança Social no que respeita ao acompanhamento do caso, sempre que uma mãe manifeste a intenção de dar o consentimento para a adopção. Nalguns hospitais, os serviços sociais dispõem de uma "minuta" que entregam à mãe que declara a sua não oposição à adopção, "*ao mesmo tempo, os serviços sociais do hospital elaboram a petição para que a mãe preste o seu consentimento em tribunal*" (P-2).

Noutros distritos são os serviços da Segurança Social que centralizam esse acompanhamento:

> *"Em ....., as famílias que pretendem entregar o filho para adopção contactam-nos, ainda no período de gestação. Somos nós que, depois, nos articulamos com o hospital. Somos nós que acompanhamos esta família durante o período de gestação. A declaração de não oposição só a exigimos há cerca de quatro, cinco meses. Antes, o tribunal não exigia e para nós também não era importante. O que nós pedíamos era sempre a marcação do dia para prestar o consentimento prévio"* (P-2).

Esta fase do processo estará a funcionar melhor nos distritos em que existe uma boa articulação entre os serviços sociais dos hospitais e os serviços da Segurança Social.

Reconhecendo algumas dificuldades de articulação, um magistrado do Ministério Público considera que:

> *"Há alguns problemas que surgem, por um lado, devido ao facto de as entidades hospitalares (organismos da Segurança Social) não estarem conscientes que é possível, desde logo, fazer o pedido de consentimento prévio. Poderiam, por exemplo, se fosse necessário, acompanhar a mãe ao tribunal para ela dar o consentimento prévio. Parece-me que é necessária alguma formação e alguma articulação com as entidades hospitalares para se agilizar este processo"* (Ent. 4).

Também em relação à entrega da criança registam-se algumas divergências de procedimentos. Enquanto que algumas equipas da Segurança Social declaram que não entregam crianças sem que haja declaração judicial de consentimento prévio; outras, consideram que "*talvez arrisquem um bocadinho mais,*" fazendo-o, contudo, porque é esse "*o interesse da criança"* (P-2).

Em geral, as equipas da Segurança Social consideram que, havendo a possibilidade de alteração da posição da mãe, é demasiado arriscado entregar a criança sem a declaração judicial de consentimento prévio. Tanto mais que, por vezes, a situação complica-se porque "*as mães não têm bilhete de identidade, não têm os documentos necessários para prestar o consentimento*" (P-2).

Alguns processos podem, ainda, complicar-se nesta fase inicial porque algumas "*mães dão identidades falsas, aquando do parto, e desaparecem*" (P-2).

A este propósito, um técnico de serviço social relata-nos o seguinte caso:

> "*Há um caso de uma criança que a propusemos ao casal e, na altura, o casal não quis correr o risco e, por um lado, ainda bem. A mãe desapareceu, a criança não estava registada. Ela deu o consentimento escrito aos serviços, mas não apareceu no Tribunal para prestar o consentimento prévio, desapareceu completamente. Nós tínhamos quase a certeza que não haveria problemas, porque a mãe tinha falado com a técnica do Serviço Social da equipa. Mas correu mal. Parte dos técnicos têm, por isso, relutância em entregar a criança sem terminar o processo de consentimento prévio. Muitos casais também não querem correr esse risco. Afectivamente é um risco demasiado grande, que eles não estão dispostos a correr*" (P-2).

Acontece, ainda, que alguns adoptantes, por razões que se prendem com as condições de saúde da criança, não a querem receber nos primeiros meses de vida.

> "*As pessoas consideram que há problemas de saúde que não são muito evidentes nos primeiros meses de vida e são-no posteriormente. Há candidatos que não aceitam a entrega da criança com poucos meses. Aliás, há casais que, no momento da entrevista, quando se pergunta a idade da criança, colocam como limite mínimo, devido ao problema do HIV, os dois anos de idade*" (P-2).

Ainda nesta fase, a heterogeneidade de procedimentos também se verifica no que respeita à colocação da criança recém-nascida durante as seis semanas exigidas para o consentimento prévio.

Nalguns distritos, a criança "*fica no hospital. Tem alta clínica, mas não tem alta oficial. Encontrado o casal pode passar directamente do hospital para o casal candidato à adopção*" (P-2); noutros, a criança fica em centros de acolhimento, raramente irá para famílias de acolhimento.

***Possibilidade de revogação do consentimento***

Nalguns distritos, a entrega da criança ao casal só se processa depois de decorrido o prazo de dois meses após a concessão do consentimento, dentro do qual, como já foi referido, ainda é possível a sua revogação.

A possibilidade de revogação do consentimento é, na fase judicial, um dos condicionalismos a este processo que leva que a maioria dos técnicos entregue a criança ao casal adoptante depois de finalizado o processo judicial de consentimento prévio e depois de, sobre a concessão, terem decorrido dois meses.

Um dos técnicos conta-nos o seguinte caso:

> "*Há uma situação concreta em que a mãe deu o consentimento. Estava sozinha. No fim de dar o consentimento, foi-se embora para a Suiça e, quando chegou lá, entrou em depressão. A família apercebeu-se que alguma coisa se estava a passar. Ela desabafou e a família disse que a bebé era da família e vieram todos para Portugal buscá-la. A família deslocou-se toda da Suiça para Portugal para ajudar aquela pessoa*" (P-2).

Esta é uma questão que divide os nossos entrevistados. Para alguns, quem dá o "*consentimento tem que saber o que está a fazer*", não devendo haver, por isso, possibilidade de revogação. Os técnicos que defendem esta posição, consideram, no entanto, que as mães deveriam ser acompanhadas por equipas que avaliem as suas verdadeiras motivações e a segurança da sua decisão.

Para um magistrado do MP "*o arrependimento, quando se dá o consentimento, é um daqueles casos que acontece muito residualmente. A mim não me repugnava que os*

*dois meses desaparecessem, porque os direitos fundamentais estão todos garantidos. Quando muito acentuar – mas isso já está na lei – que é necessário explicar claramente à pessoa as consequências do consentimento. A supressão dos dois meses possibilitaria que se pudesse "teoricamente" fazer a confiança administrativa logo após as 6 semanas*" (Ent. 4).

Pode, ainda, acontecer que, no decurso do processo de consentimento, o pai apareça, porque teve conhecimento da existência do filho e diz que quer assumir a paternidade. Por vezes, acaba, também, por dar o consentimento para a adopção "*porque não tem nenhuma relação especial com a criança*" (P-2); mas, outras vezes, não, o que, naturalmente, impede que prossiga o processo de consentimento.

## 3. A confiança judicial

Como referimos no Capítulo 1, o processo de confiança judicial, criado pelo Decreto-Lei n.º 185/93, de 13 de Agosto, tem que obrigatoriamente preceder o processo de adopção nos casos em que não haja confiança administrativa. O processo de confiança judicial permite ao tribunal, com vista a futura adopção, confiar o menor a um casal, a uma pessoa singular ou a uma instituição, no caso de o menor ser filho de pais incógnitos ou falecidos; de ter havido consentimento prévio para a adopção; de os pais terem abandonado o menor; de os pais, por acção ou omissão, terem posto em perigo a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação do menor em termos que, pela sua gravidade, comprometam seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação; e de "*os pais do menor acolhido por um particular ou por uma instituição* [terem] *revelado manifesto desinteresse pelo filho, em termos de comprometer seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação, durante, pelo menos, os seis meses que precederam o pedido de confiança*"[174]. Nestes três últimos casos, o tribunal não pode entregar o menor se este se "*encontrar a viver com ascendente, colateral até ao 3º grau ou tutor e a seu cargo, salvo se aqueles familiares ou o tutor puserem em perigo, de forma grave, a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação do menor ou se o tribunal concluir que a situação não é adequada a assegurar suficientemente o interesse do menor*"[175].

[174] Cf. Artigo 1978.º n.º 1, alínea e) do Código Civil.
[175] Cf. Artigo 1978.º n.º 2 do Código Civil.

### 3.1. O processo de confiança judicial: alguns indicadores estatísticos

O processo de confiança judicial pode ser requerido pelo "Ministério Público, o organismo de segurança social da área da residência do menor, a pessoa a quem o menor tenha sido administrativamente confiado e o director do estabelecimento público ou a direcção da instituição particular que o tenha acolhido" (artigo 1978.º do CC). Pode, ainda, requerer a confiança judicial, o candidato a adoptante que, tendo sido seleccionado pelos serviços competentes e tendo já o menor a seu cargo por decisão judicial anterior, não viu o seu pedido de concessão de confiança administrativa deferido pelo organismo da Segurança Social.

Como também já referimos, iniciado o processo de confiança judicial, serão citados para contestar os pais do menor, os ascendentes, os colaterais até ao 3.º grau ou o tutor que tenha o adoptando a seu cargo e que viva com ele, em virtude de terem falecido os pais daquele (artigo 164.º da OTM).

Requerida a confiança judicial, após ouvir o Ministério Público e o organismo da Segurança Social da área da residência do menor, quando estes não forem os requerentes, o tribunal pode atribuir a guarda provisória do menor ao candidato à adopção nos casos em que haja uma probabilidade séria de procedência da acção.

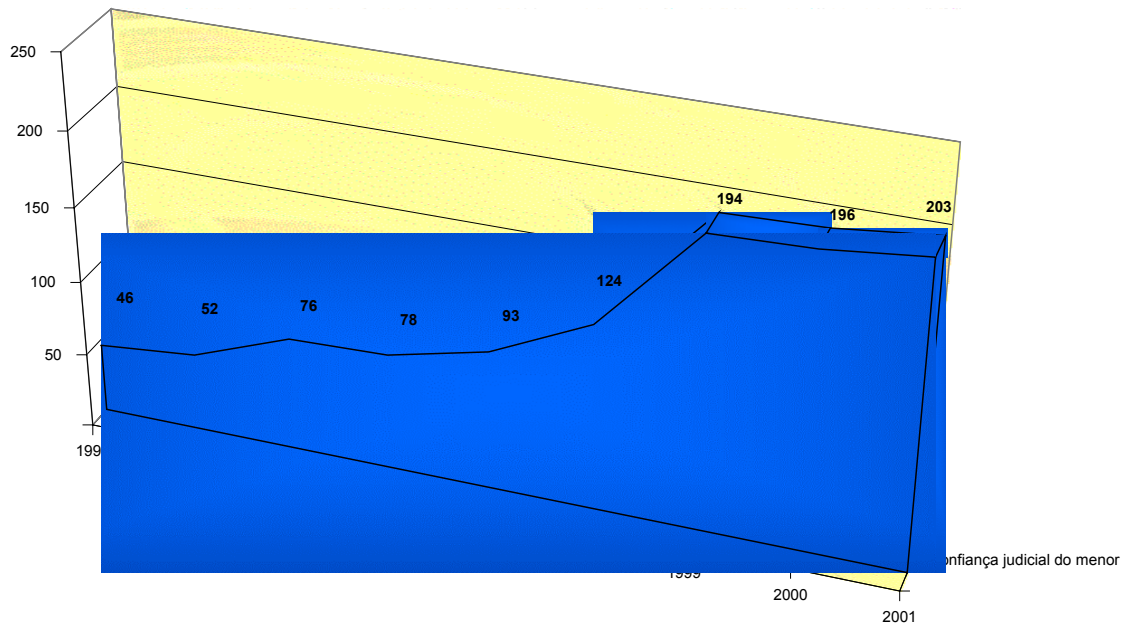
É na tramitação destes processos que a maioria dos entrevistados identifica uma parte significativa dos factores de bloqueio à eficácia do instituto da adopção.

O Gráfico 5 mostra a evolução dos processos de confiança judicial no período 1993-2001.

**Gráfico 5**

**Evolução dos processos findos de confiança judicial**

**(1993-2001)**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

Como se pode ver pelo Gráfico, este processo tem tido, desde a sua criação, uma utilização crescente, aumentando, em nove anos, cerca de três vezes e meia (de 46, em 1993, para 203, em 2001). Decorre, contudo, das nossas entrevistas que a sua aplicação estará bastante aquém do número de situações às quais poderia ser aplicado. Um maior activismo por parte de quem tem legitimidade para propor as acções de confiança judicial, poderia fazer aumentar, substancialmente, o número destes processos e, por esta via, "colocar" para adopção um maior número de crianças.

As Estatísticas da Justiça não nos permitem conhecer se a acção foi proposta pela Segurança Social, pelos centros de acolhimento ou pelos adoptantes, nos casos em que tal é admissível, todos incluídos na categoria "outra pessoa". No período analisado, 41,2% das acções de confiança judicial foi proposta por "outras pessoas", 38,3% pelo MP e 20,9% pelo curador.

Nos últimos anos, os dados mostram um crescente activismo por parte do MP na propositura destas acções. Em 1997, as acções propostas pelo MP foram 30, com um peso

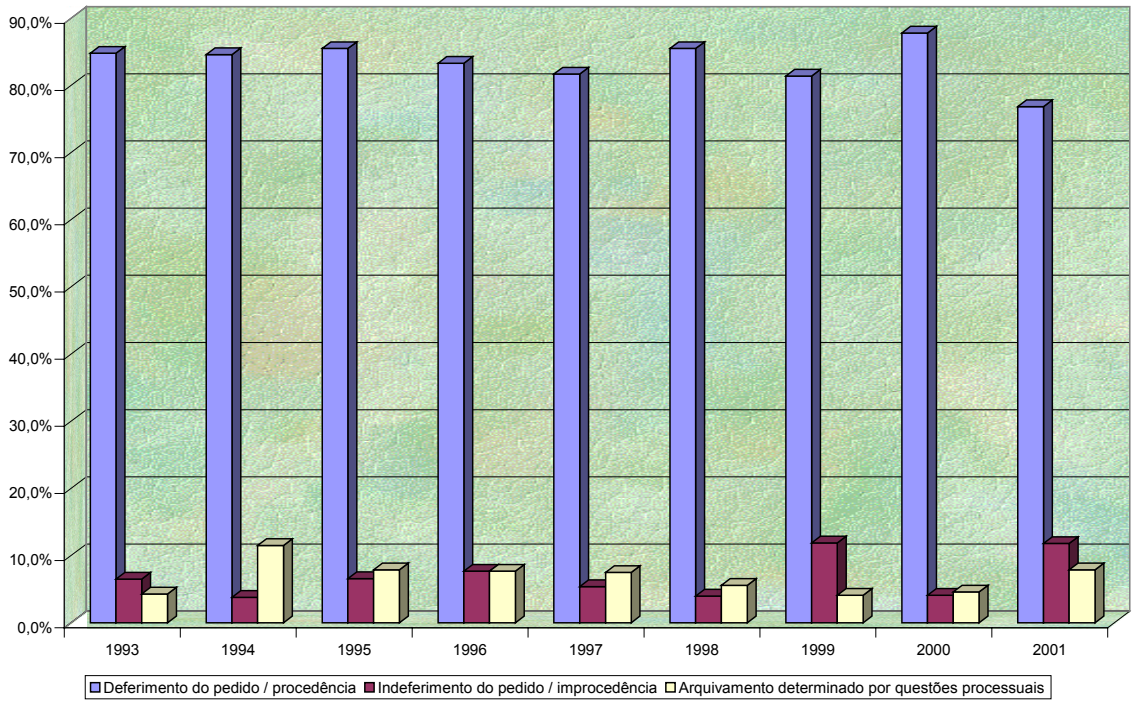
relativo de 32,3%, em 2001, o número de acções cresceu para 88, aumentando o seu peso relativo para 43,3%. Contudo, para muitos entrevistados, o MP deveria ter, nesta matéria, um papel muito mais activo, tanto mais que muitos centros de acolhimento não dispõem de pessoal qualificado que lhes permita utilizar, com mais frequência e eficácia, esta providência.

A grande maioria destas acções obtiveram deferimento – cerca de 83,5% – no período analisado (Gráfico 6).

**Gráfico 6**

**Processos de confiança judicial – Decisão final**

**1993-2001**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

Merece, no entanto, destaque o aumento do número de indeferimentos nos últimos anos. Em 2001, estes processos representam cerca de 12% (24) dos processos de confiança judicial findos nesse ano. Também no último ano aumentou quase para o dobro, relativamente ao ano anterior, o número de processos arquivados por questões processuais (16), com um peso relativo de cerca de 8%.

Subjacente a esta situação está, como melhor adiante se verá, a ausência ou deficiência de apoio técnico que, naturalmente, é, também, fortemente condicionante do próprio impulso processual.

Tal como nos processos de consentimento, a maioria das crianças era do sexo masculino (cerca de 52,5 %). Cerca de 34,8% encontravam-se em centros de acolhimento; 34,4% encontravam-se a viver com outra pessoa (famílias de acolhimento ou adoptantes); 10,2% a viver com os pais; e 13,4 % incluídos pelas estatísticas na categoria de "abandonado".

A variável idade também não foi preenchida para todos os processos. Contudo, os dados disponíveis mostram que grande parte das crianças, no momento em que foi proposta a acção de confiança judicial, tinha menos de 3 anos de idade (cerca de 45%); 28,9% entre 4 e 6 anos de idade; 13,8% entre 7 e 9 anos; e 12,6% mais de 9 anos.

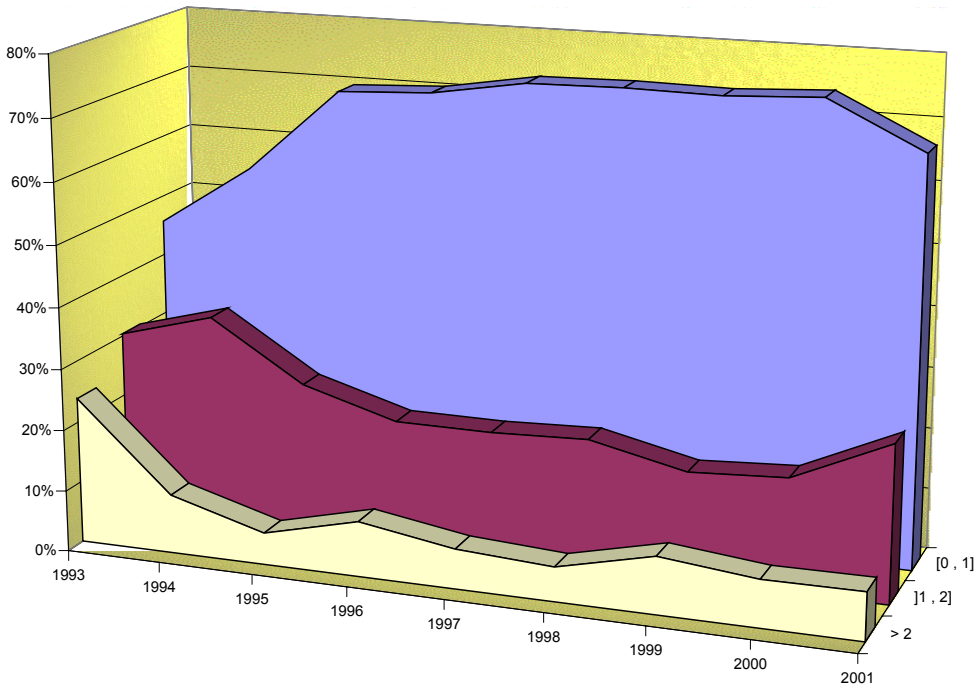
Considerando, por um lado, que a idade das crianças "mais velhas" confere maior exigência à rápida definição, segura e definitiva, da sua situação jurídica; e que, por outro, os estudos disponíveis indicam que algumas dificuldades no sucesso da adopção são potenciadas quando a relação se estabelece com crianças mais velhas, facilmente se compreende que o processo de confiança judicial deveria ser um processo célere. Contudo, o nosso estudo identifica vários factores de bloqueio à celeridade e eficácia destes processos, provocando a dilação de muitos por vários meses e, em número significativo, por mais de um ano.

O Gráfico 7 mostra a duração dos processos de confiança judicial.

**Gráfico 7**

**Duração dos processos de confiança judicial**

**1993-2001**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

Como resulta do Gráfico, a grande maioria destes processos foi decidida em menos de um ano, representando, no período analisado, cerca de 69,6%. Mas, atendendo ao que deixámos dito, é significativo que 22% dos processos tenha tido uma duração entre 1 ano e 2 anos e que 8,4% tenha tido uma duração superior a 2 anos.

Tratando-se de um processo urgente, fundamental para a definição da situação jurídica e socio-afectiva de uma criança, parece-nos fundamental que o sistema judicial se mobilize no sentido de lhe conferir maior celeridade e eficácia. Acresce que a reflexão e mobilização do sistema nesse sentido é, ainda, mais urgente na medida em que o número dos processos cuja duração se situa entre 1 e 2 anos tem vindo a aumentar (de 19, em 1997, para 52, em 2001).

### 3.2. Factores de bloqueio

As entrevistas realizadas permitiram identificar vários factores de bloqueio que podem actuar com maior incidência na fase pré-judicial ou judicial. A sua actuação pode

ter consequências várias. Podem ter influência directa na duração da fase judicial e, por essa via, na definição da situação jurídica da criança, ou, apesar de pouco influenciarem aquela fase, ajudam a "manter" a institucionalização da criança, seja num centro de acolhimento, seja numa família de acolhimento.

### 3.2.1. Fase pré-judicial

***Iniciativa processual***

Para muitos dos entrevistados, o principal bloqueio reside no baixo dinamismo da iniciativa processual. Muitas crianças adoptáveis vêem a sua condição de "institucionalização" arrastar-se por vários anos porque, quer os centros de acolhimento, quer a Segurança Social (SS), quer o Ministério Público (MP) demoram muito tempo a dar início ao processo de confiança judicial. Nesse sentido, um juiz entrevistado considera que:

> *"No funcionamento do actual sistema de protecção das crianças, estas não são efectivamente o centro da questão. As instituições solicitam ao tribunal o corte com a família biológica no processo de protecção, mas sem se preocuparem em definir, de imediato, um projecto de vida para a criança. E os tribunais limitam-se a homologar o processo de protecção. E assim se fica"* (Ent. 5).

Uma das causas fortemente concorrente para esta situação decorre da falta de coordenação dos vários serviços e instituições envolvidos. Pelo menos nalguns distritos, o MP, a SS e os centros de acolhimento funcionam, em relação a esta questão, de forma pouco articulada, o que leva a que, por um lado, cada uma das instituições fique a aguardar pela iniciativa das outras e, por outro, quando uma avança, nem sempre é pronta e eficaz a necessária colaboração das outras.

Para um magistrado judicial, este é um problema para o qual a lei concorre. "*A questão é a de saber quem deve intentar a acção e quando deve ser intentada. Temos os n.ºs 3 e 4 do artigo 1978º CC. Uns acham que cabe ao MP, outros que é da competência dos serviços da Segurança Social*" (Ent. 2).

Ilustrativo deste problema, com forte incidência negativa na situação da criança, é o seguinte depoimento de um magistrado do MP:

*"Entre o dizer que vão propor a confiança judicial e a confiança judicial ser efectivamente proposta, demora, em regra, talvez uns dois três meses, talvez para mais. Na SS decididamente para mais e naquelas situações em que é necessária alguma coordenação (que eu nunca percebi muito bem como funciona) entre os serviços centrais e os serviços locais, que são aqueles que conhecem as situações de facto, a demora é muito maior. Estes, como não têm formação e não percebem bem o que lhes é pedido e têm milhares de coisas para fazer, demoram a responder. Numa situação em que eu tinha um processo de promoção e protecção, recolhi todos os elementos, requerendo relatórios até referentes à situação da mãe, etc., extraí certidões e mandei para a SS e para o MP competente a dizer que era para pedir a confiança judicial para adopção. E já lá vai um ano e nem de um lado nem de outro pedem a confiança judicial"* (Ent. 4).

Nesta matéria, encontrámos, no terreno, situações bastante divergentes. Nalguns distritos é a SS quem, tendencialmente, tem a iniciativa de propor as acções de confiança judicial; em Lisboa é, sobretudo, a Santa Casa da Misericórdia. Como nos diz um magistrado do MP entrevistado:

*"Em Lisboa, a Misericórdia propunha as acções de confiança judicial dela, e como há muito poucos casos da Segurança Social, tirando o caso da ....., remetíamos para as entidades da SS. O MP só propõe um caso ou outro, relativo a situações de facto em que a criança já estava confiada a um casal e que as pessoas iam ter connosco. Até porque o nosso quadro, no tribunal onde estava, não está totalmente preenchido. O que se estava a fazer era, normalmente, remeter o caso para as entidades da Segurança Social e para os centros de acolhimento. Numa dada altura um dos procuradores começou também a propor. Numa reunião, a nossa posição foi a de que, sendo um assunto também da competência da Santa Casa e dado que era "mais" competente que o MP, pois tem conhecimento directo da situação da criança, deveria ser aquele serviço a propor as acções. A ideia foi agilizar o processo. Mas esta é, também, uma questão de perspectiva porque a minha experiência*

*tem-me dito que, nesta área, os serviços nunca se organizaram, nem nunca tiveram os técnicos que deviam ter, nomeadamente juristas e outros. Tem que haver aqui uma exigência da nossa parte no sentido de eles os arranjarem"* (Ent. 4).

Num outro distrito, o entendimento, quanto à competência para propor este tipo de acções, é completamente diferente, considerando-se que:

"*É só o MP que tem competência para promover as confianças. Mas fá-lo com base em quê? Com base, habitualmente, num processo de promoção e protecção que começou porque há uma criança qualquer que está em perigo, que foi retirada da guarda dos pais, e que, habitualmente, vai para uma instituição*" (Ent. 3).

Para alguns magistrados judiciais, a lei, nesta matéria, exige ao Ministério Público um papel muito mais activo do que, na verdade, vem exercendo.

Neste sentido, um juiz entrevistado diz que:

"*O MP tem legitimidade para propor todas as acções de confiança judicial, mas na prática não as propõe. O MP não o faz nem o vai fazer. Não tem formação, não tem incentivo e não terá condições. A curto prazo é uma batalha perdida. O MP não vai acompanhar todas as acções. É preciso encontrar, com criatividade, outras soluções. Muitas das acções propostas são mal propostas e, muitas vezes, a acção não obtém sucesso porque não foram correctamente propostas. O MP não assume a sua responsabilidade*" (Ent. 5).

Ainda o mesmo juiz diz que:

*"O MP não recorre das decisões dos juizes porque isso dá muito trabalho e não está para isso. Teria de estudar e de ter algum trabalho. O MP não tem agilidade suficiente"* (Ent. 5).

Também um outro juiz considera que:

*"O MP deveria ser mais activo, sobretudo, na promoção da confiança judicial, porque se fosse o MP a intentar as acções não haveria tanta desconfiança por parte do juiz. Mas, actualmente, a sua intervenção é mínima.*
*Na Lei de Protecção está previsto que as instituições devem comunicar ao MP o número de crianças que têm ao seu cargo, mas poucos MP têm conhecimento desses números!"* (Ent. 2).

***Ausência de formação e escassez de meios***

É consensual entre os operadores entrevistados que um maior activismo nesta matéria pressupõe um maior investimento em formação.

Neste sentido, um juiz considera que:

*"O MP deveria ter um papel muito activo. Mas, isso implica uma formação específica, formação essa que não existe e o poder político não se preocupa muito com isso. A área do Direito da Família é uma área menor. Nas profissões forenses, em geral, esta é uma área menor. Trata-se de um problema cultural"* (Ent. 5).

E um outro diz que:

*"É imprescindível uma formação e especialização dos magistrados e uma agilização por parte das instituições administrativas (Santa Casa da Misericórdia, organismos da Segurança Social) de modo a não demorarem a requerer as confianças judiciais"* (Ent. 2).

Para um magistrado do Ministério Público,

*"O MP pode desempenhar uma função essencial de ponte, de interface. Neste sentido, o MP deve ter formação que permita transmitir informação aos técnicos, deve ser uma porta aberta para quem pretenda obter informações sobre a adopção. Contudo, na prática, constata-se que uma boa parte dos magistrados do MP não têm conhecimentos sobre esta matéria, embora haja magistrados com boa prática"* (Ent. 1).

O problema da formação e da competência técnica com reflexos directos no processo de confiança judicial é extensível aos serviços da Segurança Social. Aliás, segundo alguns dos operadores entrevistados, certos indeferimentos destes processos resultam de deficiências de ordem técnico-jurídica.

> *"As acções de confiança judicial propostas pela Segurança Social são fracas. Há várias questões que se levantam. Primeiro, são muito conclusivas, apresentam poucos factos. Depois há uma questão de fundo, que alguns juizes levantam, relacionada com o facto de, habitualmente, as petições iniciais conterem a descrição de factos que os relatórios relatam e de as testemunhas indicadas, e que são ouvidas, serem as próprias técnicas da SS. Independentemente da questão formal de saber a que título é que lá vão depor, seria bom caminhar-se para, sempre que possível, existirem outras testemunhas dos factos que são articulados. Se são articulados maus tratos então devem-se chamar testemunhas daqueles maus tratos. A qualidade técnica das petições é sofrível. Tem havido alguns problemas com as petições de confiança judicial da ..... Por exemplo, uma das petições foi recusada duas vezes porque tinha como proponente a "Direcção da Instituição" e quem tem competência é o Director. O requerimento foi indeferido por falta de legitimidade e o processo já ia numa fase avançada"* (Ent. 4)

A questão da competência técnica é também situada, nas nossas entrevistas, no âmbito dos relatórios de avaliação da situação da criança e da família que acompanham a petição da acção de confiança judicial ou que são requeridos no decurso do processo. As suas deficiências são consideradas um bloqueio à eficácia e à celeridade dos processos. À falta de formação, acresce a falta de meios materiais e humanos, sobretudo no âmbito da Segurança Social.

Um dos magistrados entrevistados salientou o facto de as equipas da Segurança Social que elaboram os relatórios sobre a situação da criança e da família não terem meios para se deslocarem à residência da família. As consequências deste modo de operar reflectem-se na qualidade e fidedignidade dos relatórios.

> *"80% dos relatórios são feitos com os técnicos a enviar postais para as pessoas se deslocarem aos serviços e, aí, as pessoas dizem o que lhes apetece. Na prática, os técnicos ficam nos gabinetes e mandam postais às pessoas para virem falar com eles, e o relatório é feito com base no depoimento dessas pessoas, sem irem ao local! Mas isso acontece porque o técnico não tem condições para trabalhar de um modo diferente.*
> *O problema é que não há dinheiro para pagar aos técnicos. O Governo não investe na formação. As equipas que funcionam junto dos tribunais de família e menores são equipas reduzidas. Os governos não investem nesta área"* (Ent. 1).

O mesmo magistrado salienta os casos em que os pais têm problemas de toxicodependência. Nestes casos, considera que é "*preciso que haja uma equipa técnica que vá de 30 em 30 dias ao local averiguar a situação dos pais, ver se melhoraram a sua situação de vida. O relatório dos técnicos deve ser vinculativo, mas devem ser qualificados, avaliados, responsabilizados. Para isso é necessário formação e dinheiro. As crianças até aos 18 meses não podem estar à espera 6 meses que os pais se recuperem. Os relatórios devem ser regulares. O tribunal deve assumir isso*" (Ent. 1).

Há, também, quem defenda que a lei deve fixar prazos peremptórios para a elaboração dos relatórios.

> *"A celeridade deve estar no relatório de avaliação dos pais e da criança. Existem equipas junto dos tribunais de família e menores que fazem esse relatório. São equipas da Segurança Social. E devem fazer esse relatório com a maior celeridade possível. Não existe um prazo legal para a sua apresentação. O Tribunal é que fixa esse prazo. Deveria ser no máximo um prazo de 30 dias"* (Ent. 1).

Já referimos que a questão da formação dos técnicos dos centros de acolhimento e, em especial, a ausência de equipas técnicas especializadas nestas instituições tem fortes reflexos no impulso das medidas de protecção das crianças, em geral, incluindo a medida de confiança judicial. Para alguns entrevistados,

*"Se a Segurança Social paga às instituições deveria exigir que as instituições tivessem equipas técnicas, incluindo juristas. A Segurança Social deveria exercer fiscalização no sentido de obrigar à existência dessas equipas. E deveriam ser as instituições que acolhem a criança a definir o seu projecto de vida, a fazer o relatório que deveria fazer fé em tribunal. É na instituição que está a criança. É esta que está em melhores condições, desde que o faça com técnicos qualificados, para definir o projecto de vida da criança e fazer os relatórios sobre ela"* (Ent. 1).

***Prejudicialidade das acções de averiguação da paternidade***

Uma outra questão levantada pelos entrevistados refere-se ao problema da prejudicialidade das acções de averiguação da paternidade em relação "*ao processo de adopção e aos respectivos procedimentos preliminares*"[176].

A questão da prejudicialidade refere-se ao facto de a existência de uma acção de averiguação da paternidade impedir a confiança administrativa ou a propositura de uma acção de confiança judicial de uma criança para adopção. Nos casos de desconhecimento da maternidade ou paternidade da criança, antes da alteração de 1998, entendia-se que o processo de adopção não poderia prosseguir antes da averiguação oficiosa da paternidade estar concluída. O início dos procedimentos "preliminares" da adopção, nomeadamente a confiança judicial, dependia do arquivamento, por parte do MP, da averiguação oficiosa da paternidade.

Após a alteração de 1998, entende-se que o processo de confiança judicial não pode ser iniciado antes de decorridos seis meses após o nascimento da criança se a paternidade ou a maternidade da criança for desconhecida. No entender de um magistrado do MP *"o que é certo é que essa regra se mostra altamente prejudicial porque obriga a estar à espera dos seis meses"* (Ent. 4).

O mesmo magistrado defende que "*talvez fosse melhor que ficasse legislado o seguinte: os processos que têm em vista a investigação da paternidade não são prejudiciais relativamente ao processo de adopção, ou uma outra formulação técnico-jurídica mais correcta. Deve-se dizer claramente que não são prejudiciais*.

[176] Artigo 173-F, do Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio.

*O argumento da não prejudicialidade apoia-se em dois fundamentos. Por um lado, se um pai não deu atenção nenhuma à criança durante a gravidez, nem depois do nascimento, não deveremos ter em atenção um conjunto de direitos fundamentais quando é o próprio que, por omissão, os não está a exercer. Por outro, há que optar pela prevalência do interesse da criança e esse, nestas situações, é, em regra, o de lhe proporcionar uma família o mais depressa possível.*

*Contudo, não podemos, de todo, limitar completamente a possibilidade de investigação da paternidade porque seria uma supressão de direito. Há é que retirar a prejudicialidade"* (Ent. 4).

### 3.2.2. Fase judicial

Como referimos no ponto 3.1.2, 22% dos processos de confiança judicial tiveram uma duração entre 1 e 2 anos, e 8,4% duraram mais que dois anos apesar de a lei os considerar processos urgentes. As consequências da dilação são ainda mais graves quando se sabe que, na maioria dos casos, a criança permanece nas instituições.

Como nos diz um magistrado, "*o processo de confiança pode, de facto, durar mais de 1 ano, o que pode trazer consequências nefastas para uma criança que foi institucionalizada com 1 ano e meio e quando é entregue para a adopção já tem 4 anos e meio*" (Ent. 2).

Acresce que durante o processo de confiança judicial, raramente são decididas outras medidas tutelares cíveis. Um magistrado do MP defende que:

*"Na confiança judicial eu obrigaria, em especial nas situações em que houvesse citação edital, a que o juiz tivesse de se pronunciar sobre a curadoria, dado que alguns juizes entendem que podem ou não pronunciar-se sobre a curadoria, que a lei dá-lhes essa possibilidade. Na altura em que ordena a citação edital eu entendo que ele tem claramente de dizer se nomeia alguém como curador provisório. A interpretação da lei é uma das causas de não se nomearem curadores provisórios às crianças. Outra é uma razão sociológica, é o problema do conflito. Porque os pais, mesmo sem capacidade*

> *nenhuma, vêm com um papelito a dizer que se opõem, e vêm ao processo e conversam com um advogado. E cada vez mais os casos são mais complexos"* (Ent. 4).

***A ausência de inter-relação processual***

Como já deixámos dito, no âmbito dos processos tutelares cíveis, uma das questões frequentemente levantadas com consequência na dilação daqueles processos, em especial no processo de confiança judicial, é a questão da ausência de inter-relação processual. O que significa que os actos praticados num determinado processo, bem como os relatórios juntos e, em geral, os diferentes meios de prova apresentados não são aproveitados noutro processo e são novamente repetidos.

Quanto a esta matéria são várias as soluções avançadas. Há quem defenda que "*no caso de se considerar criança adoptável e havendo já candidatos seleccionados para a adopção, no próprio processo de protecção deveria ser decretada a medida de confiança judicial. O juiz decretaria assim uma adopção provisória. O juiz mandaria entregar provisoriamente a criança a determinado casal. Isso levaria ao encurtamento do processo de adopção. E levaria, consequentemente, ao encurtamento do tempo de permanência da criança na instituição*" (Ent. 5).

O mesmo juiz considera que:

> *"O processo de confiança judicial seria um incidente no processo de adopção para o qual os pais biológicos seriam citados para exercerem o contraditório. E não colhe o problema da divulgação da identidade dos adoptantes, que nunca é divulgada aos pais biológicos. No acto de citação dos pais biológicos, é-lhes entregue uma cópia da petição, mas com a omissão do nome dos adoptantes"* (Ent. 5).

Para um magistrado do MP "*a apensação do processo de confiança judicial ao processo de promoção e protecção talvez seja uma solução dado que iria permitir que, pelo menos em termos judiciários, as situações fossem apreciadas em conjunto, pelos*

*mesmos intervenientes, evitando algumas decisões e interferências contraditórias*" (Ent. 4).

Também um outro magistrado do MP, considera que:

> *"Desde o momento em que haja a decisão de confiar a criança para a adopção, aquilo que me parece é que se podia aproveitar a instrução do processo de promoção para a confiança judicial e para a adopção. Penso que poderia haver um cruzar de processos por forma a que, a partir do momento em que a criança é entregue a pessoa idónea para adopção, o processo pudesse continuar via confiança judicial.*
> *A seguir à medida provisória, em vez de haver a extracção de certidão de uma acção para a confiança judicial, o processo podia evoluir para um processo contraditório e, no final, haver uma decisão de confiança judicial"* (Ent. 6).

***Relatórios sociais***

Alguns magistrados consideram que a morosidade da instrução de processos de confiança judicial é especialmente induzida pelos vários relatórios pedidos pelos juizes. Para um dos juizes entrevistados, "*há pedidos que são feitos para além do razoável, o que leva a que a instrução seja morosa, sobretudo, quando os pais contestam"* (Ent. 5). Este magistrado considera, ainda, que se a acção de confiança judicial for intentada pela segurança social, os juizes não deveriam, como frequentemente acontece, "*enviar pedido de relatórios para o IRS, que, por seu lado, reencaminham para outras entidades (polícias, consulados, etc.)"* (Ent. 2).

No mesmo sentido, um outro juiz descreve, assim, a situação:

> *"Muitas vezes, o juiz quer um segundo relatório de desempate e confronta-se com o problema de saber a quem deve pedir o segundo relatório. O juiz, sendo o primeiro relatório da segurança social, não tem a quem pedir o segundo relatório. E muitos juizes querem um segundo relatório de desempate. O juiz não tem limite para pedir relatórios ou efectuar outras diligências. É de referir, também, que muitos dos relatórios não são conclusivos. Os técnicos têm medo e o que escrevem é, por vezes, tão hesitante que não dá segurança*

> *ao juiz. Eu penso que deveria dispensar-se, mesmo impedir-se, um segundo relatório. E os técnicos também deveriam ser mais categóricos. Há uma extrema amplitude de diligências de prova a que o juiz pode recorrer, o que pode atrasar a instrução dos processos"* (Ent. 5).

A recusa do IRS em produzir os relatórios leva alguns juizes a tentarem pedir relatórios a outras entidades, designadamente entidades privadas.

> *"Quando é a Segurança Social a propor a confiança judicial, embora já haja o relatório da SS, alguns juizes pedem relatórios ao IRS. Num caso, foi uma empresa privada que fez o relatório. O juiz escolheu a empresa, por indicação do IRS, dado que este recusou-se a fazer o relatório, fundamentando essa decisão com o artigo da OTM que diz que pode ser uma entidade privada"* (P-1).

Em Lisboa, quando a iniciativa processual é da Misericórdia, o juiz pede à SS *"para fazer um estudo dos processos para confirmar o processo da Misericórdia"* (P-2).

Embora haja jurisprudência a referir que "*os elementos de facto constantes de relatórios e inquéritos determinados pela Justiça são elaborados por pessoas que normalmente cumprem com elevado zelo, seriedade e competência as funções que lhes são atribuídas e não se justifica que se lhes não atribua o devido crédito, a não ser surjam firmemente impugnadas*"[177], sobre a qualidade e o grau de confiança dos relatórios da Segurança Social, um juiz diz que:

> *"Hoje, não é a Segurança Social que me vai dar alguma confiança no relatório que os seus técnicos elaboraram. Antigamente, os relatórios do IRS eram mais fidedignos quanto aos menores em perigo, iam ao local. Hoje, permanecem no seu gabinete e apenas escrevem 4 ou 5 linhas no relatório - a Segurança Social não dá nenhuma confiança! Os relatórios são fracos. Os técnicos deste organismo não são especializados e não têm uma grande formação nessa área, são 'o refugo' do IRS. Além disso, em muitos casos, a*

[177] Acórdão da Relação do Porto, de 13 de Abril de 1993.

*Segurança Social não responde aos pedidos solicitados e quando responde, responde muito tardiamente.*
*A solução que indicaria para colmatar esta falta de meios na Segurança Social, seria proceder à transferência das pessoas do IRS e dos centros educativos para a Segurança Social para a área dos menores em perigo"* (Ent. 2).

Nalguns distritos, no entanto, esta questão aparece mais atenuada.

*"Não posso dizer que haja problemas quanto ao conteúdo dos relatórios. Não posso dizer que são relatórios totalmente completos. Às vezes, há que completar determinados pontos. Mas, como depois nas diligências, como, por exemplo, para confiar as crianças a terceiros ou mesmo aos pais, habitualmente, as técnicas da equipa estão lá presentes, se o relatório falha alguma coisa, nós perguntamos directamente e elas esclarecem.*
*E se houver falhas, são aspectos muito pontuais que poderão ser completados em relatórios posteriores ou em complemento desses relatórios"* (Ent. 3).

Para um magistrado do Ministério Público, esta questão resolvia-se "*se o relatório da SS tivesse um valor probatório especial, equiparado a um documento autêntico ou autenticado. Se tal estivesse claramente na lei, isso facilitava muito. Mas a entidade tem de ser responsabilizada. Tem de ser fiscalizada. E aí seria trabalho do MP que deveria ter um maior papel na fiscalização dos organismos da SS*" (Ent. 4).

No mesmo sentido, um outro magistrado, considera que:

*"O tribunal deveria ficar vinculado ao relatório que a equipa técnica fez aquando do processo de protecção e não andar a pedir mais relatórios e mais diligências. Mas o problema é a mentalidade do juiz. Quem é contra a adopção, quem tem ou teve problemas familiares ou teve uma infância com problemas não deveria julgar os processos de adopção. Isso leva a problemas nas decisões e no seu arrastamento, muitas vezes, com sucessivos pedidos de diligências"* (Ent. 1).

***Citação edital***

Um outro problema com o qual o processo de confiança judicial se confronta, concorrente para a sua dilação, é o problema das citações editais quando se desconhece o paradeiro dos pais biológicos.

> *"Mesmo quando as confianças judiciais não são contestadas param por causa da citação edital. A citação edital demora imenso tempo. Primeiro, é necessária a citação pessoal realizada por funcionário que, geralmente, não encontra ninguém, e, só depois, é que se faz a citação edital"* (P-1).

Há quem considere, que alguns magistrados *"procuram familiares até à exaustão"* (Ent. 2).

Para um magistrado do MP, esta situação "*depende muito dos juizes, mas eu acho que continua a haver um bocadinho o hábito de procurar os pais para além do razoável. Por vezes, no processo de promoção e protecção já consta que eles não apareceram, que nunca foram encontrados, mas os juizes continuam a pedir a citação.... Na lei, a citação edital não suspende o processo, contudo, isso é o que acontece na prática. Devia ser permitido ao tribunal recorrer às moradas das pessoas pelos meios electrónicos*" (Ent. 4).

***Tramitação nas férias judiciais***

Uma outra questão levantada decorre da circunstância de, apesar de se tratar de um processo urgente, "*muito raramente correm nas férias judiciais, o juiz pede muitas diligências ou vários relatórios, a instrução é morosa, sobretudo quando os pais contestam*" (Ent. 2).

É também neste sentido o testemunho de um magistrado:

> *"Os processos urgentes têm que tramitar durante todo o ano. Apesar de a lei determinar que não param nas férias, a verdade é que não correm durante as férias judiciais, porque não há sanções disciplinares. Se não andarem ninguém é responsabilizado por isso"* (Ent. 5).

E de um outro que considera que:

> *"Os processos de confiança judicial deveriam ser, de facto, processos urgentes. Os prazos deveriam ser peremptórios, caso não fossem cumpridos ter-se-ia que explicar porque o não foram"* (Ent. 1).

***O corte com a família biológica***

Um outro conjunto de bloqueios com forte incidência, não só nos processos de confiança judicial, mas, em geral, na promoção e decisão das diferentes medidas de protecção da criança, em especial daquelas que implicam o corte da relação com a família biológica, está relacionado com factores de ordem cultural.

Das entrevistas realizadas resulta que há uma forte tendência, por parte das instituições de Segurança Social e dos tribunais, para se esgotarem, exaustivamente, as soluções legais que possibilitam a manutenção da ligação da criança à família biológica, adoptando um conceito muito alargado de família e mostrando uma grande dificuldade em cortar com essas relações.

Um dos juizes entrevistados considera que:

> *"Muitos processos eternizam-se na fase judicial, porque há uma grande resistência, por parte dos tribunais e das instituições em geral, relativamente à decisão do corte da criança com a família biológica. Há uma grande resistência, em geral, por parte de todas as instituições, mas, em especial, por parte dos tribunais ao corte da criança com a família biológica"* (Ent. 5).

Este juiz considera, ainda, que sempre que fosse "*decidido judicialmente que há um corte da criança com os pais biológicos, essa questão deveria ser decidida definitivamente. Não pode ser uma decisão que está sempre a ser reavaliada. O tribunal deve ter a coragem de assumir a responsabilização do corte da criança com a sua família biológica porque não pode ser só a instituição a assumir essa responsabilização*" (Ent. 5).

Um dos exemplos mais recorrentes nas entrevistas está relacionado com o caso de pais com problemas de toxicodependência, "*passam-se anos em sucessivos tratamentos*

*sem nunca resolverem o seu problema da toxicodependência e a criança vai crescendo na instituição"* (Ent. 1).

Um magistrado do MP considera que, muitas vezes, há, de facto, um excessivo investimento na família biológica, com consequências negativas para a criança. Relata o seguinte caso:

> *"Há uma miúda numa instituição, há quase dois anos, pelas seguintes razões. A miúda não estava a viver com a mãe, vivia com o pai e com uma avó paterna. Chegou-nos a informação que estavam num processo de despejo e que a miúda podia estar em perigo, porque, sendo despejados a criança não teria tecto, ficava também debaixo da ponte. Então, a criança foi para um centro de acolhimento na suposição de que eram dois meses enquanto a avó e o pai não arranjavam casa. Era essa a ideia, até porque a avó cuidava bem da criança e, aliás, enquanto a avó foi viva, todos os fins de semana a avó foi visitar aquela criança. Entretanto a avó morreu. O pai, mesmo durante a vida da avó, nunca foi visitar a criança. O pai pôs-se logo de parte. A mãe, que estava zangada com a sogra, ou ex-sogra, ainda em vida da avó, quando soube que a avó ia visitar a criança ao domingo, também queria ir ao domingo, mas não a deixaram, deixavam-na ir ao sábado, ela ao sábado não lhe dava jeito, mas começou a ir algumas vezes. Depois da avó morrer o pai não quis saber da criança. Tentou-se uma tia, uma irmã do pai, que vivia perto, conhecia a criança, podia ter alguns laços afectivos com ela, não a quis. A mãe começou a visitar a criança, a princípio com algum assiduidade e parecia que as coisas poderiam evoluir nesse sentido, até que, entretanto, engravidou e, talvez por isso, as visitas começaram a espaçar-se, começou a ir de quinze em quinze dias ou depois de meses, começámos, então, a pensar que tínhamos que ir por outro caminho"* (Ent. 3).

A maioria dos operadores considera que se trata de uma questão complexa. Grande parte dos problemas coloca-se nos casos, também eles complexos, em que, por vezes, é difícil avaliar a verdadeira intenção dos pais biológicos que visitam, com frequência, as crianças colocadas nos centros de acolhimento.

Nestas situações, que constituem a maioria, "*a atitude típica do juiz do Tribunal de Família e Menores é não querer confrontar-se com a ruptura dos pais com a criança*". Este magistrado considera, no entanto, que "*tem que haver formação específica que mostre aos magistrados, que os faça entender que não basta que os pais visitem a criança. Que lhes mostre que a decisão com base nesse pressuposto não é uma decisão certa*" (Ent. 5).

O relato seguinte de um magistrado do MP parece-nos elucidativo desta situação.

> *"A criança é institucionalizada, porque este pai ou esta mãe não cumprem mas, depois, os Serviços Sociais dizem «vamos tentar!». Até porque é uma situação mais complicada tirá-lo de vez para outra família (há colegas mais radicais que eu nessas coisas). Normalmente, o que é que acontece? Os Serviços Sociais apoiam a família durante algum tempo e dizem-nos: «Agora até está a cumprir, agora arranjou um emprego, agora arranjou uma casa, talvez até que...». Entretanto, neste talvez, passou-se um ano"* (Ent. 3).

Para ultrapassar esta situação, há quem considere que:

> *"A ajuda das ciências sociais é indispensável para se saber quando se deve efectivamente decretar o corte com a família biológica. Deveriam existir equipas técnicas pluridisciplinares junto dos tribunais – talvez assim tudo fosse mais rápido e houvesse menos manipulação das famílias sobre as instituições. O problema maior é saber quando é que deve haver um corte com a família natural porque as famílias são muito manipuladoras! São necessários estudos sociais que auxiliem a decisão, mas nem sempre esses estudos estão de acordo. Além disso, é necessário que haja coragem por parte dos organismos da Segurança Social e do MP para se decidir que a criança não deve ficar ligada aos pais biológicos"* (Ent. 2).

***Bloqueios legais***

Um dos factores apontados como condicionante da celeridade e eficácia destes processos decorre da interpretação da lei quanto ao prazo de 6 meses previsto na alínea e) do artigo 1978.º do CC. Como já referimos, a lei elenca um conjunto de situações, cuja

verificação pode levar o tribunal a confiar o menor, entre elas "*se o menor for filho de pais incógnitos ou falecidos; se tiver havido consentimento prévio para a adopção; se os pais tiverem abandonado o menor; se os pais, por acção ou omissão, puserem em perigo a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação do menor em termos que, pela sua gravidade, comprometam seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação;* [ou] *se os pais do menor acolhido por um particular ou por uma instituição tiverem revelado manifesto desinteresse pelo filho, em termos de comprometer seriamente os vínculos afectivos próprios da filiação, durante, pelo menos, os seis meses que precederam o pedido de confiança".*

Resulta da nossa investigação que, em muitos casos, este prazo é interpretado como sendo um prazo que exige, no seu decurso a completa ausência de visitas por parte dos pais, verificando-se, assim, uma interpretação muito restrita do conceito "manifesto desinteresse".

Nesse sentido, um magistrado do MP considera que:

> *"Toda a gente aplica apenas o requisito dos seis meses. E é seis meses sem ver as crianças. Mas o que interessa é que o comportamento dos pais, objectivamente considerado, pôs em causa a manutenção dos laços afectivos próprios da filiação. Deve-se, acima de tudo, colocar de forma clara o objectivo na lei.*
>
> *Também há uma teoria num dos acórdãos, defendida por alguns juizes que considera que, para haver a verificação dos requisitos da confiança judicial era necessário haver um comportamento culposo por parte dos pais. Era necessário haver culpa para se verificarem os requisitos. E a relação nunca se pronunciou muito claramente sobre isso. Deparámo-nos, então, com este problema: uma mãe, privada das faculdades mentais, não tem capacidade para dar o consentimento e não há possibilidade de confiança administrativa. Intenta-se uma acção de confiança judicial mas depois, como é incapaz e insusceptível de culpa, não se podiam verificar os requisitos. Então, havia a necessidade de decretar a interdição por anomalia psíquica à mãe, nomear um curador e, a seguir, propor um processo de inibição do poder paternal e a seguir propor a confiança judicial. Isto é uma coisa de loucos, quando a*

*própria lei, no processo de adopção diz que se pode dispensar o consentimento, designadamente nos casos de anomalia psíquica. Isto não tem sentido, porque assim, aquela norma não pode ser aplicada.*
*Pode-se pensar na solução de densificar mais a norma. Eu sugeria, até, tirar os seis meses e colocar três. Porque agora, com as novas teorias relativas ao desenvolvimento da criança e à psicologia da criança, os três meses são essenciais"* (Ent. 4).

Um técnico de serviço social, com base na sua experiência, diz que *"ninguém consegue resolver o problema dos seis meses",* e relata a seguinte situação:

*"Há um caso de duas crianças do Centro de Acolhimento de ..... que são filhos de uma rapariga que tem um certo atraso e do pai dela. São filhos do avô e o homem já não é novo. Para além disso, ele e a mãe são alcoólicos. É um quadro muito dramático, uma família cheia de dificuldades. O pai assume que é pai e avô, até faz disso gala, então, o tribunal deixou-o visitar uma das crianças, mas a outra não deixou. Portanto ele, quando lá vai, escondem um e deixam-no ver o outro. Entretanto, o homem diz que um vê como pai o outro vê como avô. Mas como o prazo entre visitas nunca ultrapassa os seis meses...."* (P-1).

Sobre esta questão, um magistrado do MP considera que:

*"Temos de alargar esta ideia dos 6 meses. O problema é o problema das visitas. A situação é esta: a mãe está meio ano sem ir lá, mas vai no último mês e o prazo recomeça a contar. Isso é um absurdo. Eu penso que esta alínea é muito restritiva. Mas a lei põe estas duas hipóteses. Na primeira, (alínea d) diz «se puser em perigo a saúde, a segurança, a formação ou a educação do menor que, pela sua gravidade, comprometam seriamente os vínculos da filiação». E, depois, na segunda diz «tem que ser seis meses» e por comprometer seriamente os vínculos é preciso que haja elementos que mostrem que, aqueles pais, pura e simplesmente, se desinteressaram das crianças.*

*Assim, a mãe ou o pai pode ir visitar a criança ,sei lá, de 15 em 15 dias e depois está três meses sem lá ir. Eu penso que a criança nesta condição deve ir para a adopção, porque isto não é esquema de vida, a mãe ou o pai nunca mais mudam de vida, nunca mais.*

*A alínea (1978.º n.º 1 e) CC), deveria ser eliminada, não tem interesse absolutamente nenhum. Acho que a anterior, na minha perspectiva, resolve todas as situações. Utiliza um critério mais subjectivo. Aliás, eu penso que nestas coisas, muitas vezes, o que importa é o bom senso e, nesse aspecto, penso que se houvesse uma formação mais específica para magistrados do Tribunal de Família e Menores seria importante"* (Ent. 6).

Também um juiz entrevistado entende que:

*Quanto ao período de 6 meses previsto na lei, penso que não deveria haver nenhum prazo. O prazo é um bom pretexto para o tribunal continuar a investir na família biológica quando se sabe à partida que esses investimento não terá sucesso e, entretanto, a criança vai crescendo na instituição. A atitude dos tribunais leva, por sua vez, à inibição na proposição de acções de confiança judicial* (Ent. 5).

Um outro juiz reconhece que:

*"Na prática, muitos magistrados socorrem-se dessa alínea para não decretar a ruptura da criança com a sua família biológica. Muitas vezes, os pais interrompem esse prazo por visitarem os menores, mas uma visita de 5 em 5 meses não deve implicar a recusa em decidir pela confiança judicial, pois o artigo 1978º tem outras alíneas que o juiz pode aplicar"* (Ent. 2).

## 4. A adopção plena

No requerimento de adopção plena, o adoptante deve alegar os factos tendentes a demonstrar os requisitos gerais de adopção, bem como as demais condições necessárias à constituição do vínculo, devendo oferecer, com a petição "*todos os meios de prova,*

*nomeadamente certidões de cópia integral do registo de nascimento do adoptando e do adoptante e certificado comprovativo das diligências relativas à prévia intervenção dos organismos previstos na lei*" (cf. artigo 168.º OTM).

A lei considera, ainda, que o tribunal deve, sempre que o inquérito do organismo da segurança social não acompanhar a petição, solicitá-lo ao organismo competente que o deverá remeter no prazo máximo de 15 dias, prorrogável por igual período, em casos devidamente justificados.

Em audiência, o juiz ouve o adoptante e as pessoas cujo consentimento a lei exija e que ainda o não tenham prestado. Nos casos em que o consentimento do adoptando não é exigido, o juiz deve ouvi-lo, tendo em atenção a sua idade e o seu grau de maturidade (artigo 170.º OTM).

Refira-se que, no contexto do instituto da adopção em Portugal, a adopção restrita tem um significado muito reduzido. No total do período analisado (1993-2001), o número de processos de adopção restrita foi apenas de 142.

### 4.1. Os processos de adopção plena: alguns indicadores estatísticos

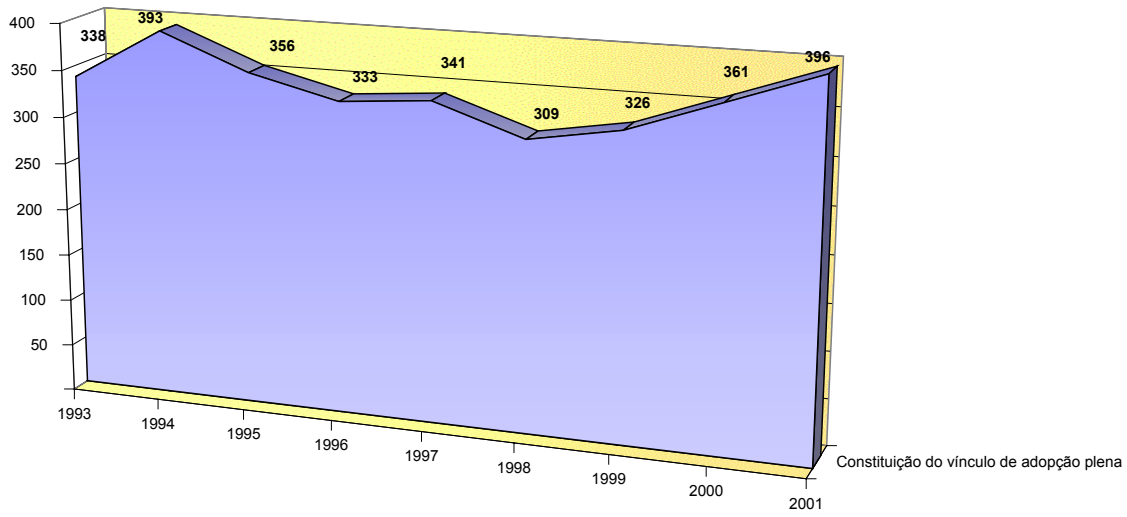
Ao contrário do processo de confiança judicial, a nossa investigação não identificou especiais bloqueios neste processo, sendo considerado, na maioria dos casos, um processo célere, quase meramente formal.

O Gráfico 8 mostra a evolução dos processos de adopção findos no período 1993 a 2001.

**Gráfico 8**

**Evolução dos processos findos de adopção plena**

**(1993-2001)**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

Como se pode ver pelo Gráfico 8, o volume destes processos não regista variações anuais significativas em relação à média, cerca de 350 processos por ano. Este número é consensualmente reconhecido como um número muito abaixo do número de crianças socialmente adoptáveis, existentes em Portugal.

### 4.1.1. Os adoptandos

Como já referimos, a maioria das crianças envolvidas nos processos de consentimento e de confiança judicial são do sexo masculino. Naturalmente que o mesmo se passa nos processos de adopção. No período analisado, 52,1% das crianças adoptadas eram do sexo masculino**,** contra 47,9% do sexo feminino.

No que se refere à idade, embora a informação estatística seja omissa em alguns casos, de acordo com as estatísticas disponíveis, grande parte dos processos de adopção diz

respeito a crianças com menos de 3 anos de idade (45,3%); 23,6% refere-se a crianças com idade compreendida entre 4 e 6 anos; e 31,1%, a crianças com idade superior a 6 anos.

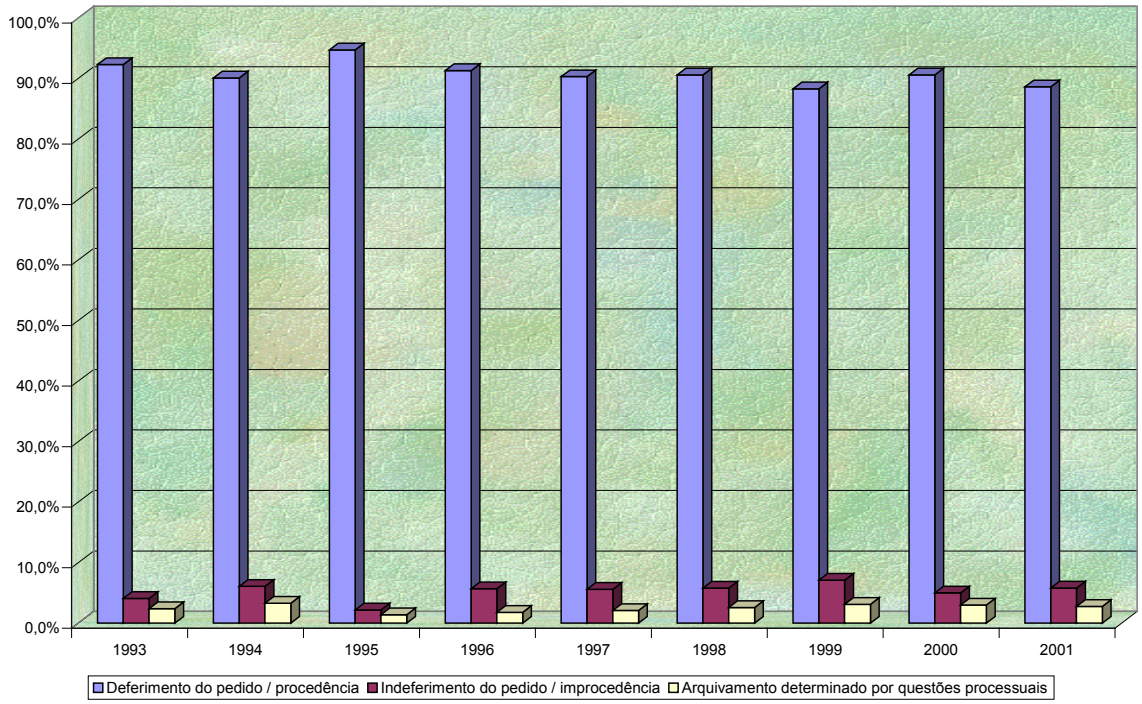
Relativamente ao indicador "situação do menor" à data da abertura do processo de adopção, a maioria das crianças (56,7%) encontrava-se ao cuidado de outra pessoa, em regra, o adoptante. Contudo, de acordo com os dados estatísticos disponíveis, cerca de 12% das crianças ainda se encontrava em centros de acolhimento à data do início do processo de adopção e cerca de 16%, as estatísticas indicam que se encontravam a viver com o pai e/ou com a mãe.

Como se pode ver pelo Gráfico 9, a decisão judicial, na quase totalidade dos processos de adopção plena, em todos os anos, é de procedência do pedido, com um peso médio de 90,7%.

**Gráfico 9**

**A adopção plena – decisão judicial**

**1993-2001**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

No total do período analisado, o número de processos indeferidos foi de 166, correspondendo a 5,3% do total de processos. Diga-se, ainda, que também neste tipo de

processos se verificam alguns casos de arquivamento determinados por questões processuais.

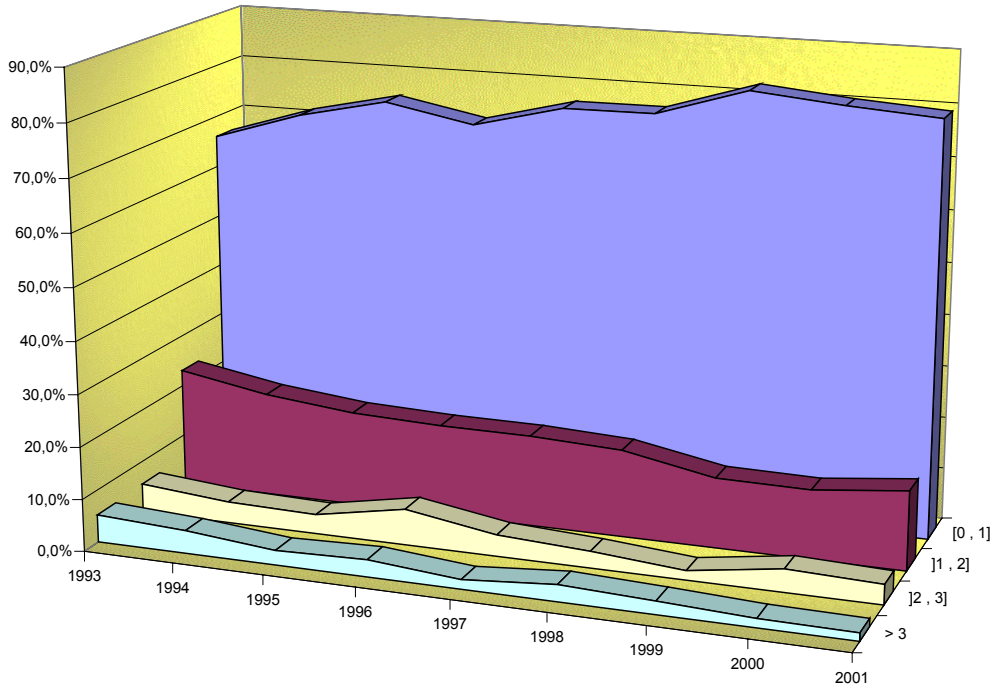
### 4.1.2. Duração dos processos de adopção plena

Como se pode ver pelo Gráfico 10, a grande maioria dos processos de adopção demoram menos de 1 ano, representando, no período analisado, um peso médio de 75,6%. É, contudo, de notar que, contrariamente ao que resulta das entrevistas realizadas, um número significativo de processos ainda apresentam uma duração superior a 1 ano (24,4%) e, cerca de 7,1%, superior a 2 anos.

**Gráfico 10**

**Duração dos processos de adopção plena**

**1993-2001**




Fonte: Gabinete de Política e Planeamento Legislativo

Uma das principais causas de dilação parece estar, também, à semelhança do que acontece nos processos de confiança judicial, relacionada com os pedidos de relatórios à Segurança Social.

Sendo o processo de adopção, necessariamente, precedido dos processos de confiança judicial ou de confiança administrativa, que definem a situação de adoptabilidade da criança, a sua tramitação deveria ser, em regra, célere.

Como temos vindo a referir, para a maioria dos entrevistados, os bloqueios não se situam no processo de adopção, mas na forma como se define projecto de vida da criança e nos diferentes processos judiciais a montante daquele.

## 5. Outros bloqueios

Como já deixámos dito, a nossa investigação não nos permitiu identificar factores de bloqueio específicos do processo de adopção. Além dos factores de bloqueio já referidos no âmbito da confiança judicial e do consentimento, foram, ainda, identificados outros que, não sendo específicos de determinados processos dificultam, em geral, a aplicação e a eficácia de medidas de protecção e da tutela. Estes factores, podemos agrupá-los em bloqueios legais e culturais.

***Complexidade do quadro jurídico***

No âmbito dos primeiros, são apontados a complexidade e a dispersão de todo o regime jurídico.

> *"O quadro jurídico relacionado com a protecção das crianças é complexo. É complexo logo na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo"* (Ent. 5).

Também um magistrado do MP considera que:

> *"A verdade é que o regime jurídico também está muito disperso. É importante unificar a legislação existente em matéria de adopção. Como a legislação está dispersa, torna-se muito complicado compreender os institutos jurídicos existentes. Por exemplo, não é fácil distinguir a tutela da confiança judicial.*
> *Antes, ninguém entendia a OTM. Publicou-se a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo. Na OTM, a confiança era uma medida de ajustamento que retirava a criança do perigo e impunha uma medida tutelar cível. Hoje, existem três institutos diferentes: a confiança prevista no art. 19º da OTM, a confiança administrativa e a confiança judicial.*

*É necessário um regime de adopção uno. Pode-se fazer um código da adopção, separar ou não o regime do Código Civil. Por exemplo, os italianos fizeram um código de menores. Na verdade, o processo de adopção em si, não é complicado, há sim uma grande dispersão dos diferentes institutos de protecção da criança"* (Ent. 1).

***Cultura judiciária***

Já, por várias vezes, escrevemos que a prática e a cultura judiciária dominantes têm sido consideradas como factores de resistência à mudança, dificultando a execução de muitas das inovações introduzidas no sistema judicial. Resulta do trabalho de campo realizado, que são, também, factores condicionantes da aplicação e eficácia das medidas tutelares.

Os excertos de entrevistas que a seguir se apresentam reflectem, de algum modo, este problema. Como se verá, para os operadores entrevistados, a eliminação de muitos dos bloqueios identificados e a dinamização daquelas medidas passa, necessariamente, por um outro tipo de recrutamento e de formação de magistrados.

*"Eu acho que os magistrados são um pouco conservadores. Eu sou um pouco. Eu tenho alguma dificuldade e, nesse aspecto, há colegas muito mais radicais no sentido de entregar a criança. A família não presta, acabou, vá-se embora.*

*Eu reconheço isso, agora, eu tenho muito mais dificuldade... Não sei o que é que me leva a investir na família biológica. No fundo, tenho sempre algum pudor.. Se calhar, faz-me falta ter um outro tipo de formação nesta matéria.*

*No que respeita aos interesses da criança, muitas vezes, a gente também tem de ter um bocado em linha de conta que não temos a capacidade de saber se realmente naquela situação, aquela criança, se ela for adoptada é o melhor para ela...*

*O relatório é, em regra, peremptório. A criança chama pai/mãe ao casal, está muito bem, vive muito bem, tem isto, tem aquilo e habitualmente tem, mas, depois, a decisão é nossa e, pronto, estamos a tratar de sentimentos, de crianças, de afectos, de pessoas, com as histórias de vida das pessoas.*

*Se pudesse socorrer-me de um técnico, se calhar, dar-me-ia jeito, de um psicólogo, de alguém que pudesse ajudar-me numa área que não domino. Agora, a questão dos sentimentos...Podia dar jeito um psicólogo, uma pessoa com uma formação em psicologia. Agora, eu continuaria com as minhas dúvidas. Até, porque isto, realmente, não é matemática"* (Ent. 3).

Colocando esta questão no plano mais alargado da gestão das magistraturas, um juiz diz que:

*"Acontece, também, que os juízes são muito formalistas e não aproveitam a flexibilidade dada pela lei e, por vezes, também não conhecem suficientemente o regime legal e decretam decisões ilegais. Ora, o que acontece, na prática, é que os centros de acolhimento também não têm advogado para poder recorrer das decisões e, muitas vezes, nem sequer têm conhecimento desse direito.*

*A verdade é que o sistema está em autogestão. Tudo depende da vontade de cada um. Os magistrados mais velhos dizem que as coisas funcionam assim devido à cultura que se instalou no sistema. Há 20 anos atrás, o escrivão era o chefe da secção. Era o responsável. Hoje já não há chefe! As secções estão em autogestão.*

*O sistema mais parado em Portugal é o da justiça. Muitas pessoas, hoje, na magistratura, desistem porque não existe nenhum estímulo! Todo o sistema está moldado ao conformismo. Há um desgaste, há uma grande falta de estímulo!*

*Na magistratura judicial como não há uma hierarquia demarcada ninguém responde por ninguém. Há magistrados que se esforçam e outros não, e no fim todos recebem o mesmo salário! Não há estímulo nenhum! Todos têm o mesmo tipo de compensação. Tem que haver uma progressão na carreira muito mais criteriosa. As associações de classe têm uma postura política e os interesses dos dirigentes passam muito à margem dos interesses dos magistrados"* (Ent. 5).

Para um outro juiz, "*o processo seria muito mais célere, se os magistrados tivessem outra perspectiva do problema, se se disponibilizassem a ir aos centros de acolhimento e ver as crianças. Teriam outra visão. A grande aposta tem de ser, por isso, na formação. O formador tem de estar sensibilizado para esta matéria*" (Ent. 2).

Um magistrado do Ministério Público enfatiza a mudança na perspectiva da função por parte dos novos magistrados.

> *"A prática da minha geração era a de que um magistrado do MP tem um cariz social importante, mas a nova geração está a minorar esse cariz social de intervenção do MP. Por exemplo, hoje muitos magistrados do MP não querem fazer atendimento ao público. Há um grande desfasamento. É verdade que é uma grande carga para o MP e hoje os novos magistrados não querem ser também psicólogos, assistentes sociais, etc."* (Ent. 1).

Nos relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, temos vindo a afirmar que, para a criação de uma nova cultura judiciária que permita um outro olhar para os processos e uma outra prática judiciária, a formação permanente desempenha um papel crucial. Por outro lado, temos vindo, também, a alertar para a importância de formação especializada para os tribunais especializados. Ambas foram questões sempre presente nas entrevistas.

> *"No que diz respeito à colocação dos magistrados nos tribunais, seria necessário uma formação específica e complementar. A culpa é dos Conselhos porque colocam nos Tribunais de Família pessoas que querem transitar para a relação ou que têm problemas em certas jurisdições e essas pessoas esquecem-se que vão decidir destinos das pessoas! A jurisdição de família e menores tem sido menorizada, tem-se entendido que aborda questões menos complexas do que outras jurisdições.*
>
> *A advocacia também intervém pouco nesta jurisdição e também há uma grande falta de formação por parte dos advogados! A formação é fundamental para se poder criar o estímulo e incentivo tão necessários junto dos tribunais e das instituições, tornado-os mais activos"* (Ent. 2).

No mesmo sentido, um outro juiz considera que:

> *"Em Portugal não se exige formação específica para colocar magistrados nos tribunais de Família e Menores. E nos tribunais superiores não existem secções especializadas sobre estas matérias. Há para o trabalho, mas não há para a família e menores, o que acontece já em muitos países da Europa.*
> *Os magistrados deveriam ter perfil e formação especifica para trabalhar nos tribunais de família e menores. Há logo um problema base de formação. No CEJ, na formação inicial, a formação nesta área ocupa um lugar muito secundário. O encurtamento da formação ainda veio secundarizar ainda mais esta área. O Direito da Família é considerado um direito menor. E esta questão é tanto mais grave quanto se sabe que esta é, também, uma área que não é privilegiada nas faculdades. Tem sido uma luta no CEJ para manter estas matérias. Aliás, colocou-se mesmo a possibilidade de acabar com as áreas especializadas.*
> *Para o bem das crianças é fundamental criar mecanismos de agilização de todos aqueles processos e é fundamental investir fortemente na formação de modo a criar outra cultura, outra visão desta problemática. Sendo necessário alguns ajustamentos legais, a questão principal está na criação e desenvolvimento de outra prática"* (Ent. 5).

Ainda no mesmo sentido, um magistrado do MP considera que:

> "*O Direito da Família é considerado um direito menor. Sabemos que as pessoas concorriam para os tribunais de família e menores para descansar! Ora, nenhum magistrado deveria concorrer para estes tribunais sem que tivesse formação específica nesta área. Há colegas que concorreram para o Tribunal de Família sem perfil para desempenhar o cargo correctamente"* (Ent. 1).

Enfatizando a necessária aposta na formação permanente, um outro magistrado reafirma que:

*"Na formação de magistrados no CEJ é evidente que o direito da família não tem o mesmo peso que o direito processual penal ou que o direito civil, o que, teoricamente, até se pode compreender. Agora o que eu acho é que se deve apostar na formação permanente e complementar. A formação permanente deve ser realizada de forma a poder angariar a participação dos senhores magistrados. Com a lei que temos, sem poder introduzir mecanismos que tornem atraente a participação em acções de formação para a progressão na carreira ou para o acesso a certos cargos, temos que localizar as acções nos tribunais de família e menores, combinar com os magistrados de lá, e partir das questões práticas para as questões teóricas. Temos que captar os magistrados. Eles têm que sentir que aquilo lhes é útil de qualquer maneira. Temos que tentar saber, primeiro, que questões é que se levantam e tentar dar-lhes resposta. É claro que combinar com os magistrados e acordar numa data vai ser difícil"* (Ent. 4)

*Também um outro magistrado considera que "os magistrados colocados neste tipo de jurisdições mais especializadas, deviam ter formação específica, não precisa ser nenhum mestrado, nem nenhum curso muito complicado, mas quando somos colocados numa área especializada, seja de família, seja de trabalho, seja outra área especializada, realmente, acho que não fazia nada mal que nós tivéssemos formação prévia. Uma pessoa estuda e vai andando e vai vendo como é que fizeram os outros atrás e, enfim, isso é como tudo. Mas as áreas são cada vez mais complicadas, mais especializadas, de maior exigência a todos os níveis"* (Ent. 3).

Para um outro magistrado do MP:

*"Muitos dos bloqueios e problemas existentes no processo de adopção e, em geral, na definição do «projecto de vida» das crianças resulta da escassez ou mesmo da ausência de formação nesta matéria e, em geral, em todas as matérias do Direito da Família e Menores. Considero que no CEJ esta é uma área a que se dá pouca importância. Só a partir de 1996, é que apareceram no CEJ acções de formação sobre esta matéria. Houve uma paragem entre 1996 e*

*1998. Com a reforma de 1998 sobre a adopção foram retomadas, a partir desse ano, as acções de formação. Realizaram-se duas acções com carácter obrigatório. Em Junho de 2000 foi realizada uma grande formação. Em 2000, realizaram-se duas no Porto, e este ano uma. Estas acções de formação são obrigatórias para o MP. Os magistrados do MP considerados destinatários destas acções de formação (em regra magistrados mais novos) são obrigados a frequentá-las sob pena de ficarem sujeito a sanções disciplinares.*

*Diferente é a situação dos magistrados judiciais. Neste casos há um grave problema. A formação não é obrigatória para os juizes. Não lhes é imposta. E eles não vão. Acredito que muitos não vão não porque não queiram assistir às acções de formação, muitos querem, o problema é que eles não podem estar uma semana fora do tribunal porque os processos vão-se acumulando na sua secretária.*

*Apesar daquelas acções, reconheço que a formação é insuficiente. As que se realizaram eram dirigidas a todos os magistrados e outros técnicos, designadamente da Segurança Social e IRS, mas, naturalmente, foram frequentadas apenas por alguns. Não há uma política sistemática de formação. Têm incidido, sobretudo, sobre o regime jurídico da adopção e nos procedimentos. As acções de formação de que estou a falar foram pensadas de forma interdisciplinar, mas considero que deveria haver mais interdisciplinariedade"* (Ent. 1).

## 6. Conclusões

Apesar das reformas facilitadoras introduzidas no regime jurídico com o objectivo de facilitar e viabilizar o instituto da adopção e apesar dos princípios gerais que lhe estão subjacentes, quer de natureza sociológica, psicológica, ou jurídica, considerarem a adopção como uma das medidas que melhor integram socialmente as crianças que não podem permanecer nas suas famílias biológicas, as estatísticas mostram que o número de processos de adopção se mantém invariavelmente baixo se compararmos com o número de crianças sociologicamente adoptáveis.

Como decorre do regime jurídico, o processo judicial de adopção é, necessariamente, precedido de um processo judicial de consentimento prévio, de confiança

judicial ou de um processo de confiança administrativa, mas, neste último caso, a lei não dispensa o consentimento dos pais, prestado perante o juiz, no processo de adopção ou no processo de consentimento prévio. Grande parte daqueles processos são, ainda, precedidos de um processo de promoção e protecção ao abrigo do qual é possível aplicar à criança em perigo uma das várias medidas de protecção previstas no ordenamento jurídico. A profusão de processos sem qualquer interligação entre si que precedem o processo de adopção, o que leva, designadamente, à repetição de vários actos e relatórios, é, para alguns dos entrevistados, um dos principais obstáculos à eficácia da adopção como projecto de vida de uma criança.

O processo de consentimento prévio, alterado substancialmente com a reforma do instituto da adopção de 1993, tem como objectivo aferir da vontade real dos pais biológicos em entregar a criança para a adopção, conferindo-lhe um carácter quase definitivo, só revogável nos casos previstos na lei. Este processo passou a poder ser prestado independentemente da instauração do processo de adopção ou de identificação do futuro adoptante e passou a beneficiar do estatuto de processo urgente.

No período 1993 a 2001, a média anual dos processos de consentimento prévio foi de 107. Estes processos, que nos primeiros quatro anos (1993-1996) aumentaram quase para o dobro (de 72, em 1993, para 131, em 1996) registam, a partir daquela altura, uma tendência constante de diminuição, situando-se abaixo de 100 nos dois últimos anos. Na grande maioria dos processos de consentimento prévio, em todos os anos, a decisão judicial é de procedência do pedido, com um peso médio no período analisado de 76,4%, correspondendo a uma média de 81,2 processos.

Apesar de o número de processos indeferidos ter vindo a diminuir substancialmente desde 1997, registando-se, nos últimos três anos, apenas um total de 6, merece, no entanto, destaque o número significativo de processos arquivados por razões de ordem processual. Estes processos têm um peso anual médio de 15,5%, representando, nos anos de 1998 e 2001, cerca de 20% dos processos de consentimento prévio findos naqueles anos. Esta situação decorre, sobretudo, da falta de preparação técnica de quem tem a iniciativa processual, que, em muitos casos, não tem o acompanhamento de um jurista ou advogado com formação nesta matéria.

Os processos de consentimento prévio são processos urgentes e a sua tramitação é simples. Por, isso, registam, na sua grande maioria, valores de duração abaixo dos 6 meses. Em média, 65,7% dos processos foram decididos em menos de 3 meses e, entre 3 e 6 meses, 15%. Contudo, apesar de se tratar de processos urgentes, 11,6% demoraram entre 6 meses e 1 ano, e 7,6% dos processos findos naquele período demoraram mais de 1 ano. Considerando, por um lado, que muitos dos serviços de Segurança Social só entregam a criança aos adoptantes decorridos dois meses – período em que é admissível a revogação – sobre a concessão do consentimento e, por outro, a curta idade das crianças e a simplicidade processual, estes seriam processos cuja tramitação deveria sempre ocorrer em prazos muito curtos.

O processo de confiança judicial permite ao tribunal, com vista a futura adopção, confiar o menor a um casal, a uma pessoa singular ou a uma instituição, no caso de se verificar uma das situações previstas no artigo 1978º do Código Civil. Pode ser requerido pelo Ministério Público, o organismo de segurança social da área da residência do menor, a pessoa a quem o menor tenha sido administrativamente confiado e pelo director do estabelecimento público ou a direcção da instituição particular que o tenha acolhido. Pode, ainda, requerer a confiança judicial, o candidato a adoptante que, tendo sido seleccionado pelos serviços competentes e tendo já o menor a seu cargo por decisão judicial anterior, não viu o seu pedido de concessão de confiança administrativa deferido pelo organismo da Segurança Social. Iniciado o processo de confiança judicial, serão citados para contestar, os pais do menor, os ascendentes, os colaterais até ao 3.º grau ou o tutor que tenha o adoptando a seu cargo e que viva com ele, em virtude de terem falecido os pais daquele.

É na tramitação destes processos que a maioria dos nossos entrevistados identifica uma parte significativa dos factores de bloqueio à eficácia do instituto da adopção.

Este processo tem tido, desde a sua criação, uma utilização crescente, que aumentou, em nove anos, cerca de três vezes e meia (de 46, em 1993, para 203, em 2001). Decorre, contudo, do nosso estudo que a sua aplicação estará bastante aquém do número de situações às quais poderia ser aplicado. Um maior activismo por parte de quem tem legitimidade para propor as acções de confiança judicial poderia fazer aumentar, substancialmente, o número destes processos e, por esta via, "colocar" para adopção um maior número de crianças.

No período analisado, 41,2% das acções de confiança judicial foram propostas por "outras pessoas" (centros de acolhimento, Segurança Social ou adoptantes) e 38,3% pelo MP. Nos últimos anos, os dados mostram um crescente activismo por parte do MP na propositura destas acções. Em 1997, as acções propostas pelo MP foram 30, com um peso relativo de 32,3%; em 2001, o número de acções cresceu para 88, aumentando o seu peso relativo para 43,3%. Contudo, para muitos entrevistados, o MP deveria ter, nesta matéria, um papel muito mais activo, tanto mais que muitos centros de acolhimento não dispõem de pessoal qualificado que lhes permita utilizar com mais frequência e eficácia esta providência.

A grande maioria destas acções obtiveram deferimento (83,5%). No entanto, merece destaque o aumento do número de indeferimentos nos últimos anos. Em 2001, estes processos representam cerca de 12% (24) dos processos de confiança judicial findos nesse ano. Também no último ano aumentou quase para o dobro, relativamente ao ano anterior, o número de processos arquivados por questões processuais (16), com um peso relativo de cerca de 8%. Subjacente a esta situação está, também, a ausência ou deficiência de apoio técnico que, naturalmente, é, também, fortemente condicionante do próprio impulso processual.

A grande maioria destes processos foram decididos em menos de um ano, representando, no período analisado, cerca de 70%. Mas, consideramos significativo que 22% dos processos tenha tido uma duração entre 1 ano e 2 anos, e que, 8,4%, uma duração superior a 2 anos. Tratando-se de um processo urgente, fundamental para a definição da situação jurídica e socio-afectiva de uma criança, parece-nos igualmente fundamental que o sistema judicial se mobilize no sentido de lhe conferir maior celeridade e eficácia. Acresce que a reflexão e mobilização do sistema nesse sentido é, ainda, mais urgente na medida em que o número de processos cuja duração se situa entre 1 e 2 anos tem vindo a aumentar (de 19, em 1997, para 52, em 2001).

Ao contrário do processo de confiança judicial, a nossa investigação não identificou especiais factores de bloqueio neste processo. Os bloqueios não foram situados, pelos operadores, no processo de adopção, mas na forma como se define projecto de vida da criança e nos diferentes processos judiciais a montante daquele. No período 1993 - a 2001, o volume destes processos não regista variações anuais significativas, em relação à média,

que é de cerca de 350 processos por ano. Este número é consensualmente reconhecido como um número muito abaixo do número de crianças socialmente adoptáveis, existentes em Portugal.

A decisão judicial, na quase totalidade dos processos de adopção plena, em todos os anos, é de procedência do pedido, com um peso médio, no período, de 90,7%. No total do período analisado, o número de processos indeferidos foi de 166, correspondendo a 5,3% do total de processos no período. Diga-se, ainda, que também neste tipo de processos se verificam alguns casos de arquivamento determinados por questões processuais.

A grande maioria dos processos de adopção demora menos de 1 ano, representando, no período analisado, um peso médio de 75,6%. É, contudo, de notar que, contrariamente ao que resulta das entrevistas realizadas, um número significativo de processos apresentam, ainda, uma duração superior a 1 ano (24,4%) e cerca de 7,1%, superior a 2 anos. Uma das principais causas de dilação está, também, à semelhança de outros processos, relacionada com os pedidos de relatórios à Segurança Social. Sendo o processo de adopção, necessariamente, precedido dos processos de confiança judicial ou de confiança administrativa que definem a situação de adoptabilidade da criança, a sua tramitação deveria ser, em regra, muito célere.

A maioria das crianças envolvidas nos processos de consentimento, de confiança judicial e de adopção são do sexo masculino embora a diferença seja pouco significativa. No período analisado, cerca de 52% das crianças adoptadas eram do sexo masculino, contra 48% do sexo feminino. De acordo com as estatísticas disponíveis, grande parte dos processos de adopção diz respeito a crianças com menos de 3 anos de idade (45,3%); 23,6% refere-se a crianças com idade compreendida entre 4 e 6 anos; e 31,1%, a crianças com idade superior a 6 anos. A maioria das crianças (56,7%) encontrava-se ao cuidado de outra pessoa, em regra, o adoptante. Contudo, de acordo com os dados estatísticos disponíveis, cerca de 12% das crianças ainda se encontrava em centros de acolhimento à data do início do processo de adopção.

O problema da ineficácia do instituto da adopção não é, como se viu, um problema exclusivo de Portugal, mas de muitos outros países. A nossa análise não pretendeu valorizar, nem considerar todos os problemas e questões imanentes à aplicação do instituto de adopção no âmbito do sistema judiciário. Procurámos mapear alguns dos problemas e

bloqueios que a nossa investigação permitiu identificar impeditivos de uma tramitação célere e eficaz dos processos de consentimento prévio para a adopção, confiança judicial e de adopção.

No âmbito do processo de consentimento prévio, identificámos alguns factores condicionantes do uso ou da eficácia deste processo, que actuam em dois momentos distintos: antes da fase judicial e depois de aberto o processo em tribunal.

A grande heterogeneidade de procedimentos e a falta de competência técnica, quer dos serviços sociais dos hospitais, quer dos serviços sociais de Segurança Social no que respeita ao acompanhamento do caso, sempre que uma mãe manifeste a intenção de dar o consentimento para a adopção, aumenta a desarticulação no funcionamento entre as diferentes instituições, dificultando a eficácia deste processo.

Um segundo bloqueio decorre da possibilidade de revogação do consentimento, que leva que a maioria dos técnicos entregue a criança ao casal adoptante depois de finalizado o processo judicial de consentimento prévio e depois de, sobre a concessão, terem decorrido dois meses. Esta é uma questão que divide os nossos entrevistados. Para alguns, quem dá o "consentimento tem que saber o que está a fazer", não devendo haver, por isso, possibilidade de revogação.

No âmbito do processo de confiança judicial, as entrevistas realizadas permitiram identificar vários factores de bloqueio que podem actuar com maior incidência na fase pré-judicial ou judicial. A sua actuação pode ter consequências várias. Podem ter influência directa na duração da fase judicial e, por essa via, na definição da situação jurídica da criança, ou, apesar de pouco influenciarem aquela fase, ajudam a "manter" a institucionalização da criança, seja num centro de acolhimento, seja numa família de acolhimento.

Para muitos dos operadores entrevistados, o principal bloqueio reside no baixo dinamismo da iniciativa processual. Muitas crianças adoptáveis vêem a sua condição de "institucionalização" arrastar-se por vários anos porque, quer os centros de acolhimento, quer a Segurança Social (SS), quer o Ministério Público (MP) demoram muito tempo a dar início ao processo de confiança judicial. Uma das causas fortemente concorrente para esta situação decorre da falta de coordenação dos vários serviços e instituições envolvidos. Pelo menos nalguns distritos, o MP, a SS e os centros de acolhimento funcionam, em relação a

esta questão, de forma pouco articulada, o que leva a que, por um lado, cada uma das instituições fique a aguardar pela iniciativa das outras e, por outro, quando uma avança, nem sempre é pronta e eficaz a necessária colaboração das outras.

Para alguns magistrados, a lei, nesta matéria, exige ao Ministério Público um papel muito mais activo do que, na verdade, vem exercendo. É, no entanto, consensual que um maior activismo nesta matéria pressupõe um maior investimento na formação.

O problema da formação e da competência técnica nesta matéria com reflexos directos no processo de confiança judicial é extensível aos serviços da Segurança Social. Aliás, segundo alguns dos operadores entrevistados, certos indeferimentos destes processos resultam de deficiências de ordem técnico-jurídica.

A questão da competência técnica é, também, situada nas nossas entrevistas, no âmbito dos relatórios de avaliação da situação da criança e da família que acompanham a petição da acção de confiança judicial ou que são requeridos no decurso do processo. As suas deficiências são consideradas um bloqueio à eficácia e à celeridade dos processos.

À falta de formação, acresce a falta de meios materiais e humanos, sobretudo no âmbito da Segurança Social. Um dos magistrados entrevistados salientou o facto de as equipas da Segurança Social que elaboram os relatórios sobre a situação da criança e da família não terem meios para se deslocarem à residência da família. As consequências deste modo de operar reflectem-se na qualidade e fidedignidade dos relatórios. Houve, ainda, quem defendesse que a lei deve fixar prazos peremptórios para a elaboração dos relatórios.

Um outro problema, amplamente mencionado, diz respeito à formação dos técnicos dos centros de acolhimento e, em especial, a ausência de equipas técnicas especializadas nestas instituições com fortes reflexos no impulso das medidas de protecção das crianças em geral, incluindo a medida de confiança judicial.

Uma outra questão levantada pelos entrevistados refere-se ao problema da prejudicialidade das acções de averiguação da paternidade em relação ao processo de adopção e aos respectivos procedimentos preliminares. Esta questão refere-se ao facto de a existência de uma acção de averiguação da paternidade impedir a confiança administrativa ou a propositura de uma acção de confiança judicial de uma criança para adopção. Nos casos de desconhecimento da maternidade ou paternidade da criança, antes da alteração de

1998, entendia-se que o processo de adopção não poderia prosseguir antes da averiguação oficiosa da paternidade estar concluída. O início dos procedimentos ”preliminares” da adopção, nomeadamente a confiança judicial, dependia do arquivamento, por parte do MP, da averiguação oficiosa da paternidade. Após a alteração de 1998, entende-se que o processo de confiança judicial não pode ser iniciado antes de decorridos 6 meses após o nascimento da criança se a paternidade ou a maternidade forem desconhecidos.

Também com consequência na dilação dos processos de confiança judicial, uma das questões, frequentemente levantadas, é a questão da ausência de inter-relação processual. O que significa que os actos praticados num determinado processo, bem como os relatórios juntos e, em geral, os diferentes meios de prova apresentados não aproveitam noutro processo e são novamente repetidos. Neste contexto, alguns magistrados consideram que a morosidade da instrução de processos de confiança judicial é especialmente induzida pelos vários relatórios pedidos pelos juizes a várias instituições.

Um outro problema com o qual o processo de confiança judicial se confronta, concorrente para a sua dilação, é o problema das citações editais, quando se desconhece o paradeiro dos pais biológicos. Há quem considere, que alguns magistrados “procuram familiares até à exaustão”. Esta situação a acrescer ao pedido de diligências e relatórios vários torna a instrução destes processos particularmente morosa.

Um outro conjunto de bloqueios com forte incidência, não só nos processos de confiança judicial mas, em geral, na promoção e decisão das diferentes medidas de protecção da criança, em especial daquelas que implicam o corte da relação com a família biológica, está relacionado com factores de ordem cultural. Das entrevistas realizadas resulta que há uma forte tendência, por parte das instituições de Segurança Social e dos tribunais, para esgotarem, exaustivamente, as soluções legais que possibilitam a manutenção da ligação da criança à família biológica, adoptando um conceito muito alargado de família, e mostrando uma grande dificuldade em cortar com essas relações. A maioria dos operadores considera que se trata de uma questão complexa. Grande parte dos problemas coloca-se nos casos, também eles complexos, em que, por vezes, é difícil avaliar a verdadeira intenção dos pais biológicos que visitam, com frequência, as crianças colocadas nos centros de acolhimento.

Um dos problemas apontados como condicionante da celeridade e eficácia destes processos decorre da interpretação da lei quanto ao prazo de 6 meses previsto na alínea e) do artigo 1978.º do CC. Resulta, da nossa investigação, que, em muitos casos, aquele prazo é interpretado como sendo o prazo que exige, no seu decurso a completa ausência de visitas por parte dos pais, verificando-se, assim, uma interpretação muito restrita do conceito "manifesto desinteresse".

Além dos factores de bloqueio já referidos no âmbito da confiança judicial e do consentimento, foram, ainda, identificados outros que, não sendo específicos de determinados processos dificultam, em geral, a aplicação e a eficácia de medidas de protecção e da tutela. Estes factores, podemos agrupá-los em bloqueios legais e culturais. No âmbito dos primeiros, foram apontados a complexidade e a dispersão de todo o regime jurídico.

Já por várias vezes escrevemos que a prática e a cultura judiciária dominantes têm sido consideradas como factores de resistência à mudança, dificultando a execução de muitas das inovações introduzidas no sistema judicial. Resulta do trabalho de campo realizado, que são, também, factores condicionantes da aplicação e eficácia das medidas tutelares. Para os operadores entrevistados, a eliminação de muitos dos bloqueios identificados e a dinamização daquelas medidas passa, necessariamente, por um outro tipo de recrutamento e de formação de magistrados. Nos relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, temos vindo a afirmar que para a criação de uma nova cultura judiciária que permita um outro olhar para os processos e uma outra prática judiciária, a formação permanente desempenha um papel crucial. Por outro lado, temos vindo, também, a alertar para a importância de formação especializada para os tribunais especializados.

# Capítulo VI

# Conclusões e Propostas de reforma legal e organizacional dos processos de intervenção social, administrativos e judiciais no âmbito da adopção

Ao longo deste relatório percorremos os caminhos da evolução do instituto da adopção em Portugal, estudámos os regimes jurídicos e a avaliação de experiências de países mais relevantes e acessíveis a partir de Portugal, analisámos o desempenho das entidades judiciais e não judiciais e os bloqueios dos processos que vão desde a detecção de uma criança em perigo, a sua retirada dessa situação e o seu eventual encaminhamento para adopção, procurámos construir uma aproximação a uma primeira caracterização das "crianças adoptáveis" em Portugal. Analisámos, ainda, neste estudo, a performance dos organismos de Segurança Social e dos tribunais no âmbito dos processos administrativos e judiciais de adopção. Eis as principais conclusões e propostas de reforma:

## 1. Conclusões

1. A evolução legislativa do instituto da adopção, em Portugal, tem como marco histórico o Código Civil de 1966, diploma no qual a adopção foi reconhecida como fonte de relações jurídicas familiares. A adopção plena era, no entanto, escassa, visto que a lei impunha condições muito rigorosas à constituição do vínculo. Em 1977 foi empreendida uma reforma que flexibilizou a legislação, quer quanto ao adoptante, quer relativamente ao adoptado. O instituto da adopção foi valorizado, por força de imperativos de ordem constitucional, das transformações da sociedade portuguesa e das consequentes solicitações que chegavam de sectores diversos. Contudo, o aumento do número de adopções, objectivo fundamental da reforma de 1977, não foi plenamente conseguido.

2. Em 1993 o regime da adopção foi revisto. No âmbito do Código Civil, a alteração do regime da adopção consistiu, sobretudo, na criação do instituto da confiança do menor com vista a futura adopção; na audiência de parentes do progenitor falecido, passando a haver maior clareza quanto ao consentimento, designadamente na comunicação do tribunal ao organismo de Segurança Social dos casos de consentimento prévio; numa verdadeira tutela dos interesses em presença, como o segredo da identidade do adoptante e

dos pais naturais e o cariz secreto do processo de adopção; na admissibilidade de recurso das decisões que rejeitem a candidatura a adoptante; na atribuição de carácter urgente aos processos de consentimento prévio e de confiança do menor.

O legislador entendeu, ainda, que a criação de um vínculo idêntico à filiação aconselhava à diminuição para 50 anos do limite máximo de idade do adoptante. Em relação à adopção conjunta, foi diminuído para quatro anos o tempo de duração do casamento e a idade mínima para adopção singular baixou para 30 anos. Quanto ao adoptando, procedeu a um ajustamento dos limites etários, passando para 15 anos o limite máximo, apenas com a excepção do adoptando que, à data da petição judicial de adopção tivesse menos de 18 anos e não estivesse emancipado, desde que tivesse sido confiado aos adoptantes ou a um deles com idade não superior a 15 anos, ou se fosse filho do cônjuge do adoptante.

Os serviços de Segurança Social, que têm um papel relevante na organização dos processos de adopção desde 1980, passaram a ter competência para decidir da confiança administrativa do menor e legitimidade para requerer a sua confiança judicial, sendo obrigatoriamente ouvidos antes que o tribunal decidisse. Foi também regulada a adopção internacional.

3. Em 1997 foi criado o *Programa Adopção 2000*, assente na reforma da legislação sobre adopção, em 1998, na reestruturação dos serviços de adopção da Segurança Social e na articulação entre os serviços públicos e privados. A reforma de 1998 teve como objectivo facilitar a entrega de crianças para adopção, criando a guarda provisória e a curadoria provisória e agilizar a tramitação processual, evitando a paragem dos processos.

As outras alterações produziram-se ao nível da idade máxima do candidato a adoptante, à idade para prestar consentimento, à defesa do segredo de identidade e da investigação da maternidade ou da paternidade do menor face ao processo de adopção. O legislador pretendeu assim facilitar a adopção, conferindo aos futuros adoptantes mais segurança contra eventuais reivindicações da família de sangue, assegurando que a vontade dos pais naturais de dar o menor em adopção é definitiva e real. A legislação consagrou, ainda, a possibilidade das instituições particulares de solidariedade social poderem actuar como organismos de Segurança Social no desenrolar dos processos de adopção.

4. Os organismos de Segurança Social, em articulação com as instituições particulares que financiam, após intervenção directa ou por decisão das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens ou dos tribunais, apoiam a família ou acolhem as crianças em perigo, definem o seu projecto de vida e o eventual encaminhamento da criança para adopção através da confiança administrativa ou da confiança judicial (que também pode ser iniciativa do Ministério Público ou, em determinados casos, dos adoptantes). A adopção é, assim, precedida de confiança do menor ao futuro adoptante. Uma vez estabelecida a confiança judicial ou administrativa é aberto o período de pré-adopção, não superior a um ano, durante o qual o organismo de Segurança Social acompanhará a situação do menor e elaborará um inquérito.

5. O actual regime da adopção prevê a adopção restrita e a adopção plena, variando as suas condições e efeitos consoante a modalidade em causa. Quer se trate de adopção plena ou restrita, a adopção pode ser conjunta ou singular. Apenas podem ser adoptados menores de 15 anos (em determinadas situações admite-se a adopção de menores até aos 18 anos), constituindo-se o vínculo por sentença judicial Os requisitos gerais da adopção, cujo preenchimento tem de se verificar para a adopção ser decretada, determinam que a adopção terá de apresentar vantagens reais para o adoptando, terá de se fundar em motivos legítimos, não envolver sacrifício injusto para os outros filhos do adoptante, e terá de ser razoável supor que entre adoptado e adoptante se estabelecerá um vínculo semelhante ao da filiação. Outro requisito determina que o adoptando deverá ter estado ao cuidado do adoptante durante prazo suficiente para se poder avaliar da conveniência da constituição do vínculo.

6. As transformações da sociedade das últimas décadas tiveram implicações no conceito de família. Da família tradicional e alargada, evoluiu-se para a família nuclear centrada nos pais e nos filhos e para novos tipos de família, designadamente as famílias nucleares de casais heterossexuais, que vivem em união de facto, as famílias monoparentais e as famílias constituídas por casais homossexuais. O legislador, em 1999, tornou possível a adopção conjunta de menores por pessoas de sexo diferente a viver em união de facto há mais de dois anos, nos mesmos termos do previsto para a adopção por cônjuges. Outra questão, esta mais controversa, é da admissibilidade da adopção por casais homossexuais, situação designada como de homoparentalidade. As legislações holandesa e

dinamarquesa são as únicas que autorizam explicitamente a adopção de uma criança pelo(a) companheiro(a) homossexual de seu pai ou da sua mãe.

7. A adopção tem vindo a ser, em diferentes países, cada vez mais defendida como uma das medidas mais eficazes de protecção das crianças, sobretudo das crianças cuja permanência nas famílias biológicas coloca em risco a sua saúde e segurança. No entanto, o aumento de adopções tem ficado aquém do crescimento do número de crianças institucionalizadas, que no final da década de 90 eram cerca de 1,5 milhões, representando um acréscimo de cerca de 150.000 relativamente ao início da década, apesar da diminuição da população juvenil (*in* relatório "Uma década de Transição", publicado pelo Centro de Investigação Innocenti da Unicef em Florença).

8. No âmbito do direito internacional público, em matéria de protecção dos direitos das crianças, destaca-se a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Crianças, de 20 de Novembro de 1989, e, no que se refere especificamente ao instituto da adopção, a Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Protecção e ao Bem-Estar das Crianças, encarados sobretudo do ponto de vista das Práticas em Matéria de Adopção e de Colocação Familiar nos Planos Nacional e Internacional, de 3 de Dezembro de 1986, (que definiu vários princípios orientadores em várias áreas relacionadas com o bem-estar da criança), e a Convenção Sobre Cooperação Internacional e Protecção De Crianças e Adolescentes em Matéria de Adopção Internacional (Convenção de Haia, de 20 de Maio de 1993).

No contexto dos países europeus, merecem referência duas convenções. A primeira é a Convenção Europeia em Matéria de Adopção de Crianças, ratificada por Portugal em Fevereiro de 1990. O objectivo desta Convenção era o de uniformizar os ordenamentos jurídicos dos países europeus, de modo a que todos se rejam pelos mesmos princípios e a diminuir as diferenças de processo e de efeitos jurídicos da adopção. Para isso, estabelecia regras relativamente concretas sobre o processo de adopção, sobre os requisitos necessários para considerar os adoptantes e os adoptandos elegíveis, e sobre os efeitos da adopção.

A segunda é a Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos da Criança. Esta Convenção define um conjunto de regras procedimentais que os Estados devem incluir na sua legislação de modo a proteger os direitos processuais das crianças nos processos que

mais directamente lhes dizem respeito, nomeadamente os processos de adopção, tutela, estabelecimento e contestação da filiação, etc.

A Convenção impõe um conjunto de deveres processuais às autoridades judiciais, designadamente o dever de obter toda a informação necessária para a boa decisão da causa, se necessário, junto da criança, dos seus representantes ou de qualquer pessoa susceptível de prestar informações pertinentes; o dever de assegurar que à criança foram facultadas todas as informações apropriadas; e o dever de agir rapidamente nestes processos, devendo tomar todas as medidas provisórias de execução imediata que considere necessárias para assegurar o bem-estar da criança.

9. Em consonância com os instrumentos internacionais, muitos países têm vindo a introduzir alterações ao instituto jurídico da adopção no sentido de o dotar de mecanismos que o tornem mais eficaz, ao mesmo tempo que desenvolvem políticas de reforço operacional das estruturas locais competentes de protecção social à família e à criança. O objectivo central dessas políticas de protecção é prevenir situações de abandono das crianças e de incentivo à sua desinstitucionalização. A adopção tende, assim, a ser inserida numa política articulada e coordenada de apoio à família, infância e juventude. Esta é, pois, uma questão que tem vindo a preocupar vários países, razão pela qual considerámos que, para o debate interno, seria importante trazer, ainda que de forma muito breve, a experiência de alguns países que nos são mais próximos, caso da Espanha e da França, e, em especial, as principais linhas de dois programas de reforma nesta matéria (Reino Unido e Estados Unidos da América) que, no contexto da experiência comparada a que foi possível ter acesso a partir de Portugal, nos parecem particularmente interessantes.

10. O instituto da adopção em Espanha contempla duas espécies: a adopção plena, em regra, para crianças com menos de 14 anos, e a adopção restrita, para as crianças com mais de 14 anos que nunca tenham vivido com os adoptantes, e para os maiores de idade. Em ambas as espécies de adopção, o adoptante, casal ou uma pessoa solteira, para poder adoptar necessita de ter, pelo menos, 25 anos. Se for um casal, basta que um deles tenha atingido essa idade.

A adopção plena tem-se dirigido, essencialmente, às crianças abandonadas, distinguindo-se, no Código Civil Espanhol, dois tipos de situação de abandono. Uma

decorre do facto de a criança, menor de 14 anos, não ter quem assegure a sua guarda, o seu sustento e a sua educação. Pouco importa que a situação de abandono resulte de causas voluntárias ou involuntárias. A segunda situação relaciona-se com a presunção de abandono, estabelecida na lei a favor do menor de 14 anos colocado numa instituição de beneficência, se tiver sido entregue sem informação acerca da sua filiação ou, no caso da sua filiação ser conhecida, se, pelos actos dos pais ou das pessoas que tinham a sua guarda, se puder verificar que a sua vontade é no sentido de abandonar a criança. A situação de abandono pode verificar-se desde que tenham decorrido 30 dias sem que a mãe, o pai, o tutor ou outros familiares do menor se tenham interessado por ele, através de actos que mostrem vontade de o assistir e de com ele estabelecer ou manter uma relação afectiva estável. Sendo o menor declarado em situação de abandono, deixa de ser necessário, para a constituição do vínculo de adopção, o consentimento dos pais ou do tutor.

O processo formal de adopção é único e prevê três fases: a fase judicial, a fase notarial, e a fase de registo. A fase judicial inicia-se com um requerimento dirigido ao tribunal que deve conter os fundamentos da adopção e a prova do preenchimento dos requisitos legais. Nos casos em que é necessário o consentimento dos pais biológicos, o juiz deve convocá-los para tal, se estes ainda o não tiverem dado por escrito. Para poder decretar a adopção, o juiz deve ouvir o menor, atendendo à sua vontade de acordo com o seu discernimento, convocar o Ministério Público e, na presença deste, ouvir os depoimentos de testemunhas sobre os pressupostos e fundamentos da adopção.

Uma vez aprovada judicialmente, a adopção é consignada em acto notarial, no qual devem intervir os adoptantes, e, nos casos em que tenha sido prestado consentimento, os pais biológicos do adoptando. No registo civil, a adopção é inscrita à margem do assento de nascimento.

11. Em França o instituto da adopção foi, no início da década de 1990, objecto da atenção do legislador que, em 1996, realizou uma reforma legal profunda com o objectivo de tornar o instituto mais adequado à protecção dos interesses da criança.

Neste país, coexistem duas espécies de adopção: a adopção plena e a adopção simples. A adopção plena apenas pode ser decretada pelo tribunal em relação a menores de 15 anos, desde que já tenham passado por uma fase de “pré-adopção”. A adopção simples,

por seu lado, pode ser aplicada a todas as pessoas, mesmo maiores de idade e, ao contrário da adopção plena, uma vez decretada, os laços entre o adoptante e os seus pais biológicos não são extintos.

O adoptante deve ter, pelo menos, 28 anos, salvo se pretender adoptar o filho do seu cônjuge, não sendo exigida, nesta situação, idade mínima. Quando ambos os cônjuges pretendem adoptar é exigido que o casamento dure há mais de 2 anos ou, então, que cada um dos cônjuges tenha mais de 28 anos. Só as pessoas previamente aprovadas para adopção pelo serviço de Ajuda Social à Infância podem dar início ao processo de adopção. A aprovação é válida por 5 anos, devendo os candidatos proceder à confirmação do seu pedido todos os anos.

A condição de criança adoptável pode resultar de três situações: um acto de vontade privada, uma decisão administrativa ou uma decisão judiciária. Uma criança pode ser considerada adoptável por acto de vontade se, para tal, os pais ou quem tenha o poder paternal sobre ela, derem o seu consentimento. O consentimento tem que ser dado, em regra, através de um acto escrito, em documento autêntico, perante um juiz, um notário, ou um agente diplomático. Algumas crianças podem, também, ser declaradas adoptáveis por decisão administrativa. Essa decisão pode ser tomada relativamente às crianças filhos de pais desconhecidos, órfãs ou abandonadas à guarda da Ajuda Social, devendo esta, no mais curto prazo possível, encaminhá-las para adopção.

Há, ainda, a possibilidade de o próprio tribunal declarar uma criança em situação de abandono e, por isso, adoptável, mediante o pedido da pessoa, instituição ou Serviço da Ajuda Social que tem a criança a seu cargo. O tribunal deve verificar se o comportamento dos pais, durante os doze meses que precedem o pedido, é revelador de manifesto desinteresse pela criança. A lei não permite que se tenham em conta as chamadas manifestações de interesse "tardias" dos pais biológicos em resposta à notificação no processo de declaração de abandono.

A jurisprudência francesa tem considerado "desinteresse manifesto" a ausência de relações necessárias para a manutenção dos laços familiares. Deste modo, situações como o envio de uma prenda ou de um postal, a revogação do consentimento para adopção, o

pedido de notícias ou a intenção expressa, mas não concretizada, de cuidar de novo da criança não são consideradas suficientes para impedir a declaração de estado de abandono.

12. Ao contrário dos países acima referidos, a Inglaterra e o País de Gales apenas consagram o regime da adopção plena. Pode adoptar um casal, se cada um deles tiver 21 anos; uma pessoa solteira com mais de 21 anos; e só um dos cônjuges, se provar que o seu cônjuge não pode ser encontrado, que está separado de forma definitiva, ou que o seu cônjuge se encontra física ou psiquicamente incapacitado para adoptar.

No que diz respeito à idade do adoptando, a regra é a de que não podem ser adoptadas pessoas com mais de 18 anos. Nos casos de adopções em que não intervêm serviços de adopção, a criança deve estar ao cuidado do adoptante há, pelo menos, 12 meses.

Na Inglaterra existem dois tipos de processos que podem levar à adopção: o processo comum e o processo de declaração de adoptabilidade. O processo comum de adopção aplica-se, em regra, aos casos de adopção de crianças por seus familiares, estando aqueles ao seu cuidado. É necessário o consentimento dos pais ou de quem exerça o poder paternal ou, existindo razões para tal, a dispensa desse consentimento.

O processo de declaração de adoptabilidade pode ser iniciado pelo centro de acolhimento dos serviços de adopção sempre que a criança é colocada à sua guarda com o consentimento dos pais ou por decisão do tribunal. Neste processo, o tribunal declara que a criança pode ser adoptada, verificando a existência dos requisitos legais idênticos aos requisitos do processo comum de adopção, designadamente o consentimento dos pais, ou de quem exerça o poder paternal, ou a existência de razões para a dispensa desse consentimento. A declaração de adoptabilidade tem por efeito atribuir ao centro de acolhimento dos serviços de adopção os direitos e os deveres parentais.

O tribunal pode decidir pela dispensa de consentimento desde que se verifique uma das várias condições previstas na lei, designadamente: se os pais não puderem ser encontrados ou não tiverem capacidade para dar o consentimento; se não cumprem, de forma reiterada, sem motivo válido, os seus deveres para com a criança, designadamente o dever de protecção, educação e de alimentos; se abandonarem ou negligenciarem a criança; e se a maltratarem reiteradamente;

13. No final da década de 1990, o Governo inglês iniciou um amplo movimento de reformas do instituto da adopção. No âmbito deste movimento, foi apresentado ao Parlamento, em Março de 2001, uma proposta de lei sobre a adopção e os direitos das crianças (Adoption and Children Bill), que tem como objectivo adaptar o regime legal existente (Adoption Act 1976) de modo a tornar o instituto da adopção compatível com o princípio fundamental de protecção dos direitos da criança, colocando os seus interesses e bem-estar no centro das preocupações de todos os intervenientes.

Um dos mais importantes contributos para o processo de reforma e modernização do instituto da adopção em todo o Reino Unido foi o chamado Plano de Acção das British Agencies for Adoption & Fostering (BAAF), cujo relatório foi produzido em 2000. As recomendações produzidas nesse relatório como, por exemplo, a criação de padrões nacionais para os serviços de adopção e a necessidade de definir indicadores nacionais de desempenho aplicáveis a todos os serviços de adopção, serviram de base a reformas mais específicas elaboradas e executadas na Inglaterra, no País de Gales e na Escócia, dos quais se destacam as reformas do White Paper sobre a adopção, para a Inglaterra e o País de Gales, e as reformas constantes do relatório do Adoption Policy Review Group, para a Escócia.

Numa primeira fase do processo de reforma foi criada uma Comissão, presidida pelo Primeiro Ministro, conhecida pela Unidade de Performance e Inovação (Performance and Innovation Unit – PIU), que publicou o seu relatório a 7 de Julho de 2000. Esta Comissão tinha como objectivo principal identificar os principais problemas e bloqueios ao funcionamento eficaz do instituto da adopção. A auditoria efectuada às políticas e às práticas da adopção veio mostrar um fraco desempenho do sistema, variações inexplicáveis de resultados e atrasos injustificáveis. Demonstrou-se que o sistema era confuso, muito heterogéneo e pouco justo. Neste relatório foram especificamente identificados três problemas-chave que resultam de um conjunto de bloqueios relativos ao recrutamento e formação do pessoal técnico, ao apoio às instituições e bloqueios no âmbito do sistema judicial.

Partindo da avaliação efectuada, o relatório PIU apresentou um conjunto de 84 recomendações no sentido de tornar o instituto da adopção mais célere e eficaz de modo a

proporcionar, o mais cedo possível, mais estabilidade às crianças que se encontram ao cuidado das instituições.

14. Face à avaliação efectuada e às recomendações do PIU, o White Paper define um conjunto vasto de medidas no sentido de optimizar e tornar mais eficaz o instituto da adopção que passam, designadamente, pelo aumento do investimento público com os serviços de adopção; alteração da lei de adopção; melhoramento do planeamento e do processo de tomada de decisões através de mais investimento na formação do pessoal técnico e do desenvolvimento de medidas de orientação dos serviços; melhoramento da organização dos serviços de adopção, identificando os bons e maus desempenhos e agindo de forma a divulgar os primeiros e a eliminar os maus desempenhos dos segundos; melhoramento do desempenho dos tribunais no sentido de eliminar, ou atenuar, os atrasos e tornar o tempo do processo mais próximo do tempo das crianças; criação de um Registo Nacional de Adopção; e estabelecimento de padrões nacionais para a adopção (National Standards for Adoption).

No que diz respeito ao sistema judicial, são várias as medidas defendidas para combater os atrasos, nomeadamente a criação de mais tribunais especializados, o recrutamento de magistrados especializados, uma gestão mais eficaz dos processos, o estabelecimento de serviços sociais de apoio aos tribunais, um melhor controlo das agendas e uma melhor monitorização do sistema.

O Governo aceitou a recomendação no sentido de criar um registo nacional de adopção. O registo concentraria informação acerca dos adoptantes seleccionados e crianças adoptáveis que seria utilizada para encontrar famílias para crianças que não possam, ou não seja desejável, serem adoptadas por famílias locais.

15. Com o objectivo de tornar mais eficazes todos os serviços envolvidos nos processos de adopção, o White Paper recomendou a fixação de um conjunto de padrões nacionais de adopção (National Adoption Standards) que coloquem as crianças no centro do processo de adopção. Os padrões nacionais de adopção definem o que as crianças, os possíveis adoptantes, os pais adoptivos e as famílias biológicas podem esperar do processo de adopção, bem como as responsabilidades dos serviços de adopção e das autoridades, de modo a que, em todo o país, seja prestado um serviço uniforme e eficaz.

Nos padrões nacionais de adopção, uma das medidas que se considera fundamental é o melhoramento do planeamento e da tomada de decisões relativamente aos projectos de vida das crianças. As crianças têm o direito de não sofrer com os atrasos do sistema. Para tal, considera-se que é essencial definir prazos para cada etapa do processo. De acordo com os padrões nacionais, sempre que se elaborem planos que incluam medidas definitivas para a criança, aqueles terão de ser feitos tendo sempre em conta as necessidades específicas da criança, e dentro de limites temporais previamente definidos.

Com o objectivo de melhorar o desempenho dos serviços envolvidos no processo de adopção, propôs o desenvolvimento de um conjunto de medidas, como a definição de critérios específicos de orientação e planeamento financeiro; a criação de mecanismos que permitam combater os maus desempenhos; a alteração do sistema de recolha de dados, de forma a que a monitorização dos desempenhos seja mais eficaz; e o levantamento das qualificações dos técnicos, de forma a que a distribuição de funções seja, também, mais eficaz.

16. O Governo Escocês considerou, também, prioritário desenvolver políticas que conduzam à eficácia do instituto da adopção. Nesse sentido, foi constituído, em 2001, um grupo de avaliação - Adoption Policy Review Group - composto por representantes de autoridades administrativas locais, representantes dos tribunais, dos serviços sociais responsáveis pela adopção, do sistema Children's Hearings, especialistas independentes, pais adoptivos e jovens adultos que tenham sido adoptados. A este grupo caberia avaliar o desempenho dos serviços de adopção, os critérios de selecção dos adoptantes, a possibilidade de criação de um serviço de apoio pós-adopção e a possibilidade de a Escócia aderir ao Registo Nacional de Inglaterra.

Destacam-se dois tipos de medidas propostas pelo Grupo. Um diz respeito à necessidade de criar informação acerca da adopção e do processo de adopção. Essa informação deve ser padronizada, acessível, facilmente compreensível e não discriminatória. A informação deve indicar o perfil das crianças adoptáveis, pormenorizar os critérios que os candidatos têm de preencher, incluir estudos de caso de pessoas que passaram por este processo e enumerar os diversos serviços de adopção e respectivos contactos. A informação deve estar disponível através de diversos meios, nomeadamente jornais, anúncios televisivos, vídeo, cd-rom e linha telefónica de informação. O outro tipo

de medidas diz respeito à criação dos serviços de pós-adopção para o apoio à família biológica, à criança, e, sobretudo, à família adoptiva.

17. No contexto das reformas nos EUA, destaca-se o programa "Adoption 2000" e a Lei da Adopção e das Famílias Seguras.

Na sequência da publicação do relatório "Adoption 2002", em Novembro de 1997, foi aprovada a Lei Federal da Adopção e das Famílias Seguras (ASFA) que contem uma estrutura legislativa centrada nos princípios da segurança, da permanência e da rapidez na tomada de decisão.

A ASFA definiu um conjunto de objectivos, entre os quais destacamos os relacionados com a segurança da criança; com os "esforços razoáveis" para preservar a relação com a família biológica; com os "esforços razoáveis" para promover a adopção; com a celeridade do processo de colocação definitiva; com o corte dos direitos paternais; com os incentivos à adopção; com a assistência à adopção; e com a avaliação do desempenho dos serviços. Neste âmbito, um dos objectivos da ASFA é aumentar a fiscalização estatal da eficácia dos programas de protecção infantil. A lei prevê que o Health and Human Services, consultando funcionários e advogados do sistema de protecção infantil, desenvolva mecanismos de avaliação de indicadores e avalie o desempenho estatal a partir de tais indicadores, cujos resultados devem constar de um relatório anual.

18. Em Portugal, na última década, para cumprir os imperativos constitucionais, e como meio de promover, de forma efectiva, os direitos das crianças consagrados na Convenção das Nações Unidas de 1990, estabeleceu-se a promoção da família e dos direitos das crianças e a protecção das crianças e jovens em risco como uma das prioridades. O novo modelo de protecção de crianças e jovens em risco apela à promoção dos direitos das crianças e à participação activa da comunidade, numa nova relação de parceria com o Estado, concretizada nas comissões de protecção de menores. Quanto às "respostas sociais", foi seguida uma política de protecção, de preferência não institucionalizada, tendo sido definido como prioridade o acolhimento de emergência (existem actualmente cerca de 80 centros de acolhimento), como meio de permitir, sempre

que possível, o regresso à família ou a constituição do vínculo de adopção e apenas, em derradeira instância, o encaminhamento para instituições de acolhimento não temporárias

A partir da actual Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), de 1999, o Estado e a sociedade passaram a ter um especial dever na promoção e na protecção dos direitos das crianças e jovens em risco. Por tal, tornou-se necessário que o Estado promovesse uma política específica para as crianças e jovens submetidos a maus tratos, abusos de autoridade, abusos sexuais, negligência, abandono ou em relação às quais os pais ou representantes legais não prestem os cuidados necessários, bem como para aqueles que, com a sua actuação, ponham, eles próprios, em causa o seu desenvolvimento, nas situações em que os pais ou representantes legais não tomem ou não possam tomar as medidas necessárias para evitar esse comportamento ou não tomem medidas eficazes para o efeito.

A LPCJP prevê os princípios orientadores da intervenção (interesse superior da criança, intervenção precoce mínima, etc.) e várias medidas de promoção dos direitos e de protecção das crianças e dos jovens em perigo, com o fim de afastar o perigo em que essas crianças e jovens se encontram, de lhes proporcionar as condições que permitam promover e proteger a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral, com o objectivo de garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou de abuso. Essas medidas são as seguintes: apoio junto dos pais; apoio junto de outro familiar; confiança a pessoa idónea; apoio para a autonomia de vida; acolhimento familiar; acolhimento em instituição. A aplicação das medidas de promoção e de protecção é da competência das comissões de protecção e promoção, nas situações de intervenção consensual, e dos tribunais, nas situações de conflito ou de impossibilidade de intervenção das comissões. Tais medidas serão executadas no meio natural de vida ou em regime de colocação, podendo ser decididas a título provisório

19. A questão fundamental, hoje, é saber quais as crianças que foram retiradas do perigo que podem ser encaminhadas para a adopção e do modo mais célere possível. Nesse sentido a LPCJP inovou, apesar da controvérsia, ao consagrar a medida de confiança de criança em perigo à guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção (artigo 44.º da LPCJP). A LPCJP abre, assim, a possibilidade de se efectuar um encaminhamento mais rápido para a adopção, confiando uma criança em perigo ao(s) candidato(s) à adopção já

seleccionado(s) pelo organismo de Segurança Social, evitando que ela passe um período transitório em acolhimento familiar ou institucional. No entanto, essa confiança a candidato a adoptante não evita a necessidade legal da confiança administrativa ou da confiança judicial para a criança ser adoptável em processo de adopção. Uma criança em perigo desprovida de meio familiar só é adoptável se, previamente, se verificarem os requisitos legais que permitam a sua confiança administrativa ou judicial ao(s) candidato(s) a adoptante(s)

A medida do artigo 44.º, da LPCJP, que, segundo as nossas entrevistas, está a crescer gradualmente, foi um primeiro passo, mas consubstancia uma solução tímida, dado que há situações (ex: abandono total dos pais, morte dos pais, negligência grosseira, incapacidade física e mental dos pais) em que é claro e consensual, no processo de protecção, que aquela criança, ao ser retirada do risco, deve ser de imediato encaminhada para adopção. Assim, urge que, sem prejuízo das garantias dos pais biológicos e no interesse superior da criança, sejam legalmente tipificadas as situações em que o tribunal possa decidir retirar a criança do perigo e efectuar uma confiança judicial para adopção, sem necessidade de recorrer previamente ao processo de inibição do poder paternal ou ao processo de confiança judicial.

20. No entanto, previamente, a Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e todas as instituições públicas ou privadas que acolhem crianças, têm de definir o projecto de vida da criança, que pode passar pelo regresso à família biológica nuclear ou alargada, pela confiança a uma família idónea, pelo encaminhamento para uma instituição ou, ainda, pelo encaminhamento para adopção. Este processo de definição do projecto de vida de encaminhamento para a adopção é um processo de intervenção social e administrativo de decisão complexa. Assim, entre a decisão das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens ou do tribunal de retirar uma criança do perigo, até à decisão de a entregar para adopção e a consequente entrega administrativa ou propositura de confiança judicial, existe um processo complexo, moroso e não regulado legalmente, permitindo que cada entidade o processe como melhor entender.

21. Na tentativa de conseguir uma melhor compreensão do universo das crianças que podem ser encaminhadas para adopção, analisámos os dados estatísticos da actividade das CPCJ e dos tribunais. Essa análise correspondeu, em 2001, a 91,2% das CPCJ em

funcionamento (177 das 193). Desta evolução resultou um acréscimo significativo do número de processos instaurados (de 3792 em 2000 para 9083 em 2001).

A maioria das situações acompanhadas é relativa a pré-adolescentes e a adolescentes (entre os 6 e os 15 anos – cerca de 69%). A escolaridade acompanha, em regra, a idade das crianças e jovens, com a excepção dos escalões etários mais elevados (a partir dos 15 anos), nos quais a discrepância é maior, verificando-se um mais elevado índice de não frequência escolar. Já no que respeita à situação profissional dos pais, a maioria encontra-se numa situação activa, estável ou precária, com cerca de 55% em 2001. Os restantes 45% dizem respeito a situações que podem configurar casos de exclusão social ou, pelo menos, de dificuldades acrescidas, como sejam os reformados, os pensionistas, os desempregados (com ou sem subsídio) e os beneficiários de Rendimento Mínimo Garantido.

De acordo com o relatório da Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) analisado, "a maior parte destas crianças e jovens nasceram em Portugal e residem com a sua família de origem (famílias nucleares ou monoparentais femininas), que, não raras vezes, negligencia as suas necessidades a diversos níveis" (2002: 5). Não obstante esta realidade, devido ao crescimento dos níveis de imigração, e respectiva recomposição familiar, surgem, cada vez mais, casos de crianças e jovens estrangeiros. As idades dos pais são compreendidas, na sua maioria, entre os 25 e os 44 anos (cerca de 60% em 2001), surgindo ainda, com um valor preocupante, os pais com menos de 18 anos (11,3%).

22. As principais problemáticas que as CPCJ acompanham têm-se mantido idênticas nos últimos três anos, apesar de terem variado quanto à hierarquia. Assim, as cinco problemáticas que mais se têm destacado são, por ordem decrescente, a negligência (29,1%), outras situações de perigo (18,4%), o abandono escolar (13,7%), o absentismo escolar (13,1%) e os maus tratos físicos e psicológicos (10,9%). As medidas aplicadas mantêm a tendência dos anos anteriores, visando que a criança ou jovem permaneça no seu ambiente familiar (cerca de 71% em 2001). As restantes medidas apresentam valores residuais, tais como a colocação institucional (6%), a imposição de condutas ou deveres (5,6%), a admoestação (4,8%) ou a inserção em outros equipamentos não institucionalizantes (4,6%).

A questão que se colocará em futuros estudos, que devem ser realizados com metodologias específicas para o efeito, é se o critério de decisão não estará a ser muito compreensivo para com a família biológica. No entanto, as crianças que as CPCJ decidem sujeitar a intervenção no meio familiar estão, por ora, fora das situações em que a definição do seu projecto de vida justificaria o encaminhamento para a adopção.

23. As medidas de acolhimento em lar ou em família de acolhimento, decididas pelas CPCJ, não ultrapassam os 8% do total das intervenções em 2001 (respectivamente 396 e 126). Ora, é nestes casos que a definição do projecto de vida é urgente, no sentido de estabelecer com celeridade quais são as crianças e jovens que devem seguir para adopção. No entanto, todos sabemos que, em percentagem significativa, as situações de acolhimento significam apoio à família e a não inexistência de uma relação afectiva pais-filhos e que nem sequer significam a existência de uma relação de filiação suficientemente desadequada que justifique que venham a ser encaminhadas para adopção. Urge apurar os meios técnicos e procedimentais no sentido de detectar e efectuar, o mais cedo possível, o melhor encaminhamento. Acresce que, muitas das situações de confiança a pessoa idónea (124 casos em 2001) merecem o mesmo acompanhamento, de modo a averiguar se aquela criança não deveria antes ser encaminhada para adopção.

Dos dados analisados, há ainda duas situações que merecem uma reflexão especial. Em primeiro lugar, a necessidade urgente de definir o melhor encaminhamento das crianças até 2 anos (1088 casos em 2001), de crianças com idade entre 3 e 5 anos (1082 situações em 2001) e mesmo de crianças entre 6 e 9 anos (1680 casos em 2001). É nestas idades que o direito a serem colocadas numa família, biológica ou adoptiva, deve ser reconhecido e definido com celeridade. Se cruzarmos estes dados com as situações de abandono, de negligência e de maus tratos, cresce a probabilidade de serem detectadas situações de risco, devendo essas crianças ser encaminhadas para adopção.

A segunda reflexão que decorre da análise dos dados, é relativa à inexistência de elementos que nos permitam concluir e tipificar, de modo mais objectivo, em que situações os pais biológicos não construíram, não podem construir ou não têm capacidade para construir uma verdadeira relação de filiação com os seus filhos.

De acordo com os dados das CPCJ, a maioria das famílias das crianças em perigo são famílias nucleares em situação de precariedade, com baixos níveis de escolaridade e situações profissionais, maioritariamente, instáveis e/ou de exclusão, o que pressupõe dificuldades acrescidas, quer nos meios de subsistência, quer mesmo na inversão das trajectórias de reprodução familiar. Porém, a precariedade e as dificuldades das famílias biológicas não são motivos suficientes para encaminhar os seus filhos encontrados em situação de perigo para adopção.

Acresce que, em 2001, 14,5% das famílias de crianças em perigo apresentavam quadros de doença mental, 36,8% problemas de alcoolismo e 17,4% de toxicodependência. Ora, destes dados e destas famílias, há que averiguar quais são as famílias biológicas que, por esse facto ou outro, não têm capacidade para construir, com os seus filhos, uma verdadeira relação de vinculação afectiva.

24. A intervenção dos tribunais na protecção das crianças em perigo, no âmbito tutelar, não tem tido grandes alterações, em termos de propositura de acções, ao longo da década analisada (1989-2000). As medidas tutelares decretadas pelo tribunal ficam-se, principalmente, pela admoestação (42,7%) e, a grande distância, pela entrega aos pais ou tutor (18,9%). As medidas que, potencialmente, estão mais relacionadas com a adopção (colocação em família idónea e colocação em estabelecimento de educação e assistência) registaram, nesta década, apenas um ligeiro crescimento, configurando-se assim como medidas residuais (463 casos ou 10% em 2000). Registe-se, contudo, o salto verificado de 1999 para 2000, em que o número de medidas tutelares de colocação em família idónea passou de 89 para 203, mais que duplicando.

O número de crianças ou jovens órfãos de pai ou mãe, ou de ambos, até 1998 foi relativamente estável, oscilando à volta dos 200 casos por ano. No entanto, nos últimos dois anos analisados, registou-se um crescimento, atingindo o valor de 321 casos em 2000. A situação de orfandade é, na sua maioria, relativa apenas a um dos cônjuges. Assim, a maioria está junto do(s) progenitor(es), com 76,6% em 2000. A viver com outra pessoa da família encontram-se, ainda, 7,8%, comprovando-se que a principal prioridades das instituições e do tribunal é manter os jovens no seio familiar. Contudo, os menores abandonados, internados em estabelecimentos ou colégios ou a viver com outra pessoa não familiar correspondiam, em 2000, a 15,7% do total (773 casos). A nacionalidade dos

menores permite-nos constatar o crescimento das crianças e dos jovens estrangeiros. Este crescimento foi mais rápido e visível a partir de 1997, ultrapassando, em 2000, a barreira dos 2% (2,1%). A este crescimento do número de menores estrangeiros não é alheio o aumento dos níveis de imigração, tendência que provavelmente continuará no futuro.

As situações propícias ao surgimento do maior número de crianças integram, conjuntamente, as seguintes categorias: o abandono ou desamparo; o exercício abusivo de autoridade; os maus tratos físicos e psicológicos; e o perigo de desenvolvimento. O somatório destas quatro categorias, para o ano de 2000, perfaz 25,1%, ou seja, um quarto do total das situações que motivaram a actuação do tribunal.

Verifica-se que, desde finais dos anos oitenta, nos tribunais, a protecção judicial de crianças em perigo cresceu significativamente, atingindo, em 2000, ainda ao abrigo da OTM, o número de 4942 processos tutelares findos em tribunal relativos a crianças em perigo. No entanto, há a considerar que desses 4942 processos findos, a criança só não continua a viver com a família nos casos de abandono (216), de institucionalização (394) e nos casos em que era colocada a viver com outra pessoa (163). Em primeira análise, salvo decisões de "excessiva compreensão" para com a família biológica, só nestas últimas situações é que eventualmente as crianças em perigo são adoptáveis.

25. A caracterização das crianças e jovens que vivem em lares (1999) dar-nos-á mais um contributo para o conhecimento do universo das crianças adoptáveis. Assim, as crianças e os jovens acolhidos em lares são, maioritariamente, do sexo feminino, prolongando-se o internamento, com alguma frequência, para além da maioridade. Do universo de jovens que vivem em lares, 13% têm idade igual ou superior a 18 anos. Se for tido em conta que existe idêntica percentagem destes jovens, cerca de 13%, que estão nos lares, com idades compreendidas entre os 16 e os 17 anos e que destes, apenas 11% completaram a escolaridade obrigatória, torna-se evidente a necessidade destes dados serem ponderados em termos de definição de estratégias e de acções futuras, visando a sua integração social a nível escolar e profissional.

O número de crianças na faixa etária dos 0 aos 2 anos, ainda que sejam apenas cerca de 1,5%, merece no entanto particular atenção, dado que estas crianças são, em regra, as mais facilmente adoptáveis, sobretudo quando em situação de orfandade. Ainda que

predominantemente vivendo no seio da sua família biológica (71 %), as trajectórias de vida destas crianças e jovens, até à chegada ao lar, passaram pela escassez de recursos económicos que conduziram a situações de fome, de sem abrigo e até de trabalho infantil. Este conjunto de vivências negativas, associado à elevada percentagem de crianças e de jovens que viviam com os seus pais antes de entrarem no lar, aponta para a necessidade de reforço de medidas de apoio e de acompanhamento às famílias, que permitam o regresso sustentado dos seus filhos ao seu seio. Ainda neste campo surgem, com relevância expressiva, os maus tratos físicos e psicológicos, estando estes frequentemente associados a problemáticas familiares, tais como, discussões conjugais, falta de interesse e de carinho e doenças graves dos progenitores.

Por tudo isto, a possibilidade de encaminhamento de crianças para a adopção merece especial reflexão. Em primeiro lugar, o facto de, das 324, das 938 e das 1502 crianças a viver em lares terem, respectivamente, sido acolhidas com menos de 2, de 5 e de 8 anos, representando na totalidade 63,3% das crianças institucionalizadas. Isto significa que, no futuro, deve haver um melhor controle e estudo das crianças, no momento de institucionalização, para se confirmar se, em alternativa, essas crianças não deveriam ser encaminhada para a adopção. Em segundo lugar, os grandes períodos de institucionalização, visto que a maioria das crianças e jovens permanece nos lares mais de 2 anos (66%). Em terceiro lugar, as problemáticas que estiveram na origem do acolhimento indiciam que pode haver uma eventual ruptura da relação de filiação nas situações de abandono (13,9%), de negligência (19,7%), de maus tratos físicos e psicológicos (9,5%) e de abuso sexual (1,4%). Isto significa que, nestes casos, deveria ter sido estudada a possibilidade do encaminhamento para a adopção. Em quarto e último lugar, e de acordo com os dados recolhidos no estudo utilizado, é de referir que 15,7% e 4% são, respectivamente, casos de falta de interesse e de carinho dos pais e/ou de doença física e mental do pai ou da mãe. Estas situações poderiam, também, constituir situações em que se justificasse o encaminhamento para a adopção.

26. As entrevistas e painéis realizados permitiram identificar um conjunto de opiniões que ajudaram, quer a confirmar os dados estatísticos, quer a completá-los. A sinalização das situações de risco foi o primeiro tema abordado. Neste âmbito, é consensual que existe actualmente uma maior sensibilidade, embora não completamente

satisfatória, para a detecção e denúncia de situações consideradas de risco, seja por parte das famílias ou comunidade local ou por parte das instituições, como a escola, os serviços de saúde e de segurança social, as comissões de protecção e o próprio Ministério Público. Urge, no entanto, melhorar a consciência e atitude dos profissionais envolvidos nas mais diversas instituições, de modo a se poder reencaminhar as (potenciais) situações de risco para os serviços de Segurança Social, através dos tribunais.

27. O processo de promoção e protecção de crianças e jovens demonstra ainda algumas fragilidades e lacunas, principalmente, no funcionamento das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e dos tribunais. As Comissões de Protecção demonstram, no geral, ainda não ter uma capacidade de resposta adequada às solicitações. Por outro lado, esta fragilidade poderia ser ultrapassada se estas entidades fossem dotadas dos meios humanos necessários, em termos jurídicos e de apoio social. Já quanto à intervenção do tribunais nesta fase, verifica-se que, por vezes, existe uma inversão no *timing* da sua intervenção, em resultado de uma má coordenação com os serviços de Segurança Social ou da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Duas das principais críticas relacionam-se com o facto dos magistrados terem uma visão demasiado estática de todo o processo e com a excessiva preocupação em procurarem resolver a situação no âmbito da família biológica, deixando arrastar o processo até se comprovar a impossibilidade dessa solução.

28. As medidas de protecção aplicadas às crianças em risco levantam, igualmente, algumas questões. A prevalência das medidas em meio familiar poderá ocultar um excesso de compreensão para com a família biológica. A necessidade de uma maior urgência de intervenção quando se trata de menores com menos de três anos de idade. Entre as medidas aplicadas, a que levanta mais controvérsia é a da entrega "provisória" de criança a candidato seleccionado para adopção (artigo 44.º da LPCJP). Na óptica estrita do serviço social há a considerar a não utilização dos mesmos critérios de selecção usados para os casais de adopção e a criação de laços com uma família que pode não ser a de destino final. Em sentido contrário, invoca-se a entrega o mais precoce possível aos candidatos a adoptantes. Há, assim, quem defenda a transformação desta medida em entrega para adopção, com valor jurídico igual ao da confiança judicial, nas situações em que tal decisão seja inquestionável. No entanto, alerta um magistrado do Ministério Público que,

pese embora este procedimento seja possível, a natureza e objectivos das medidas são diferentes.

29. As famílias de acolhimento suscitaram um conjunto de questões, tais como: as caracterísiticas das actuais famílias de acolhimento; o seu número limitado, porque, muitas vezes, se exige um investimento afectivo que depois é cortado; a falta do devido apoio a esta famílias, em termos psicológicos e financeiros; a inexistência de técnicos suficientes para acompanharem as famílias de perto; a maior dificuldade em elaborar um projecto de vida, pelo facto das crianças estarem num meio familiar; e a candidatura de famílias ao acolhimento de crianças como forma de ultrapassar ou tornear as listas de espera no processo de adopção. Contudo, apesar dos problemas detectados, não existe um consenso, em particular, entre os técnicos dos serviços de Segurança Social, visto que uns defendem a revisão de toda a filosofia e metodologia relacionada com as famílias de acolhimento, enquanto outros consideram que se deve apostar, com maior qualidade, nesta solução.

Já os centros de acolhimento levantam outro tipo de problemas, nomeadamente: a falta de vagas ou de centros em número suficiente; os entraves que algumas instituições levantam ao acolhimento quer de crianças problemáticas quer de crianças com deficiências físicas ou psicológicas; a morosidade e os critérios díspares na definição do projecto de vida da criança, originando que aí fiquem durante muito tempo; a composição e formação das equipas técnicas dos centros de acolhimento; e a necessidade de melhorar a supervisão da Segurança Social.

30. A entrega directa de crianças para adopção, resultando de um consentimento prévio dos progenitores, é um processo célere mas com alguma complexidade. No entanto, muitos serviços não estão conscientes de que é possível haver um consentimento prévio logo numa fase inicial (seis semanas após o parto) e as situações podem, assim, arrastar-se de uma forma indesejável. O direito ao arrependimento por parte dos progenitores é, por seu lado, uma questão mais polémica, embora seja muito pouco frequente. Dentro dos mesmos serviços de Segurança Social encontramos quem defenda a manutenção do prazo de dois meses, por motivos humanistas, e quem defenda a eliminação desse prazo, por considerar que o interesse da criança deve estar em primeiro lugar. Esta solução permitiria acelerar, em dois meses, toda a fase da confiança administrativa.

31. A definição do projecto de vida do menor é uma das fases mais complexas de todo o processo de adopção. Aqui surgem diferentes tipos de questão que influenciam, não só a definição do projecto de vida, mas também a celeridade com que é efectuado. A primeira relaciona-se com o número e com a competência das equipas técnicas envolvidas, sendo relativamente consensual que é necessário melhorar o número, a formação e a sua interdisciplinaridade. Neste sentido, defende-se que o projecto de vida seja definido pelas próprias equipas do centros responsáveis pelos menores, em coordenação com os tribunais, e no mais curto espaço de tempo possível. No que respeita aos critérios utilizados na definição do projecto de vida, e para além das metodologias construídas pelos vários serviços, existe uma conjunto de problemas levantados pelos entrevistados, entre eles: a excessiva preocupação na retirada da criança da situação de risco, deixando-se para uma fase posterior a elaboração do projecto de vida; o facto do prazo legal ser de seis meses, mas durar pelo tempo da medida, ou seja, 18 meses (ou mais); a demasiada passividade das entidades envolvidas, que, por vezes, ficam à espera umas das outras; a retenção da criança durante mais tempo no centro ou lar de acolhimento, com o consequente risco do projecto definido se desadequar à nova situação; a necessidade de ter em consideração a idade do menor, em especial quando ainda são bébés, de modo a poder promover uma solução mais urgente e consistente; a consciencialização dos profissionais envolvidos para a urgência do tempo das crianças, que é diferente do tempo dos adultos; e a cooperação dos tribunais na elaboração do projecto de vida para que, numa fase posterior, não haja descoincidências de avaliação que possam obrigar a recomeçar o processo. Um outro problema delicado diz ainda respeito à definição de um projecto de vida para as crianças com deficiências, que exigem metodologias específicas e soluções complexas. Por último, não existe uma norma técnica e/ou jurídica relativa aos procedimentos necessários ao projecto de vida, o que significa que há procedimentos muito diferentes.

32. A confiança administrativa é vista com desconfiança por parte dos candidatos à adopção, visto que o seu investimento afectivo pode não se concretizar na decisão final. Assim, a prática da Segurança Social é só fazer a confiança administrativa nos casos em que já há consentimento prévio, em tribunal, e entregar a criança após o período de arrependimento (dois meses), o que torna a situação de encaminhamento para adopção irreversível.

33. A confiança judicial é uma fase decisiva que levanta muitos problemas e dúvidas, inclusivamente na interpretação da lei e assunção das respectivas competências por parte das entidades e profissionais envolvidos. As situações detectadas nas entrevistas e nos painéis são muito diversificadas, desde a partilha, de forma negociada, da responsabilidade de instaurar confianças judiciais por parte dos organismos de Segurança Social e o Ministério Público à passividade ou mesmo não propositura de confianças judiciais pelo Ministério Público ou pela Segurança Social, ficando esta iniciativa, quando a lei o permite, a cargo de uma das partes envolvidas no processo de adopção. Além disso, vários técnicos de organismos de Segurança Social consideram que os tribunais desvalorizam os seus relatórios e as suas propostas. Em contrapartida procuram, de forma demasiado exaustiva, uma solução para o menor dentro da família biológica.

A diferente interpretação da relevância jurídica das visitas dos familiares ao menor e a interpretação dos prazos legais dessas visitas de forma mais positivista são outros pontos de discórdia na fase da confiança judicial. Os técnicos consideram que os magistrados têm, no geral, uma interpretação muito restritiva e formalista da contagem do prazo de seis meses sem visitas e valorizam pouco a qualidade dessas mesmas visitas. Neste sentido, um magistrado do Ministério Público considera essencial que se reveja, não só o prazo, mas essencialmente o conceito de "manifesto desinteresse" de modo a dar melhores instrumentos interpretativos aos tribunais.

À insistência dos magistrados na família biológica, privilegiando, por vezes, o seu interesse em desfavor do interesse do menor, acresce, ainda, o facto da citação simples no processo de confiança judicial ser pessoal e poder demorar por falta de recursos humanos, retardando o processo. Entre outros problemas ainda detectados, destacamos os seguintes: a realização de citações editais, que podem retardar o processo, segundo nos confidenciaram, dois ou três anos; a existência de prazos muito alargados face à urgência das situações; o desaproveitamento, nalguns casos, das informações contidas nos relatórios que estiveram na base das medidas de promoção e protecção, obrigando a um repetir de várias fases e procedimentos; e a descoordenação entre os vários serviços e instituições sociais e os magistrados, quer nos objectivos, quer nas soluções envolvendo os menores.

34. Uma questão que afecta, por vezes, a celeridade do processo de confiança judicial é a interferência entre processos de natureza distinta. Assim, temos o caso da

averiguação oficiosa de paternidade (AOP) que, em determinados processos, leva a que o sistema judicial privilegie a identificação genética dos progenitores em desfavor de uma solução rápida e consistente para o menor. Deste modo, um magistrado do Ministério Público propõe que se arquive a AOP sempre que a mãe dê o seu consentimento para adopção e/ou que esta seja extinta no momento em que transite em julgado a decisão de adopção e que, em nenhuma circunstância, seja prejudicial ao processo de confiança judicial de adopção. A outra interferência entre processos diz respeito aos procedimentos de promoção e protecção e o processo de confiança judicial, defendendo alguns técnicos da Segurança Social que deveria existir apenas um processo. Uma inovação da última alteração legislativa foi a possibilidade de haver uma guarda provisória enquanto decorre a confiança judicial, no entanto nem o Ministério Público nem o os serviços de Segurança Social ou da SCML fazem uso frequente desta medida, porque já se registaram casos em que aparece(m) o(s) progenitor(es) e a criança é então retirada da família de adopção. Uma das soluções avançadas por um magistrado do Ministério Público, de modo a diminuir a carga burocrática de ter vários processos a correr ao mesmo tempo, seria a de os processos administrativos passarem a ser processos próprios do Ministério Público, à imagem do que já acontece com os processos de divórcio por mútuo consentimento. Assim se evitaria que o processo administrativo fosse causa de atraso na propositura da acção de confiança judicial. Uma outra solução seria a de conferir um valor probatório especial ao documento/relatório proveniente dos organismos de Segurança Social, conferindo-lhe assim uma maior responsabilidade.

35. O papel do Ministério Público é, no entanto, crucial em todo o processo de adopção, desde a fase de sinalização da situação de risco, em que depende, quase sempre, de terceiros, até à fase de confiança judicial. São os próprios magistrados do Ministério Público que destacam o seu papel, reconhecendo a necessidade de uma maior proactividade. No entanto, não deixam de justificar a sua atitude pela falta de recursos humanos nos tribunais e pelo consequente excesso de trabalho, que os impede de agir de outra forma. Além disso, as alterações legislativas introduzidas não contemplam igualmente o redimensionamento dos recursos humanos e físicos. A especialização e a necessária formação dos magistrados são outras das lacunas referidas. A estas junta-se a

crítica à falta de assessorias aos processos, em particular de equipas multidisciplinares, onde se destacam os psicólogos.

36. A questão da formação e do apetrechamento das equipas profissionais existentes nos vários níveis de intervenção, seja em hospitais, escolas, polícias ou serviços de Segurança Social, é outra das prioridades destacadas por quase todos os entrevistados. A existência de equipas multidisciplinares, onde inclusivamente a componente jurídica esteja presente, é outra das vertentes realçadas e que a prática tem demonstrado ser algo deficiente, e que encontra eco na pouca qualidade de alguns relatórios e na propositura das acções de confiança judicial.

37. Por fim, a discrepância existente entre o número de crianças disponíveis para adopção e a procura, leva a que muitos candidatos aguardem anos até conseguirem concretizar o seu projecto de vida. Ao contrário do que por vezes é veiculado pela opinião pública, o número de menores existentes para adopção é bastante inferior ao número de pedidos. Esta situação leva alguns técnicos da Segurança Social a questionar-se sobre se os processos de candidatura a adoptantes não devem ser decididos de modo célere e os que perduram há demasiados anos não devem ser revistos com uma regularidade pré-determinada, de modo a aferir, não só da disponibilidade dos candidatos, mas também se as condições para adoptar ainda se mantêm.

38. O encaminhamento para adopção implica, necessariamente, considerações de ordem psicológica, social e jurídica. Assim, na missão de encaminhamento para adopção assume particular importância a avaliação cuidadosa dos candidatos adoptantes e o trabalho interdisciplinar dos técnicos de serviço social e dos psicólogos, que nunca deverá esquecer que o elemento essencial é a defesa do interesse superior da criança

É assim que a Segurança Social, a partir de 1980 e, em especial, com as reformas de 1993 e 1998, em conjunto com as instituições particulares que financia, assume um papel fundamental no processo de adopção, ao garantir a transparência e a legalidade dos procedimentos sob a "fiscalização" do Ministério Público. São os organismos da Segurança Social, ou seja, o Instituto de Solidariedade e Segurança Social, no município de Lisboa a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa e, nos casos previstos na lei, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (Refúgio Aboim Ascenção), que apoiam a família, que

acolhem crianças em risco, que definem o seu projecto de vida e o eventual encaminhamento do menor para adopção através da confiança administrativa ou judicial, que acompanham o processo de pré-adopção e que seleccionam os candidatos à adopção.

39. Durante o período de acolhimento provisório, os serviços, para além do apoio que prestam às equipas técnicas das instituições, fazem um estudo multidisciplinar da situação das crianças que foram acolhidas e das suas famílias naturais, com a finalidade de definir o projecto de vida mais adequado e elaboram os relatórios psicossociais necessários para instruir os processos. Por outro lado, os Serviços de Acção Social, em articulação com a Equipa de Menores e Adopção competente, devem preparar a criança para a adopção, de forma gradual, tendo em conta a sua idade, o nível global de desenvolvimento e entendimento da situação. De acordo com as opiniões recolhidas aos entrevistados e com base nos dados fornecidos pelos serviços do ISSS e da SCML, constatou-se a deficiente articulação entre as equipas e os serviços envolvidos no processo, bem como o deficiente funcionamento dos lares e famílias de acolhimento. Por outro lado, a detecção tardia de crianças em perigo é outro dos aspectos considerados negativos.

40. A confiança administrativa resulta de uma decisão do organismo de segurança social (artigo 25º, alínea o), do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro), no município de Lisboa, da SCML (artigo 29º, n.º 1, alínea a)). Segundo os dados recolhidos, verifica-se que, relativamente ao número de confianças judiciais propostas, as decisões administrativas são bastante inferiores.

Por sua vez, a confiança judicial é a única possibilidade de se lograr o estabelecimento do vínculo de adopção quando não é prestado o consentimento prévio e quando não tenha havido confiança administrativa. Por outro lado, a decisão de confiança judicial, que declarará um estado de adoptabilidade, tem uma natureza mais garantística e incisiva do que a confiança administrativa, na medida em que depende da apreciação de um tribunal. Como podemos constatar, a confiança judicial continua a ser o mecanismo mais utilizado para entregar uma criança para adopção. Existem, contudo, alguns obstáculos em intentar acções de confiança judicial. Se, por um lado, as instituições de acolhimento não têm apoio jurídico para intentar este tipo de acções, e a Segurança Social, apesar do esforço de alguns Centros Distritais, como Lisboa e Porto, não tem iniciativa para tal. Por outro lado, o Ministério Público demora meses a recolher os elementos

necessários para instruir os processos. Na verdade, o processo de confiança judicial é considerado pelos técnicos de serviço social e por outros actores judiciários como um dos principais constrangimentos à constituição do vínculo de adopção.

41. Da avaliação promovida pelas Unidades de Protecção Social de Cidadania/Unidades de Acção Social dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social constatou-se que as primeiras acções de melhoramento devem passar pela criação e alargamento das Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais e de Equipas Multidisciplinares de Menores e Adopção e em fomentar a sua formação especializada e, por outro lado, pela definição de orientações técnicas e uniformização de procedimentos de intervenção, circuitos e instrumentos de trabalho, visando uma operacionalização mais eficaz e eficiente. Em segundo lugar, considerou-se necessário promover a implementação de uma base de dados nacional que inclua duas listagens essenciais à coordenação central e nacional da adopção, uma lista nacional de candidatos a adoptantes e outra lista nacional de crianças em situação de adoptabilidade.

42. Do estudo levado a cabo pelo Instituto de Solidariedade e Segurança Social, relativo aos dados sobre a situação da adopção no nosso país, vimos que se podem retirar informações relativas às crianças, aos candidatos, à prestação das equipas técnicas e face à morosidade do processo de adopção.

No âmbito de intervenção da Segurança Social (com excepção do concelho de Lisboa), os serviços do Instituto de Solidariedade e Segurança Social consideram que foram definidos, em 2001, por si e pelas instituições de acolhimento, 385 projectos de vida de encaminhamento para adopção.

No mesmo ano, foram confiadas 124 crianças em confiança administrativa, requeridas 218 confianças judiciais, enquanto se encontravam 492 crianças em pré-adopção e foram decretadas judicialmente 335 adopções. É de salientar que 227 crianças (140+87) foram colocadas provisoriamente (guarda provisória, curadoria provisória) a viver com os adoptantes, na pendência dos processos de confiança judicial.

43. Assim, no que toca à informação relativa às crianças, como pontos fortes, os distritos de Beja, Bragança, Guarda e Viseu, salientaram existir um elevado grau de realização pessoal e familiar nos candidatos e na criança, desenhando-se a adopção como

uma resposta às necessidades de crianças privadas de um ambiente familiar biológico minimamente estruturado e funcional. Em Évora e em Faro considerou-se existir uma boa articulação com os Tribunais e em Santarém foi criada uma base de dados que entrará em funcionamento no final do mês de Outubro. Pelo contrário, o distrito de Aveiro carece de um programa específico de base de dados, em Coimbra é apontada a deficiente articulação, quanto à discussão dos seus projectos de vida, entre a equipa de adopções e as instituições que acolhem as crianças em risco. Em Faro foram apontados como pontos negativos o facto de se ter constatado um insuficiente conhecimento da legislação em vigor e do incumprimento por parte de algumas equipas técnicas.

Podemos também verificar que existe uma maior aplicabilidade de confianças judiciais de que administrativas, com excepção do distrito de Viseu que apresenta maior número de confianças administrativas. Um dos aspectos negativos a que o distrito de Faro faz referência é o da existência de um número reduzido de confianças administrativas face ao número de confianças judiciais.

No que diz respeito à morosidade do processo de adopção, na grande maioria dos processos excede claramente os 6 meses, no tempo que decorre: entre a detecção da criança em perigo e o acolhimento institucional, ao diagnóstico do projecto de adopção; e entre o diagnóstico do projecto de adopção e a entrega aos adoptantes (pré-adopção) e entre a entrega aos adoptantes e a decretação da adopção.

44. Contudo, em alguns distritos, parece existir uma boa articulação com os Tribunais (Évora e Faro) e uma crescente sensibilidade por parte das entidades e instituições para a temática da adopção (Coimbra). Por outro lado, em Santarém foi elaborado um Guião Interno de Procedimentos Técnicos, Normativos e Legislativos e está a ser compilado um arquivo de adopção que permita e facilite a uniformidade de procedimentos internos e uma maior eficácia e harmonização das respostas sociais.

No que diz respeito às informações relativas aos candidatos a adoptantes, os diversos serviços apontam exclusivamente pontos fracos ao sistema, o que se justifica por três razões: pela disparidade entre o número de candidatos a adoptantes e o número de crianças disponíveis para adopção; porque as expectativas dos candidatos não correspondem às situações reais das crianças disponíveis para adopção; e devido à

impossibilidade de garantir aos candidatos à adopção, a não ser em casos de consentimento prévio ou de confiança judicial, que a entrega para adopção seja definitiva.

São vários os pontos positivos apontados pelos distritos relativamente à prestação das equipas técnicas, apesar de não terem todos os mesmos fundamentos. Beja salienta o investimento em técnicos, Coimbra a boa articulação entre os vários Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social e Faro destaca a importância da inclusão de um jurista na equipa que permite acelerar os processos. Por seu turno, Viana do Castelo e Santarém referem a importância da existência de uma equipa multidisciplinar que, em Santarém, é composta por dois grupos de trabalho sitos na zona norte e na zona sul do distrito e que visa, num futuro próximo a especialização total das equipas para um funcionamento mais rigoroso dos procedimentos relacionados com a adopção.

Como pontos fracos, e em termos consensuais em todos os distritos é de realçar a insuficiência de acções de formação e de especialização dos técnicos e a insuficiência de pessoal técnico a tempo inteiro.

45. O outro organismo de Segurança Social, relevante em matéria de adopção é a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa. A Santa Casa de Misericórdia de Lisboa é a instituição responsável pela apreciação e encaminhamento dos processos de adopção do município de Lisboa, e assume-se como parte do Sistema de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens em risco, cujo regime consta da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro. A Direcção de Serviços de Apoio a Crianças acolhe crianças em risco, por forma a proporcionar-lhes estabilidade emocional e física, auto-estima e capacidade de autocontrole, desenvolvendo capacidades cognitivas, intelectivas e integração, funcionando em rede com os Tribunais, as Comissões de Protecção, a Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Neste contexto, a Equipa de Adopções visa assegurar um serviço de atendimento ao público, no âmbito da adopção; o estudo psicossocial das famílias candidatas; a integração dos menores em período de pré-adopção e respectivo acompanhamento técnico; e a articulação com os organismos nacionais e internacionais homólogos em matéria de adopção.

De acordo com os dados fornecidos pela Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, relativos à sua actividade no âmbito da adopção, no 1º trimestre de 2002, foram acolhidos em equipamentos da Direcção de Serviços de Apoio a Crianças, 290 menores, 282 confiados directamente à Santa Casa de Misericórdia de Lisboa e 8 vindos da Emergência Social. A faixa etária predominante está situada entre os 4 e os 6 anos (20%), seguida da faixa dos pré-adolescentes com idades compreendidas entre os 13 e os 15 anos.

46. Fazendo a comparação entre o número de crianças entregues para adopção e as adopções efectivamente decretadas, concluímos que em 1999 foram entregues 44 crianças e decretadas 41 adopções, que em 2000 foram entregues 40 crianças e decretadas 52 adopções e que em 2001 foram entregues 36 crianças e decretadas 45 adopções, valor mais elevado do que o número de crianças entregues.

O ano em que se inscreveram mais famílias para adopção foi o de 1999, com 65 inscrições, tendo sido nesse ano seleccionadas 56 famílias. Em 2001, candidataram-se 53 famílias e foram seleccionadas 22. Verifica-se, contudo, que o número de famílias seleccionadas em lista de espera é bastante elevado: em 1999, foram 90, em 2000, contaram-se 83 e em 2001, foram 82 famílias. O número de famílias candidatas excluídas, segundo os dados fornecidos pela Santa Casa de Misericórdia de Lisboa são bastante reduzidos, com excepção de 2001 em que foram excluídas 29 famílias em 53, o que representa cerca de 41% do total.

Outro aspecto de realçar prende-se com o número de confianças judiciais requeridas (28) que é bastante superior ao número de confianças administrativas (4). Esta intervenção judicial é, do ponto de vista da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, positiva pois significa uma maior protecção às crianças em risco, na medida em que é garantida por um processo tutelar, estabelecendo-se uma forma legítima de actuação do organismo de segurança social e ao mesmo tempo responsabilizando-o enquanto substituto da família natural.

47. As dificuldades com que a Direcção de Serviços de Apoio a Crianças se depara na sua actividade verificam-se ao nível das relações que se estabelecem entre os serviços de Acção Social e, designadamente, as que se estabelecem com o Tribunal, com as Comissões de Protecção e com a Segurança Social por se revestirem de alguma

complexidade, sobretudo pela desigualdade existente entre os organismos envolventes. Se, por um lado, os Tribunais actuam na sua veste de "superpoder", por outro, a Segurança Social tem a pretensão de se assumir com predominância face à Santa Casa de Misericórdia de Lisboa. Não podemos esquecer, no entanto, que, no que se refere à adopção, .a Lei n.º 120/98 legitima a actuação da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, concretamente o seu Serviço de Apoio a Crianças. Na verdade, os técnicos da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa defendem que os relatórios da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa não deveriam ser postos em questão em tribunal, sugerindo-se, inclusivamente, que o relatório possa valer como prova plena, defendem ainda que tal como os técnicos de organismos da Segurança Social, deveriam ser ouvidos como peritos e não como testemunhas.

48. Contudo, e do outro lado do processo, encontram-se os magistrados que apontam a falta de formação técnico-jurídica e a insuficiência de meios dos organismos de Segurança Social.

49. A adopção no distrito de Faro beneficia de um regime especial de cooperação e, segundo a opinião de todos os intervenientes, de uma boa relação entre os organismos de Segurança Social (o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Faro e o Refúgio Aboim Ascenção, que para o efeito foi reconhecida por portaria ministerial) e o tribunal. Para além da actividade do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Faro merece destaque e visibilidade a actividade do Refúgio Aboim Ascenção, que se assume como um Centro de Adopção, isto é, encaminha o mais rápido possível para a adopção as crianças adoptáveis e que representam, segundo o seu director, 20% do universo das crianças acolhidas em centro de acolhimento. A boa articulação do Refúgio Aboim Ascenção com todas as outras entidades permite que uma criança não permaneça neste centro de acolhimento mais de um ano.

50. O princípio que norteia as Equipas de Menores e Adopção, no que diz respeito ao encaminhamento para adopção, reside na tentativa de encontrar, em primeiro lugar, junto de todas as equipas de adopção nacionais, uma criança para cada candidato. Se, contudo persistir a ausência de candidatos a nível nacional, deve ser ponderado, como *ultima ratio,* o encaminhamento para a adopção internacional junto da autoridade central portuguesa – Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social. Na adopção

internacional constatam-se vários constrangimentos, seja na actuação da autoridade central ou na desnecessidade de haver um processo de confiança judicial específico para a adopção internacional quando, em regra, já houve anteriormente um processo de confiança judicial.

51. Apesar das reformas facilitadoras introduzidas no regime jurídico com o objectivo de facilitar e viabilizar o instituto da adopção e apesar dos princípios gerais que lhe estão subjacentes, quer de natureza sociológica, psicológica, ou jurídica, considerarem a adopção como uma das medidas que melhor integram socialmente as crianças que não podem permanecer nas suas famílias biológicas, as estatísticas mostram que o número de processos de adopção se mantém invariavelmente baixo se compararmos com o número de crianças sociologicamente adoptáveis.

Como decorre do regime jurídico, o processo judicial de adopção é, necessariamente, precedido de um processo judicial de consentimento prévio, de confiança judicial ou de um processo de confiança administrativa, mas, neste último caso, a lei não dispensa o consentimento dos pais, prestado perante o juiz, no processo de adopção ou no processo de consentimento prévio. Grande parte daqueles processos são, ainda, precedidos de um processo de promoção e protecção ao abrigo do qual é possível aplicar à criança em perigo uma das várias medidas de protecção previstas no ordenamento jurídico. A profusão de processos sem qualquer interligação entre si que precedem o processo de adopção, o que leva, designadamente, à repetição de vários actos e relatórios, é, para alguns dos entrevistados, um dos principais obstáculos à eficácia da adopção como projecto de vida de uma criança.

52. O processo de consentimento prévio, alterado substancialmente com a reforma do instituto da adopção de 1993, tem como objectivo aferir da vontade real dos pais biológicos em entregar a criança para a adopção, conferindo-lhe um carácter quase definitivo, só revogável nos casos previstos na lei. Este processo passou a poder ser prestado independentemente da instauração do processo de adopção ou de identificação do futuro adoptante e passou a beneficiar do estatuto de processo urgente.

No período 1993 a 2001, a média anual dos processos de consentimento prévio foi de 107. Estes processos, que nos primeiros quatro anos (1993-1996) aumentaram quase

para o dobro (de 72, em 1993, para 131, em 1996) registam, a partir daquela altura, uma tendência constante de diminuição, situando-se abaixo de 100 nos dois últimos anos. Na grande maioria dos processos de consentimento prévio, em todos os anos, a decisão judicial é de procedência do pedido, com um peso médio no período analisado de 76,4%, correspondendo a uma média de 81,2 processos.

Apesar de o número de processos indeferidos ter vindo a diminuir substancialmente desde 1997, registando-se, nos últimos três anos, apenas um total de 6, merece, no entanto, destaque o número significativo de processos arquivados por razões de ordem processual. Estes processos têm um peso anual médio de 15,5%, representando, nos anos de 1998 e 2001, cerca de 20% dos processos de consentimento prévio findos naqueles anos. Esta situação decorre, sobretudo, da falta de preparação técnica de quem tem a iniciativa processual, que, em muitos casos, não tem o acompanhamento de um jurista ou advogado com formação nesta matéria.

Os processos de consentimento prévio são processos urgentes e a sua tramitação é simples. Por, isso, registam, na sua grande maioria, valores de duração abaixo dos 6 meses. Em média, 65,7% dos processos foram decididos em menos de 3 meses e, entre 3 e 6 meses, 15%. Contudo, apesar de se tratar de processos urgentes, 11,6% demoraram entre 6 meses e 1 ano, e 7,6% dos processos findos naquele período demoraram mais de 1 ano. Considerando, por um lado, que muitos dos serviços de Segurança Social só entregam a criança aos adoptantes decorridos dois meses – período em que é admissível a revogação – sobre a concessão do consentimento e, por outro, a curta idade das crianças e a simplicidade processual, estes seriam processos cuja tramitação deveria sempre ocorrer em prazos muito curtos.

53. O processo de confiança judicial permite ao tribunal, com vista a futura adopção, confiar o menor a um casal, a uma pessoa singular ou a uma instituição, no caso de se verificar uma das situações previstas no artigo 1978º do Código Civil. Pode ser requerido pelo Ministério Público, o organismo de segurança social da área da residência do menor, a pessoa a quem o menor tenha sido administrativamente confiado e pelo director do estabelecimento público ou a direcção da instituição particular que o tenha acolhido. Pode, ainda, requerer a confiança judicial, o candidato a adoptante que, tendo sido seleccionado pelos serviços competentes e tendo já o menor a seu cargo por decisão

judicial anterior, não viu o seu pedido de concessão de confiança administrativa deferido pelo organismo da Segurança Social. Iniciado o processo de confiança judicial, serão citados para contestar, os pais do menor, os ascendentes, os colaterais até ao 3.º grau ou o tutor que tenha o adoptando a seu cargo e que viva com ele, em virtude de terem falecido os pais daquele.

É na tramitação destes processos que a maioria dos nossos entrevistados identifica uma parte significativa dos factores de bloqueio à eficácia do instituto da adopção.

Este processo tem tido, desde a sua criação, uma utilização crescente, que aumentou, em nove anos, cerca de três vezes e meia (de 46, em 1993, para 203, em 2001). Decorre, contudo, do nosso estudo que a sua aplicação estará bastante aquém do número de situações às quais poderia ser aplicado. Um maior activismo por parte de quem tem legitimidade para propor as acções de confiança judicial poderia fazer aumentar, substancialmente, o número destes processos e, por esta via, "colocar" para adopção um maior número de crianças.

No período analisado, 41,2% das acções de confiança judicial foram propostas por "outras pessoas" (centros de acolhimento, Segurança Social ou adoptantes) e 38,3% pelo MP. Nos últimos anos, os dados mostram um crescente activismo por parte do MP na propositura destas acções. Em 1997, as acções propostas pelo MP foram 30, com um peso relativo de 32,3%; em 2001, o número de acções cresceu para 88, aumentando o seu peso relativo para 43,3%. Contudo, para muitos entrevistados, o MP deveria ter, nesta matéria, um papel muito mais activo, tanto mais que muitos centros de acolhimento não dispõem de pessoal qualificado que lhes permita utilizar com mais frequência e eficácia esta providência.

54. A grande maioria destas acções obtiveram deferimento (83,5%). No entanto, merece destaque o aumento do número de indeferimentos nos últimos anos. Em 2001, estes processos representam cerca de 12% (24) dos processos de confiança judicial findos nesse ano. Também no último ano aumentou quase para o dobro, relativamente ao ano anterior, o número de processos arquivados por questões processuais (16), com um peso relativo de cerca de 8%. Subjacente a esta situação está, também, a ausência ou deficiência

de apoio técnico que, naturalmente, é, também, fortemente condicionante do próprio impulso processual.

A grande maioria destes processos foram decididos em menos de um ano, representando, no período analisado, cerca de 70%. Mas, consideramos significativo que 22% dos processos tenha tido uma duração entre 1 ano e 2 anos, e que, 8,4%, uma duração superior a 2 anos. Tratando-se de um processo urgente, fundamental para a definição da situação jurídica e socio-afectiva de uma criança, parece-nos igualmente fundamental que o sistema judicial se mobilize no sentido de lhe conferir maior celeridade e eficácia. Acresce que a reflexão e mobilização do sistema nesse sentido é, ainda, mais urgente na medida em que o número de processos cuja duração se situa entre 1 e 2 anos tem vindo a aumentar (de 19, em 1997, para 52, em 2001).

55. Ao contrário do processo de confiança judicial, a nossa investigação não identificou especiais factores de bloqueio neste processo. Os bloqueios não foram situados, pelos operadores, no processo de adopção, mas na forma como se define projecto de vida da criança e nos diferentes processos judiciais a montante daquele. No período 1993 - a 2001, o volume destes processos não regista variações anuais significativas, em relação à média, que é de cerca de 350 processos por ano. Este número é consensualmente reconhecido como um número muito abaixo do número de crianças socialmente adoptáveis, existentes em Portugal.

A decisão judicial, na quase totalidade dos processos de adopção plena, em todos os anos, é de procedência do pedido, com um peso médio, no período, de 90,7%. No total do período analisado, o número de processos indeferidos foi de 166, correspondendo a 5,3% do total de processos no período. Diga-se, ainda, que também neste tipo de processos se verificam alguns casos de arquivamento determinados por questões processuais.

A grande maioria dos processos de adopção demora menos de 1 ano, representando, no período analisado, um peso médio de 75,6%. É, contudo, de notar que, contrariamente ao que resulta das entrevistas realizadas, um número significativo de processos apresentam, ainda, uma duração superior a 1 ano (24,4%) e cerca de 7,1%, superior a 2 anos. Uma das principais causas de dilação está, também, à semelhança de outros processos, relacionada com os pedidos de relatórios à Segurança Social. Sendo o

processo de adopção, necessariamente, precedido dos processos de confiança judicial ou de confiança administrativa que definem a situação de adoptabilidade da criança, a sua tramitação deveria ser, em regra, muito célere.

56. A maioria das crianças envolvidas nos processos de consentimento, de confiança judicial e de adopção são do sexo masculino embora a diferença seja pouco significativa. No período analisado, cerca de 52% das crianças adoptadas eram do sexo masculino, contra 48% do sexo feminino. De acordo com as estatísticas disponíveis, grande parte dos processos de adopção diz respeito a crianças com menos de 3 anos de idade (45,3%); 23,6% refere-se a crianças com idade compreendida entre 4 e 6 anos; e 31,1%, a crianças com idade superior a 6 anos. A maioria das crianças (56,7%) encontrava-se ao cuidado de outra pessoa, em regra, o adoptante. Contudo, de acordo com os dados estatísticos disponíveis, cerca de 12% das crianças ainda se encontrava em centros de acolhimento à data do início do processo de adopção.

57. O problema da ineficácia do instituto da adopção não é, como se viu, um problema exclusivo de Portugal, mas de muitos outros países. A nossa análise não pretendeu valorizar, nem considerar todos os problemas e questões imanentes à aplicação do instituto de adopção no âmbito do sistema judiciário. Procurámos mapear alguns dos problemas e bloqueios que a nossa investigação permitiu identificar impeditivos de uma tramitação célere e eficaz dos processos de consentimento prévio para a adopção, confiança judicial e de adopção.

No âmbito do processo de consentimento prévio, identificámos alguns factores condicionantes do uso ou da eficácia deste processo, que actuam em dois momentos distintos: antes da fase judicial e depois de aberto o processo em tribunal.

A grande heterogeneidade de procedimentos e a falta de competência técnica, quer dos serviços sociais dos hospitais, quer dos serviços sociais de Segurança Social no que respeita ao acompanhamento do caso, sempre que uma mãe manifeste a intenção de dar o consentimento para a adopção, aumenta a desarticulação no funcionamento entre as diferentes instituições, dificultando a eficácia deste processo.

Um segundo bloqueio decorre da possibilidade de revogação do consentimento, que leva que a maioria dos técnicos entregue a criança ao casal adoptante depois de

finalizado o processo judicial de consentimento prévio e depois de, sobre a concessão, terem decorrido dois meses. Esta é uma questão que divide os nossos entrevistados. Para alguns, quem dá o "consentimento tem que saber o que está a fazer", não devendo haver, por isso, possibilidade de revogação.

58. No âmbito do processo de confiança judicial, as entrevistas realizadas permitiram identificar vários factores de bloqueio que podem actuar com maior incidência na fase pré-judicial ou judicial. A sua actuação pode ter consequências várias. Podem ter influência directa na duração da fase judicial e, por essa via, na definição da situação jurídica da criança, ou, apesar de pouco influenciarem aquela fase, ajudam a "manter" a institucionalização da criança, seja num centro de acolhimento, seja numa família de acolhimento.

Para muitos dos operadores entrevistados, o principal bloqueio reside no baixo dinamismo da iniciativa processual. Muitas crianças adoptáveis vêem a sua condição de "institucionalização" arrastar-se por vários anos porque, quer os centros de acolhimento, quer a Segurança Social (SS), quer o Ministério Público (MP) demoram muito tempo a dar início ao processo de confiança judicial. Uma das causas fortemente concorrente para esta situação decorre da falta de coordenação dos vários serviços e instituições envolvidos. Pelo menos nalguns distritos, o MP, a SS e os centros de acolhimento funcionam, em relação a esta questão, de forma pouco articulada, o que leva a que, por um lado, cada uma das instituições fique a aguardar pela iniciativa das outras e, por outro, quando uma avança, nem sempre é pronta e eficaz a necessária colaboração das outras.

59. Para alguns magistrados, a lei, nesta matéria, exige ao Ministério Público um papel muito mais activo do que, na verdade, vem exercendo. É, no entanto, consensual que um maior activismo nesta matéria pressupõe um maior investimento na formação.

O problema da formação e da competência técnica nesta matéria com reflexos directos no processo de confiança judicial é extensível aos serviços da Segurança Social. Aliás, segundo alguns dos operadores entrevistados, certos indeferimentos destes processos resultam de deficiências de ordem técnico-jurídica.

A questão da competência técnica é, também, situada nas nossas entrevistas, no âmbito dos relatórios de avaliação da situação da criança e da família que acompanham a

petição da acção de confiança judicial ou que são requeridos no decurso do processo. As suas deficiências são consideradas um bloqueio à eficácia e à celeridade dos processos.

À falta de formação, acresce a falta de meios materiais e humanos, sobretudo no âmbito da Segurança Social. Um dos magistrados entrevistados salientou o facto de as equipas da Segurança Social que elaboram os relatórios sobre a situação da criança e da família não terem meios para se deslocarem à residência da família. As consequências deste modo de operar reflectem-se na qualidade e fidedignidade dos relatórios. Houve, ainda, quem defendesse que a lei deve fixar prazos peremptórios para a elaboração dos relatórios.

60. Um outro problema, amplamente mencionado, diz respeito à formação dos técnicos dos centros de acolhimento e, em especial, a ausência de equipas técnicas especializadas nestas instituições com fortes reflexos no impulso das medidas de protecção das crianças em geral, incluindo a medida de confiança judicial.

Uma outra questão levantada pelos entrevistados refere-se ao problema da prejudicialidade das acções de averiguação da paternidade em relação ao processo de adopção e aos respectivos procedimentos preliminares. Esta questão refere-se ao facto de a existência de uma acção de averiguação da paternidade impedir a confiança administrativa ou a propositura de uma acção de confiança judicial de uma criança para adopção. Nos casos de desconhecimento da maternidade ou paternidade da criança, antes da alteração de 1998, entendia-se que o processo de adopção não poderia prosseguir antes da averiguação oficiosa da paternidade estar concluída. O início dos procedimentos ”preliminares” da adopção, nomeadamente a confiança judicial, dependia do arquivamento, por parte do MP, da averiguação oficiosa da paternidade. Após a alteração de 1998, entende-se que o processo de confiança judicial não pode ser iniciado antes de decorridos 6 meses após o nascimento da criança se a paternidade ou a maternidade forem desconhecidos.

Também com consequência na dilação dos processos de confiança judicial, uma das questões, frequentemente levantadas, é a questão da ausência de inter-relação processual. O que significa que os actos praticados num determinado processo, bem como os relatórios juntos e, em geral, os diferentes meios de prova apresentados não aproveitam noutro processo e são novamente repetidos. Neste contexto, alguns magistrados

consideram que a morosidade da instrução de processos de confiança judicial é especialmente induzida pelos vários relatórios pedidos pelos juizes a várias instituições.

Um outro problema com o qual o processo de confiança judicial se confronta, concorrente para a sua dilação, é o problema das citações editais, quando se desconhece o paradeiro dos pais biológicos. Há quem considere, que alguns magistrados "procuram familiares até à exaustão". Esta situação a acrescer ao pedido de diligências e relatórios vários torna a instrução destes processos particularmente morosa.

61. Um outro conjunto de bloqueios com forte incidência, não só nos processos de confiança judicial mas, em geral, na promoção e decisão das diferentes medidas de protecção da criança, em especial daquelas que implicam o corte da relação com a família biológica, está relacionado com factores de ordem cultural. Das entrevistas realizadas resulta que há uma forte tendência, por parte das instituições de Segurança Social e dos tribunais, para esgotarem, exaustivamente, as soluções legais que possibilitam a manutenção da ligação da criança à família biológica, adoptando um conceito muito alargado de família, e mostrando uma grande dificuldade em cortar com essas relações. A maioria dos operadores considera que se trata de uma questão complexa. Grande parte dos problemas coloca-se nos casos, também eles complexos, em que, por vezes, é difícil avaliar a verdadeira intenção dos pais biológicos que visitam, com frequência, as crianças colocadas nos centros de acolhimento.

62. Um dos problemas apontados como condicionante da celeridade e eficácia destes processos decorre da interpretação da lei quanto ao prazo de 6 meses previsto na alínea e) do artigo 1978.º do CC. Resulta, da nossa investigação, que, em muitos casos, aquele prazo é interpretado como sendo o prazo que exige, no seu decurso a completa ausência de visitas por parte dos pais, verificando-se, assim, uma interpretação muito restrita do conceito "manifesto desinteresse".

63. Além dos factores de bloqueio já referidos no âmbito da confiança judicial e do consentimento, foram, ainda, identificados outros que, não sendo específicos de determinados processos dificultam, em geral, a aplicação e a eficácia de medidas de protecção e da tutela. Estes factores, podemos agrupá-los em bloqueios legais e culturais.

No âmbito dos primeiros, foram apontados a complexidade e a dispersão de todo o regime jurídico.

64. Já por várias vezes escrevemos que a prática e a cultura judiciária dominantes têm sido consideradas como factores de resistência à mudança, dificultando a execução de muitas das inovações introduzidas no sistema judicial. Resulta do trabalho de campo realizado, que são, também, factores condicionantes da aplicação e eficácia das medidas tutelares. Para os operadores entrevistados, a eliminação de muitos dos bloqueios identificados e a dinamização daquelas medidas passa, necessariamente, por um outro tipo de recrutamento e de formação de magistrados. Nos relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, temos vindo a afirmar que para a criação de uma nova cultura judiciária que permita um outro olhar para os processos e uma outra prática judiciária, a formação permanente desempenha um papel crucial. Por outro lado, temos vindo, também, a alertar para a importância de formação especializada para os tribunais especializados.

## 2. As propostas de reforma legal e organizacional

Da análise efectuada e das conclusões a que chegámos, resultam as seguintes propostas que apresentamos, neste relatório, a debate com o objectivo de melhorar em termos legais, organizacionais e inter-institucionais a adopção em Portugal:

1ª - A necessidade dos organismos de segurança social, com eventual conhecimento do Ministério Público, decidirem com maior celeridade os projectos de vida das crianças que vivem fora do meio familiar e o seu encaminhamento para adopção;

2ª - A necessidade de uniformizar e melhorar as actuais práticas exige a regulamentação legal do procedimento onde se decide, como projecto de vida de uma criança, o seu encaminhamento para adopção;

3ª - A necessidade dos organismos de Segurança Social e o Ministério Público exercerem uma mais efectiva supervisão sobre as instituições de acolhimento, de modo a que os projectos de vida sejam decididos em seis meses;

4ª - Apesar da evolução já detectada, é necessário o reforço quantitativo e qualitativo e da formação das equipas dos organismos de segurança social que decidem a confiança administrativa ou desencadeiam os processos de confiança judicial;

5ª - Os organismos de segurança social e o Ministério Público necessitam de ser mais proactivos e diligentes a identificar as crianças adoptáveis e a intentar as acções de confiança judicial;

6ª - Consequentemente propõe-se as seguintes alterações legais no âmbito da confiança judicial:

a) alterar a alínea e) do n.º 1 do artigo 1978º, reduzindo de 6 para 3 meses o período objectivo que precede a confiança e que afere se os pais revelaram manifesto desinteresse pelo filho;
b) prever, no artigo 1978º do Código Civil ou no Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, ou no Decreto-Lei que o substituir, uma norma que enuncie de modo não taxativo as situações de facto que integrarão necessariamente os requisitos do artigo 1978º, n.º 1 do Código Civil;
c) admite-se, após debate público, uma nova formulação dos requisitos legais da confiança judicial, em que se fosse mais exigente com os pais biológicos, isto é, não bastaria uma qualquer relação entre os pais biológicos e os filhos para evitar a sua confiança para adopção;
d) a atribuição da legitimidade para intentar acções de confiança judicial em todas as situações em que os candidatos a adoptantes, seleccionados pelos serviços competentes, tenham a viver consigo crianças que possam ser confiadas judicialmente para adopção;
e) ou, em alternativa, a clarificação da actual redacção do artigo 1978º, n.º 4 do Código Civil, dado que há quem entenda que os requisitos previstos nas duas partes do artigo são cumulativos e não, como nos parece a interpretação mais adequada, de que estamos perante a previsão de duas situações diferentes em que os candidatos a adoptantes têm legitimidade para intentar a confiança judicial;
f) a possibilidade do processo de promoção e protecção vir a ser apenso ao processo de adopção enquanto ele durar, aproveitando-se no processo de confiança judicial a prova aí efectuada, desde que se verifique sempre a possibilidade do contraditório,

g) ou em alternativa, a possibilidade da conversão do processo de promoção e protecção em processo de confiança judicial, desde que se verifique de novo e para este efeito, a possibilidade do contraditório.

7ª - No processo de promoção e protecção deve ser incluída uma medida de confiança da criança para adopção, a candidato(s) seleccionado(s), que tenha o mesmo valor jurídico da confiança judicial a aplicar naquelas situações em que neste processo existam todos os elementos e tenham sido asseguradas as garantias de todos os interessados, pois o interesse superior do menor assim o exige;

8ª - De modo a evitar certas diligências desnecessárias e a responsabilizar os organismos de Segurança Social, o relatório destas entidades deveria ter valor probatório pleno nos termos do artigo 371.º do Código Civil;

9ª - O processo de averiguação oficiosa de paternidade (AOP) não deve, em nenhuma circunstância, ser prejudicial aos processos de consentimento prévio, confiança administrativa e confiança judicial. Qualquer uma das decisões de encaminhar a criança para adopção deve suspender a AOP, que se extinguirá com a confiança judicial ou a decisão de adopção;

10ª - Os organismos de segurança social devem efectuar o atendimento e marcar de imediato a primeira entrevista ao(s) candidato(s) a adoptante(s) de modo a que percepcionem de imediato os caminhos que vão percorrer e o tempo que pode demorar;

11ª - A prática da decisão de selecção de candidatos a adoptantes de aguardar a existência de crianças adoptáveis deve ser alterada tendo em consideração, inclusivamente, a criação de bases de dados nacionais. Os prazos legais devem ser respeitados. Consequentemente, deve ser legislado a obrigatoriedade de revisão da decisão de selecção, no mínimo, decorridos que sejam dois anos;

12ª - A revogação do artigo 1983.º, n.º 1 e n.º 2, do Código Civil, deixando de ser permitido a revogação do consentimento prévio para adopção dado em tribunal no prazo de dois meses após ser prestado;

13ª - A criação legal, no respeito pelas normas constitucionais e de protecção de dados pessoais, de bases de dados nacionais de candidato(s) a adoptante(s) e de criança(s)

a encaminhar para adopção, que substitua o actual sistema informal de troca de informações entre os diversos serviços distritais e concelhio de adopções;

14ª - Os organismos de segurança social não devem esgotar o prazo de um ano para elaborarem o relatório de pré-adopção. Devem elaborá-lo logo que entendam que o acompanhamento dos adoptandos e dos adoptantes é suficiente;

15ª - As necessidades conflituantes de um processo justo e com contraditório e de aceleração dos processos de confiança judicial e de adopção só nos permitem propôr uma melhor gestão dos processos, no respeito pela sua qualificação legal de urgentes, com a realização de actos, diligências e sentenças em férias judiciais, bem como a concentração temporal de todas as diligências de prova, de modo a conseguir o objectivo de que todos sejam decididos em menos de um ano;

16ª - Admite-se ser uma boa solução a consagração legal da obrigatoriedade de apensação do processo de confiança judicial ao processo de adopção, o que facilitaria a produção de prova documental e evitaria a necessidade de extrair certidões do primeiro processo para juntar ao segundo.

17ª - A complexidade sociológica, psicológica e jurídica das matérias relacionadas com a adopção exige, consensualmente, que os magistrados que trabalham nessa área sejam sujeitos a formação específica e que a jurisdição seja integralmente especializada.

As propostas que efectuamos, de acordo com a nossa análise, contribuirão decisivamente para a melhoria do desempenho de todas as entidades relacionadas com a adopção e permitirão que as crianças adoptáveis encontrem uma família e um colo num tempo mais curto e mais adequado ao seu próprio tempo.

# Bibliografia

Albuquerque, Catarina. 2000. Direitos da Criança, *Revista de Documentação e Direito Comparado*, n.º 83/84, GDDC/PGR.

Amaro, Fausto. 1993. *Aspectos Sociológicos da Adopção em Portugal – Um estudo exploratório*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários/Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais.

Barbosa, Alfredo Menéres. 1978. "A revisão do Código Civil em matéria de adopção". *Revista Infância e Juventude*. Federação Nacional das Instituições da Protecção à Infância. N.º 4.

Basto, Maria Emília Xavier de. 1995. "A criança na família biológica medidas e apoio limites e riscos da intervenção". In *Família – quando e como a adopção?* Comunicações e outra documentação do Congresso Europeu de Adopção, em Viseu. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 59-64.

Basto, Maria Emília Xavier de. 1995. "Da Roda dos expostos à adopção nos nossos dias". In *Família – quando e como a adopção?* Comunicações e outra documentação do Congresso Europeu de Adopção, em Viseu. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 21-24.

Berry, Marianne. 1993. "Risks and benefits of open Adoption". In *The Future of the Children ADOPTION*. Vol. 3. N.º 1. www.futureofchildren.org/usr_doc/vol3no1ART9.pdf. Setembro de 2002.

Brand, Elisabeth. 1985a. "Espagne". *Revue internationale de droit comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 595-610.

Brand, Elisabeth. 1985b. "Italie". *Revue internationale de droit comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 631-651.

British Agencies for Adoption & Fostering. 2000. *BAFF's Plan to Improve Adoption Services*. www.baaf.org.uk/pages/about/actplan.htm. Setembro de 2002.

Centro Regional de Segurança Social Norte/Serviço Sub-Regional do Porto. 2000. *Outros filhos, os mesmos direitos - Estudo sobre a problemática da adopção no distrito do Porto de 1988 a 1997*. Porto: Edição da C.R.S.S. Norte/S.S.R. Porto – Serviço de adopções.

Coelho, Francisco Pereira. 1987. "A adopção no direito civil português". *Documentação e Direito Comparado*. N.º 29/30, 623-645.

Coelho, Francisco Pereira; Oliveira, Guilherme. 2001. *Curso de Direito da Família. Volume I: Introdução – Direito Matrimonial*. 2.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.

Coentrão, Abel. 2002. *Especialista defende adopção por casais homossexuais*. http://www.clubesafo.com/momentos/unioes/publico%2017%204.html. Outubro 2002.

Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens/Instituto para o Desenvolvimento Social. 2002. *Avaliação das actividades das Comissões de Protecção de crianças e Jovens em 2001*. Lisboa: Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens/Instituto para o Desenvolvimento Social do Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Compactlaw Document Centre. 2002. *Adoption FactSheet*. http://www.compactlaw.co.uk/adopt.html. Setembro de 2002.

Dave Thomas Foundation for Adoption and Evan B. Donaldson Institute. 2000. *National Adoption Atitudes Survey*. Estados Unidos da América. http://www.adoptioninstitute.org/survey/Adoption_Attitudes_Survey.pdf. Outubro de 2002.

Department of Health. 2001a. *National Adoption Standards for England*. British Department of Health. http://www.doh.gov.uk/adoption/nationaladoptionstandards.pdf. Setembro de 2002.

Department of Health. 2001b. *New Adoption Bill – a better future for vulnerable children*. British Department of Health. www.info.doh.gov.uk/doh/intpres.nsf/page/2001-0488?OpenDocument. Outubro de 2002.

Department of Health. 2001c. *Prime Minister's Review of Adoption – adoption and children bill 2001*. British Department of Health. www.info.doh.gov.uk/adopyion/adoptionbill01.htm. Outubro de 2002.

Diniz, João Seabra. 1999. "A adopção como vivência afectiva". Cidade Solidária. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. N.º 2 Ano II, 8-16.

Direcção de Serviços de Apoio à Criança. 2002. *Relatório de 2002*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Farinha, António Henrique Lourenço. 1995. "A criança na família biológica medidas e apoio limites e riscos da intervenção". In *Família – quando e como a adopção?* Comunicações e outra documentação do Congresso Europeu de Adopção, em Viseu. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 53-58.

Flauss-Diem, Jacqueline. 1985. "Angleterre". *Revue Internationale de Droit Comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 539-556.

Florsch, Michèle. 1985a. "Allemagne République Federal". *Revue Internationale de Droit Comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 525-538.

Florsch, Michèle. 1985b. "Suisse". *Revue Internationale de Droit Comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 587-700.

Gersão, Eliana. 1994. "Menores agentes de infracção – interrogações acerca de velhas e novas respostas". *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*. Ano 4. Fase 2.

Grelet, Stany. 2000. "Adoption: une étroite bienveillance". *Vacarme*. http://vacarme.eu.org/article25.html. Outubro de 2002.

Guerra, Paulo. 2002. *Parecer do Conselho Superior de Magistratura sobre o Projecto de resposta dada pelo Conselho de Ministros de Conselho da Europa à Recomendação n.º 1443(2000), da Assembelia Parlamentar do Mesmo Conselho adoptada em 26 de Janeiro de 2000 (na sua 5ª sessão), a propósito do respeito pelos Direitos da Criança na Adopção Internacional*. Lisboa: Conselho Superior de Magistratura

Guerra, Paulo. 2002. *Parecer elaborado no âmbito do Conselho Superior da Magistratura sobre o Projecto de resposta dada pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa à Recomendação n.º 1443(2000) da Assembleia Parlamentar do mesmo Conselho adoptada em 26 de Janeiro de 2000 (na sua 5ª sessão), a propósito do respeito pelos Direitos da Criança na Adopção Internacional*. Lisboa: Conselho Superior da Magistratura.

Health and Human Services. 1999. *Adoption 2002: The President Initiative on Adoption and Foster care. Guidelines for Public Policy and State Legislation Governing Permanence for Children*. www.acf.hhs.gov/programs/cb/publications/adopt02/index.htm. Agosto de 2002.

Huet-Weiller Danièle. 1985. "France". *Revue internationale de droit comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 611-630.

Instituto para o Desenvolvimento Social. 2000. *Crianças e jovens que vivem em lar: caracterização sociográfica e percursos de vida*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Instituto para o Desenvolvimento Social. 2000. *Lares de crianças e jovens: caracterização e dinâmicas de funcionamento*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Jardim, José Eduardo Vera; Rodrigues, Eduardo Ferro. 1999. *Reforma do direito de menores.* Ministério da Justiça / Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Leandro, Armando. 1987. "A adopção internacional: caracterização e implicações para Portugal". *Colecção Temas de Psicologia*. APPORT – Associação dos Psicólogos Portugueses, 51-58.

Mota, José Luís Lopes da. 1999. "A reforma do direito de menores: síntese e linhas gerais". In Jardim, Vera; Rodrigues, Ferro. *Reforma do direito de menores*. Ministério da Justiça / Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 11-20.

Papandréou, Marie-France. 1985a. "Belgique". *Revue internationale de droit comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 573-593.

Papandréou, Marie-France. 1985b. "Pays-Bas". *Revue internationale de droit comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 653-669.

Pedroso, João; Gersão, Eliana, *et al.*. 1998. *A justiça de menores: as crianças entre o risco e o crime*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Pedroso, João. 1998. *A reforma do "Direito de Menores": a construção de um "Direito Social"? (A intervenção do Estado e da comunidade na promoção dos direitos das crianças)*. Oficina n.º 121. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Pedroso, João. 2002. *Adopção: os bloqueios de um processo administrativo e jurídico complexo - Relatório Breve e Exploratório*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Perrin, Ellen C. 2002. "Techinical report: Coparent or Second-Parent Adoption by Same Sex Parents". *American Academy of Pediatrics*. Volume 109, N.º 2. 341-344. http://aap.org/policy/02008t.html. Outubro de 2002.

Refúgio Aboim Ascenção. http://www.raa-ei.org. Setembro de 2002.

Rieg, Alfred. 1985a. "Introduction Comparative". *Revue internationale de droit comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 511-524.

Rieg, Alfred. 1985b. "Austriche". *Revue internationale de droit comparé*. N.º 3, Julho-Setembro, 557-572.

Rodrigues, Almiro. 1994. "O novo regime jurídico da adopção". *Revista Infância e Juventude*. Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores. 94. 1, 9-31.

Rodrigues, Almiro. 2000. "Reflexões sobre a aplicação do novo regime jurídico português". In *Família – quando e como a adopção?* Comunicações e outra documentação do Congresso Europeu de Adopção, em Viseu. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 155-166.

Rosendo, Graça; Marcelino, Valentina. "Não tenho nada contra a adopção de crianças por casais homossexuais". *Revista Expresso*, 106-111.

Santos, Ana Cristina. 2002. "Adopção por casais homossexuais". *Zona Livre*. N.º 28, 10-11.

Santos, Beleza dos. 1923/1925: "Regime jurídico dos menores delinquentes em Portugal". *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Ano 8º, 71-80.

Santos, Boaventura de Sousa; Pedroso, João; Marques, Maria Manuel Leitão; Ferreira, Pedro. 1996. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento/CES/CEJ.

Scottish Executive. 2001. *Adoption Policy Review – Report Phase I.* http://www.scotland.gov.uk/library5/education/apr1.pdf. Setembro de 2002.

Secretary of State for Health. 2000. *Adoption: a new approach. A White Paper*. British State of Health. http://www.doh.gov.uk/adoption/whitepaper/whitepaper.pdf. Setembro de 2002.

Selwy, Julie; Sturgess, Wendy. 2000. *International Overview over Adoption. Policy and Practice*. http://www.bris.ac.uk/Depts/SPS/docs/gafix11/International%0overview%20of%20adoption.pdf. Setembro de 2002.

Service des Affaires Euroéennes. *L'Homoparentalité.* Division des études de legislation comparée. Les documents de travail du Sénat français. http://www.senat.fr/lc/lc100/lc100_mono.html. Setembro 2002.

Service des Affaires Europeennes. 1996. *L'Adoption*. Les documents de travail du Sénat français. http://www.senat.fr/lc/lc12/lc12.html. Setembro de 2002.

Silva, Gertrudes Maria Carola. 1998. *Pais Novos – A Adopção em Évora*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Évora: Universidade de Évora.

SOS Grossesse. .2002. *L'Adoption.* sosgrossesse.org/FichiersTextesGeneraux/adoption.html. Setembro de 2002.

Spar, Karen. 2000. *Adoption promotion Legislation in the 105th Congress*. Relatório para Congresso norte-americano. www.fostercarechildren.com/adoption.htm. Setembro de 2002.

Vaticano. 2000. *Discurso do Santo Padre aos Participantes no Encontro Jubilar das famílias adoptivas promovido pelas missionárias de caridade.* www.vativan.va. Agosto de 2002.