

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

Acolhimento Familiar - uma análise à implementação do Acolhimento Familiar na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)

Karina Radomira Afonso da Silva Gonçalves

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor João Sebastião,  
Professor Associado,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Novembro, 2020

## Acolhimento Familiar - uma análise à implementação do Acolhimento Familiar na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)

Karina Radomira Afonso da Silva Gonçalves

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor João Sebastião,  
Professor Associado,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2020

Dedico esta dissertação à Nina Zacarias, cujo aconchego durante estes dois, intensos, últimos anos, foi determinante para o encerramento de mais uma etapa de crescimento nesta jornada que é a vida .



## **Agradecimentos**

Agradeço à SCML, que ao financiar o meu mestrado me permitiu continuar a fazer das coisas que mais me dá prazer, aprender;

Ao meu Professor João Sebastião, pela sua orientação e boa disposição, fundamentais neste ano difícil e atípico;

Às colegas da equipa de Acolhimento Familiar da SCML, em particular à Ana Paula Rego, Clara Gonçalves, Isabel Pastor e Ana Gaspar pela partilha despreziosa e genuína de quem ama aquilo que faz. Grata pela amabilidade e generosidade com que me receberam na equipa. A sua humildade e dedicação são uma inspiração para a vida;

À minha idealista diretora, Joana Rasquilho, pela camaradagem diária que ameniza a árdua missão que assumimos. A sua energia, força e disponibilidade, ao longo destes quase dois anos, contribuíram para alcançar esta conquista;

À minha amiga Sara Teiga, uma das melhores pessoas que conheço, sem a qual talvez não tivesse dado este passo. És uma inspiração de luta e coragem;

À minha Lúcia Araújo, por tantas vezes me ter amparado e orientado em momentos difíceis, que tanto contribuíram para o meu amadurecimento pessoal e profissional. És um calhau cheio de amor;

À minha “Rainha das Cortes” tia Nonô e aos meus avós, Emídio e Zélia, por me terem transmitido os princípios e valores que norteiam a minha vida;

Ao meu David, por ser mais do que um irmão para mim;

À minha mãe Irene, por me ter dado liberdade para ser quem sou, na minha mais profunda essência;

À minha Nina, por estar sempre ao meu lado todos os dias, mesmo quando era insuportável. Fazes de mim uma melhor pessoa. Obrigada pela abnegação, paciência e amor, com os quais me tens ajudado a superar as vicissitudes desta jornada. És com toda a certeza a melhor pessoa que eu conheço na vida.



## **Resumo**

Este estudo analisa a implementação do Acolhimento Familiar na SCML, desde os meados dos anos 80 do século XX até à atualidade, identificando os fatores que explicam a sua trajetória neste organismo, bem como os constrangimentos encontrados. Para a prossecução deste estudo, foi utilizada uma estratégia metodológica de tipo intensivo com características qualitativas.

Concluiu-se que, o facto de o Acolhimento Familiar não se ter sustentado num modelo técnico e estruturado, conduziu não só a um distanciamento dos objetivos subjacentes ao mesmo, como gerou uma conotação negativa à volta desta política pública. Este fator terá sido preponderante para que a SCML determinasse a extinção deste serviço, em meados dos anos 90 do século XX, e realocasse os recursos para o acolhimento residencial, embora este fosse mais dispendioso. O enquadramento jurídico, que durante muitos anos permaneceu desfavorável à captação de famílias de acolhimento e ao efetivo exercício das mesmas, e a insuficiente cultura de Acolhimento Familiar, parece ser uma consequência da configuração da política pública nos seus anos primordiais.

Atualmente, a combinação de um conjunto de fatores, designadamente as evidências científicas; a pressão ao nível internacional; a sensibilização da Mesa de Administração da SCML; o grupo de pressão técnico e institucional da SCML; e a alteração ao quadro jurídico, refletiram-se na crescente importância do Acolhimento Familiar, no quadro das políticas públicas e na agenda da nova direção da SCML, e consequente na alocação de recursos e estratégias para que a política fosse efetivamente implementada.

Palavras-chave: Acolhimento Familiar; Famílias de Acolhimento; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Políticas Públicas; Implementação.



## **Abstract**

This study analyses the Foster Care implementation in SCML, from mid-1980s to the present day, identifying the factors that explain its trajectory in this organism, as well as the constraints found. For the pursuit of this study, an intensive methodological strategy with qualitative characteristics was used.

It was concluded that the fact that the Foster Care was not supported by a technical and structured model, led not only to a departure from the objectives underlying it, but also generated a negative connotation around this public policy. This factor would have been preponderant for the SCML to determine the extinction of this service, in the mid-90s of the 20th century, and to reallocate the resources for residential care, although it was more expensive. The legal framework, which for many years remained unfavorable to attracting foster families and the insufficient culture of Foster Care, seems to be a consequence of the configuration of public policy in its early years.

Currently, the combination of a set of factors namely scientific evidence; pressure at the international level; raising awareness of the SCML board of directors; the SCML technical and institutional pressure group; and the change to the legal framework, reflected in the growing importance of the Foster Care, in the framework of public policies and in the agenda of the new SCML management, and consequently in the allocation of resources and strategies for the policy to be effectively implemented.

Keywords: Foster Care; Foster Families; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Public Policies; Implementation.



## Índice Geral

Agradecimento	v
Resumo	vii
Abstract	ix
Introdução	1
Capítulo 1. Políticas Públicas	3
1.1. Análise de Políticas Públicas	3
1.2. Implementação das políticas públicas	5
Capítulo 2. Acolhimento Familiar de crianças	7
2.1. Acolhimento Familiar no mundo	7
2.2. Relevância do Acolhimento Familiar	8
2.3. Acolhimento Familiar em Portugal	
2.3.1. Enquadramento social e legislativo	12
2.3.2. Dimensão da implementação do Acolhimento Familiar	19
2.3.3. O Acolhimento Familiar na literatura	21
Capítulo 3. Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	23
Capítulo 4. Objetivos da pesquisa e metodologia	25
Capítulo 5. Resultados	27
Capítulo 6. Discussão dos resultados e conclusões	41
Fontes	47
Referências Bibliográficas	51
Anexos	57



## **Índice de quadros e figuras**

Quadro 2.1 – Percentagem do uso do acolhimento familiar e residencial em diferentes países (dados de 2010-2012)	10
Quadro 2.2 – Percentagem do uso do acolhimento familiar e residencial em diferentes países (dados de 2010-2012)	11
Figura 2.3.1. – Ciclo político da política pública do Acolhimento Familiar	14
Tabela 2.3 – Evolução do número de crianças em acolhimento e do número de crianças em acolhimento familiar entre 2004 e 2018. (Adaptado de ISS, I.P. 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)	19
Tabela 2.4 – Distribuição de crianças e jovens em acolhimento familiar por Distrito/Região em 2018	21

## **Índice de anexos**

Anexo A – Folheto da campanha Preciso que cuides de mim (SCML, 2009)	57
Anexo B – Folheto da Campanha LxAcolhe (SCML, 2019)	58



## **Glossário de siglas**

CAFAP – Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental

CASA – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento

CSDC – Convenção Sobre os Direitos da Criança

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CRP – Constituição da República Portuguesa

DIIJ – Direção de Infância e Juventude

DIIJF – Direção de Infância e Juventude e Família

EAF – Equipa de Apoio à Família

EATTL – Equipa de Assessoria Técnica ao Tribunal de Lisboa

EICF – Equipa de Intervenção e Capacitação Familiar

EMAT – Equipa Multidisciplinar de Apoio Técnico ao Tribunal

FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia

IE – Instituição de Enquadramento

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

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

LPCJP – Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

ONU – Organização das Nações Unidas

OTM – Organização Tutelar de Menores

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

UAACAF – Unidade de Adoção, Apadrinhamento Civil e Acolhimento Familiar



## **Introdução**

A Convenção Sobre os Direitos da Criança (CSDC), consagrada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, representou um salto qualitativo na proteção das crianças, ao reconhecer-lhes um conjunto vasto de direitos fundamentais, designadamente civis, políticos, económicos, sociais e culturais (Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco, 2011). Reconheceu, igualmente, que a família se constitui como o local privilegiado para o desenvolvimento integral da criança, sendo o sistema que mais o influencia diretamente. A CSDC introduziu, ainda, uma responsabilidade aos Estados-membros que a ratificaram visto que, ao fazê-lo, ficaram vinculados à obrigação de aplicar os seus princípios na lei e ordem interna dos seus países.

Aprovada e ratificada por Portugal em 1990, a CSDC influenciou substancialmente a grande reforma do sistema de proteção à infância e juventude no final do século XX, através da promulgação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP). A Política Pública do Acolhimento Familiar, que previa o acolhimento de crianças em famílias de acolhimento e se encontrava legalmente instituída desde 1979, passou a configurar, juntamente com o acolhimento residencial, dentro das medidas de colocação previstas pela LPCJP.

Em consonância com as evidências científicas, que dão conta do impacto negativo que os períodos de institucionalização têm no desenvolvimento físico e emocional das crianças, especialmente quando esta ocorre na primeira infância, têm sido vários os organismos internacionais, nomeadamente o Comité sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas(ONU) e a Comissão Europeia, a instarem os Estados-Membros a usar a colocação em instituições apenas como uma medida de último recurso, privilegiando configurações de base familiar, como o Acolhimento Familiar.

A Europa tem vindo a aderir de forma progressiva às recomendações lançadas, sendo já uma realidade consolidada em muitos países. Não obstante, de acordo com os dados facultados pelo Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens (CASA) de 2018, o Acolhimento Familiar é a medida de colocação menos aplicada em Portugal, representando apenas 2,8% do total das medidas de colocação. O número de famílias de acolhimento existentes tem vindo a decrescer progressivamente ao longo dos anos, sendo que em Lisboa, que agrega uma das mais elevadas percentagens de crianças em acolhimento residencial, desde meados dos anos 90 do século XX, é inexistente. Em Lisboa, o organismo que comporta a responsabilidade de enquadrar o Acolhimento Familiar, desde a sua génese, é a SCML, uma organização católica centenária, tutelada pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. É neste seguimento que surge esta investigação, que assenta num estudo de caso, pretendendo-se analisar a implementação desta política pública na SCML, desde os anos 80 do século XX até à atualidade, de forma a identificar os fatores que explicam a trajetória do

Acolhimento Familiar neste organismo, bem como os constrangimentos encontrados. Como objetivos mais específicos pretende-se: verificar se o sistema instalado de casas de acolhimento gerou uma atitude de autopreservação e conseqüentemente impediu o desenvolvimento do sistema de Acolhimento Familiar; apurar de que forma é que o enquadramento jurídico português facilitou ou dificultou a concretização da medida do Acolhimento Familiar; e verificar até que ponto existe uma insuficiente cultura de Acolhimento Familiar em Portugal, que bloqueie a concretização prática desta política pública.

Salienta-se a escassez de trabalhos científicos sobre esta política pública em Portugal seja em forma de artigo ou comunicação, bem como de encontros científicos, designadamente congressos, seminários ou conferências. Neste seguimento, este trabalho pretende constituir-se como um contributo para a sistematização e produção de informação desta política pública.

Sublinha-se a pertinência deste estudo, neste momento, pelo facto de, recentemente, a política pública ter entrado novamente na Agenda Política e Governamental, ter sido promulgada uma nova regulamentação do Acolhimento Familiar no terceiro trimestre do ano passado e ter ocorrido o lançamento da campanha de divulgação da medida, em outubro do ano transato, por parte da SCML.

## Capítulo 1. Políticas Públicas

### 1.1. Análise de Políticas Públicas

A Política Pública desenvolveu-se como área de conhecimento e disciplina acadêmica, nos Estados Unidos da América, durante a primeira metade do século XX. Distanciou-se dos estudos tradicionais europeus com enfoque no papel do Estado e das suas instituições, deslocando a análise para a ação do Governo. Com este tipo de análise, pretende-se compreender como, e por quê, o Governo opta por determinadas ações (Souza, 2008: 66-67). Desta forma, “analisa os modos e regras gerais de funcionamento da ação pública, as suas continuidades e rupturas, assim como os seus processos e as determinantes do seu desenvolvimento” (Rodrigues, 2017: 5).

Foi H. Lasswell, um dos fundadores do estudo das Políticas Públicas como área científica autónoma, que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) (Souza, 2008: 67). Definiu e sistematizou um modelo de análise estruturado do processo político, sugerindo a sua separação em fases sucessivas, interrelacionadas, de uma forma lógica e sequencial (Rodrigues, 2017; 5). O objetivo era formular conhecimento, de forma a habilitar os decisores políticos com a informação necessária à sua ação e contribuir para aumentar a racionalidade do processo de tomada de decisão (Araújo & Rodrigues, 2017: 14). Desta maneira, Lasswell pretendia conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos, estabelecendo o diálogo entre os cientistas sociais, os grupos de interesse e o Governo (Souza, 2008: 67). Como referido, Lasswell não apenas contribuiu para a estruturação do campo de análise das Políticas Públicas como uma ciência social aplicada, como lançou as bases do modelo de análise sequencial, ou de etapas do processo político. Desagregou-o em 7 etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação. A partir desta formulação, foram apresentadas várias propostas de classificação por diversos autores, sendo que persistem quatro etapas comuns a todas as propostas: definição do problema e agendamento, formulação das medidas de política e legitimação da decisão, implementação e avaliação da política (Araújo & Rodrigues, 2017).

Kingdon alerta para a necessidade de se ter em conta que o processo político não decorre ordenadamente, em fases, tratando-se, como defende Muller, de um processo dinâmico e contínuo, muitas vezes, com sequências paralelas que interagem e se transformam continuamente. Não obstante, este modelo permite um enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político, influenciando a maioria das abordagens e enquadramentos teóricos da análise de Políticas Públicas, uma vez que possibilita a relação, de forma coerente, entre todos os aspetos das mesmas (Kingdon, 2011 citado por Araújo & Rodrigues, 2017: 19; Muller, 2010 citado por Araújo & Rodrigues, 2017: 20).

Apesar de se constituírem como objeto de análise, a definição do conceito de Políticas Públicas não é consensual entre os vários autores, pelo que não existindo uma definição concreta e precisa em torno da mesma, são exploradas diferentes definições na literatura internacional (Camões, 2014). Para Lasswell as decisões e análises sobre Políticas Públicas implicam uma resposta às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2008: 68). Knoepfel et al., entendem as Políticas Públicas como um grupo de decisões e atividades adotadas e implementadas por atores públicos e privados, destinadas à resolução de um problema público claramente delineado (Knoepfel et al., 2007 citado por Durão, 2015: 4). Para Boneti, as Políticas Públicas são o resultado da dinâmica do jogo de forças, estabelecida no âmbito das relações de poder entre grupos económicos, políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade. Essas relações determinam um conjunto de ações, atribuídas ao Estado, que provocam o direcionamento (e/ou redirecionamento) dos rumos de ação de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. O Estado torna-se um agente que retransmite à sociedade, as decisões que surgem do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes de poder (Boneti, 2007 citado por Carvalho et al., 2010: 3). Stuart Nagel sugere ainda que, o campo de estudos das Políticas Públicas pode ser definido, de maneira ampla, como o estudo da natureza, causas e efeitos das decisões governamentais para lidar com problemas sociais (Nagel, 1988 citado por Durão, 2015: 4). De acordo com Knoepfel et al. e Dye, as diferentes definições de Política Pública apontam para características comuns, nomeadamente a existência de atores investidos de poder público, problemas que carecem de resolução e um processo de procura de soluções para os mesmos (Knoepfel et al., 2009 e Dye, 2011 citados por Durão, 2015: 5).

De acordo com Souza, as Políticas Públicas são medidas estatais que o Governo propõe para atingir determinado resultado, estando a sua elaboração interligada aos objetivos traçados nos seus programas eleitorais, os quais definem a orientação política de cada governo. Estas medidas podem derivar da iniciativa de governos centrais, regionais e locais, ou ainda por parte da sociedade civil. Depois de desenhadas e formuladas, as Políticas Públicas traduzem-se em planos, programas, projetos, entre outros, sendo que, por vezes, tornam necessário a aprovação de nova legislação. No decorrer da sua implementação, as Políticas Públicas são submetidas a acompanhamento e avaliação (Souza, 2008: 68-70).

## 1.2. Implementação das políticas públicas

Como referido no ponto anterior, após a entrada de um problema público na agenda política, são apresentadas várias propostas para o resolver. Mediante as mesmas, o Governo assume uma decisão acerca do curso de ação a ser seguido, que posteriormente deverá ser colocado em prática. O empenho, conhecimento e recursos dedicados à transposição de decisões políticas em ação, compreendem um conjunto de atividades comumente descritas como a etapa da implementação da formulação de políticas (Howlett, 2019: 407).

A implementação de uma determinada política é intrínseca ao contexto, uma vez que depende de fatores políticos, sociais, económicos, organizacionais e comportamentais, que influenciam o quão bem ou mal a política ou programa é implementada(o) (Khan, 2016: 4). Pode ser considerada como um processo de interação entre a definição de objetivos e as ações empreendidas para os atingir, consistindo no planeamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos indispensáveis para efetivar uma política (Carvalho et al., 2010: 5).

Para melhor compreender os fatores que influenciam a implementação das Políticas Públicas, podem ser identificados dois modelos básicos de análise, a perspetiva top-down e a perspetiva bottom-up (Howlett, 2019).

A perspetiva top-down subentende uma ordem cronológica na qual as intenções expressas precedem a ação, assumindo uma lógica causal linear: os objetivos determinam os instrumentos e esses determinam os resultados. Por conseguinte, esta abordagem pressupõe uma clara distinção entre a etapa da formulação e da implementação numa inerente hierarquia, em que a primeira apresenta maior relevância que a segunda (Hupe & Hill, 2016: 104). Segundo Van Meter e Van Horn, o processo de implementação seria assim definido pelas ações de indivíduos ou grupos, públicos ou privados, direcionados à consecução das metas e objetivos definidos nas decisões políticas tomadas na etapa anterior (Van Meter e Van Horn, 1975 citado por Hill, 2005: 176). Nesta perspetiva *policy-centred*, o ponto de partida para a análise, são as decisões tomadas pelas autoridades político-administrativas, situadas no topo, procurando compreender os desvios da concretização em relação às mesmas (Rodrigues, 2017: 14-15). Para tal e partindo do pressuposto que o parâmetro de sucesso da implementação são os objetivos/metap definidas no plano (Lima e D'Ascenzi, 2013: 103), a avaliação da qualidade da sua concretização, é mensurada através do grau de conformidade e legalidade dos procedimentos de concretização, bem como a eficácia, medida pela extensão da realização dos objetivos formais. As análises têm uma dimensão empírica, uma vez que, ao dar a conhecer os constrangimentos, erros e disfunções (Rodrigues, 2017: 14-15), permitem identificar as causas dos problemas na implementação, e por conseguinte, sugerir modos (procedimentos e estruturas) que devem ser adotados para maximizar a realização

dos objetivos, de forma a melhorar o processo político (dimensão prescritiva) (Lotta, 2010: 30; Rodrigues, 2017: 14-15).

A perspectiva bottom-up observa o processo de criação da política como um *continuum*, pelo que a formulação e a implementação estão intrinsecamente ligadas. Desta forma, sendo parte contínua e integral do processo político, a implementação, ao transpor as intenções em ações, transforma e adapta a política original (Najam, 1995; Lotta, 2010: 31). Segundo Majone, sendo a política flexível e adaptável a possíveis contingências e alterações, os resultados de sucesso ou fracasso da mesma dependem do processo de implementação e não de formulação (Majone, 1995 citado por Lotta, 2010: 31). Por conseguinte, contrariamente à abordagem top-down, que se centraliza nas normas que estruturam a política pública e as suas lacunas, a abordagem bottom-up centra-se nos atores nos níveis da base da implementação, particularmente os burocratas de nível de rua, para identificar os fatores que provocam a distância entre as decisões e a concretização (Rodrigues, 2017: 14).

Estudos realizados demonstraram que o sucesso ou fracasso de muitos programas dependem, geralmente, do envolvimento, participação e habilidades dos atores diretamente envolvidos na implementação. Desta maneira, é igualmente dado um enfoque às relações formais e informais existentes entre os atores envolvidos na conceção e implementação de políticas, pelo que, ao invés de tratar a implementação como uma transmissão da política numa série de ações consecutivas, encara-a como um processo de interação e negociação entre atores públicos e privados identificados ao longo do percurso (Howlett, 2019: 408). Stewart et al.(2008), procurando compreender a implementação como um processo de interação entre atores, assinalaram a necessidade de identificar a rede de atores de implementação ao nível local, públicos e privados, bem como as suas ações, objetivos, estratégias e contactos (Khan, 2016: 6). Tsebelius desenvolve o conceito de poder de veto, que assenta na “capacidade de agentes ou atores, cuja concordância é decisiva numa decisão política, desenvolverem ações no sentido de boicotar ou impedir a sua concretização” (Rodrigues, M. L., 2017: 14).

A eficácia é mensurada a partir da capacidade dos burocratas no nível de rua, adaptarem os seus comportamentos, para atingir e sustentar os meios para alcançar as metas políticas no terreno (Howlett, 2019: 408). Sintetizando, e segundo Najam, o processo de análise da implementação baseado neste modelo compreende as seguintes características: *backward mapping* (mapeamento para trás), foco na estrutura de execução e no processo de negociação, ações entre e de entre redes de implementadores, capacidade de acomodar acontecimentos imprevistos e imprevisíveis e capacidade de adaptação (Najam, 1995). Nesta abordagem, é analisada o como e o porquê grupos ou indivíduos agem como agem (Marume et al., 2016: 88).

Embora os estudos baseados na perspectiva top-down enfoquem a prescrição (o que deveria ter sido feito) e careçam de descrições profundas sobre os processos e as suas complexidades, os estudos alicerçados na perspectiva bottom-up, concentram-se no entendimento e explicação,

contudo não oferecem prescrições para a prática (Barret, 2004: 255). Neste sentido, Lazin defende a necessidade de combinar ambas as perspectivas de forma a promover um olhar mais abrangente sobre a implementação, uma vez que ambas introduzem aspetos importantes (Lazin, 1994 citado por Lotta, 2010: 33). A visão top-down permite olhar para a política formal, como a que molda a implementação, pelo facto de definir a arena onde os processos se dão, as identidades e os papéis dos principais atores e as ferramentas permitidas para adquirir e oferecer recursos. A abordagem bottom-up, complementarmente, observa os ajustes realizados nos programas, tendo em conta o ambiente político, os processos de negociação e as formas de compromisso (Lotta, 2010: 33). A concretização das medidas depende, não apenas da vontade das burocracias de nível de rua, mas também do enquadramento normativo que têm e da sua evolução, pelo que, uma análise da implementação da política deverá assentar numa perspectiva integrada de ambas as abordagens. Numa lógica de complementaridade, defendida por vários autores, nomeadamente Lazin, constitui-se como uma mais valia, analisar se o enquadramento normativo facilitou ou não, ao longo do tempo, a intervenção das instituições implementadoras e, por outro lado, numa perspectiva bottom-up analisar a própria atuação dos agentes implementadores.

## **Capítulo 2. Acolhimento Familiar de crianças**

### **2.1. Acolhimento Familiar no mundo**

Os fatores histórico-culturais, políticos e institucionais desempenham uma influência crucial na maneira como os sistemas de proteção à infância se organizam. Por conseguinte, o Acolhimento Familiar tem-se vindo a desenvolver em distintas modalidades, consoante o enquadramento da realidade de cada país (Del Valle & Bravo, 2013: 252; Del Valle et al., 2009: 847).

Em determinados países, o Acolhimento Familiar é encarado como uma atividade voluntária, em que a família que acolhe a criança é sujeita a uma avaliação mínima e beneficia de muito pouco suporte técnico. Ao passo que noutros, é vista como uma atividade profissional, cuja seleção da família de acolhimento está pendente do preenchimento de pré-requisitos, de uma avaliação das suas competências e qualificações, da frequência de formação, supervisão e acompanhamento técnico contínuo, bem como o pagamento de uma taxa pelo serviço prestado. A aceitação ou não de laços de parentesco entre a família de acolhimento e a criança acolhida, varia igualmente de país para país (Centre of Excellence in Alternative Care, 2018: 4).

A maioria dos países asiáticos ainda não usufrui de estruturas ou sistemas legais para o Acolhimento Familiar. Em contrapartida, esta resposta tem vindo a ser desenvolvida, há muito tempo, em países como os EUA e o Reino Unido, sendo estes os que mais cedo e com uma maior clareza optaram por esta medida (Centre of Excellence in Alternative Care, 2018: 7). Após a segunda guerra mundial, o modelo de Acolhimento Familiar anglo-saxónico foi adotado pela

maior parte dos países europeus, com diferentes formatos resultantes da necessária adaptação às especificidades de cada país (Martins, 2004: 205).

## **2.2. Relevância do Acolhimento Familiar**

Hoje, na realidade dos países europeus, a criança é considerada como um sujeito autónomo em desenvolvimento, com o direito de usufruir de todas as condições necessárias para poder desenvolver integralmente as suas capacidades físicas, psíquicas, espirituais, morais e sociais, de forma a garantir a sua dignidade como pessoa humana. Como tal, pela sua imaturidade orgânica, sensorial, social e cultural, nesta etapa necessita que esse direito seja garantido pelo seu representante legal e, na negligência deste, pelo Estado (Ramos, 2008; Esteves, 2017).

Durante o século XX, foi-se assistindo ao surgimento da legislação de proteção à infância, que ao alargar as medidas de proteção, permitiu a retirada de crianças a famílias biológicas, contra a vontade das mesmas, nas situações em que estas não garantiam um ambiente apropriado à segurança e ao desenvolvimento integral da criança. Tem sido reunido um substancial consenso em torno da primazia do Acolhimento Familiar sobre o residencial, quer na investigação, que tem documentado o impacto positivo desta medida nas crianças acolhidas, quer nas diretivas internacionais. O Acolhimento Familiar proporciona um ambiente familiar alternativo à criança, num contexto favorável à recuperação de dimensões cognitivas, de linguagem, expressão emocional e segurança, pela maior probabilidade de estabelecimento de uma relação vinculativa e securizante, tão difícil de alcançar nas instituições de acolhimento (Negrão et al., 2019; Delgado & Gersão, 2018).

Em linha com estas evidências, “a Europa tem aderido de forma progressiva a uma política de desinstitucionalização das crianças e jovens, já consolidada em muitos países” (Negrão et al., 2019: 82). A convergência para um modelo que valoriza o desenvolvimento infantil e exige proteção das crianças e apoio às famílias, foi grandemente facilitada pela CSDC, consagrada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 (Del Valle & Bravo, 2013: 252). A mesma defende que, para as crianças privadas, temporária ou definitivamente, do seu ambiente familiar de origem, se devem privilegiar soluções que constituem ou se assemelham a verdadeiras alternativas familiares, como é o caso do Acolhimento Familiar (UNICEF, 2019; Assembleia Geral das Nações Unidas, 2006: 34-35). Dentre os instrumentos internacionais, destacam-se igualmente: o Relatório Mundial sobre Violência contra Crianças do Conselho da Europa, que identifica como muito negativo o impacto que os períodos de institucionalização têm nas crianças, podendo mesmo ser geradores de atrasos graves de desenvolvimento com danos psicológicos e físicos potencialmente irreversíveis, particularmente quando a mesma ocorre na primeira infância (período até aos três anos de idade) (Assembleia Geral das Nações Unidas, 2006); o Comentário Geral do Comité sobre os Direitos da Criança da ONU, que insta os Estados-Membros a usar a

colocação em instituições apenas como uma medida de último recurso, enfatizando a importância dos cuidados alternativos para crianças, especialmente menores de três anos, serem prestados em configurações de base familiar, nomeadamente através do Acolhimento Familiar (Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 2009; Comité dos Direitos das Crianças, 2014: 12, 13); assim como a recomendação da Comissão Europeia, no sentido da progressiva eliminação de instituições destinadas a crianças que se encontram privadas de cuidadores parentais, privilegiando soluções de qualidade no âmbito de estruturas de proximidade e junto de famílias de acolhimento (Jornal Oficial da União Europeia, 2013: 59/9).

Um estudo do *World Health Organization*, estimou que, em 2003, na Europa, 21,955 crianças, com menos de 3 anos, se encontravam institucionalizadas. Outro estudo, desenvolvido pela Eurochild em 2009, dava conta da situação das crianças que se encontravam em cuidados alternativos em 30 países do continente Europeu. A recolha dos dados não foi concretizada de forma consistente, uma vez que, tal como referido anteriormente, existem diferentes conceções no que aos cuidados alternativos diz respeito, não existindo um entendimento único acerca do que consiste o acolhimento residencial e o familiar. Ainda assim, e apesar da falta de dados, pôde-se estimar que, na Europa, aproximadamente cerca de 1% das crianças estavam no sistema público de cuidados alternativos, o que constituía sensivelmente 1 milhão de crianças. Os valores variavam de país para país (Eurochild, 2010: 7-8).

Por outro lado, outro estudo a nível mundial, realizado pela UNICEF, revelou que muitos países careciam ainda de sistemas administrativos funcionais para enumerar crianças que se encontravam em cuidados alternativos. Utilizando os dados apenas disponíveis em 142 países dos 197 observados, no período compreendido entre 2012 e 2017, estimava-se que, aproximadamente 2,7 milhões de crianças, com idades compreendidas entre os 0 e os 17 anos de idade, se encontravam em acolhimento residencial (analisados 84% do número total de crianças ao nível mundial). No que concerne especificamente ao Acolhimento Familiar, existem apenas dados relativos a 88 países (analisados 25% do número total de crianças ao nível mundial), pelo que não foi possível fazer uma estimativa global fiável, dada a baixa cobertura da população (Petrowski et al., 2017).

Já em 2013, Del Valle & Bravo apresentaram uma análise comparativa internacional do Acolhimento Familiar. Concluíram que, praticamente todos os países analisados partilhavam a mesma história quanto ao uso de instituições de acolhimento, ainda que o ímpeto para alterar essa realidade tenha surgido em momentos muito diferentes em cada um deles. Observaram que a tendência geral em todos os países observados, é a diminuição do uso do acolhimento residencial a favor do familiar. Os autores destacaram que, a maior redução do acolhimento residencial produziu-se em países anglófonos, especialmente na Austrália e na Irlanda, assim como no Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos da América. Realçaram ainda o caso da Irlanda, uma vez que se trata de um país de tradição católica, onde até muito recentemente predominava o uso de

grandes instituições religiosas e que conseguiu reverter, quase na totalidade, essa tendência (Del Valle & Bravo, 2013: 254).

No quadro 2.1 pode-se verificar a percentagem do uso do Acolhimento Familiar e residencial em diferentes países, através de dados compreendidos entre o período de 2010 e 2012.

Quadro 2.1 – Percentagem do uso do Acolhimento Familiar e residencial em diferentes países (dados de 2010-2012).<sup>1</sup>

	Acolhimento Familiar	Acolhimento Residencial
Austrália	91	5
Irlanda	90,5	7,1
Noruega	86	14
Reino Unido	80,4	10,8
Nova Zelândia	79,3	16,7
Estados Unidos da América	75,3	14,8
Suécia	71,7	28,3
Roménia	62,8	37,2
Espanha	60,4	43,9
Hungria	60	40
Países Baixos	56,7	43,3
França	53,3	38,6
Itália	49,6	50,4
Alemanha	44	56

Os autores também destacaram as diferenças existentes entre o número das famílias de acolhimento com e sem laços de parentesco nos diferentes países, conforme o quadro 2.2. Como se pode observar no quadro 2.2, o Reino Unido é o país onde menos se utiliza o acolhimento de crianças em famílias com laços de parentesco, sendo seguido pelos países do norte e centro do continente Europeu. No outro extremo do espectro, encontra-se Espanha, onde o Acolhimento Familiar se deve principalmente ao esforço da família das crianças (os avós, em 60% dos casos), tornando assim evidente que em tal país não foi ainda possível criar uma cultura de Acolhimento Familiar com famílias voluntárias que acolham crianças desconhecidas. Os autores destacam que, pesquisas recentes mostram que o acolhimento na família extensa é uma situação muito específica, uma vez que se trata de contextos familiares que requerem apoio financeiro e técnico

---

<sup>1</sup> O total não é sempre 100% porque em alguns países há outras alternativas diferentes. Quadro adaptado de Del Valle & Bravo, 2013

significativo, algo que nem sempre é devidamente fornecido. Alertam ainda para que se tenha em conta que, em muitos países, a medida é muito mais barata que outras, e que ampliar o uso do acolhimento à família extensa sem um apoio adequado é uma maneira perigosa de economizar em tempos de crise. Os esforços das políticas sociais a favor do acolhimento familiar na família extensa, com a avaliação necessária para verificar a sua idoneidade e o apoio para formação e supervisão, além do apoio económico, também podem ter um enorme impacto na utilização dos recursos sociais naturais do país, o que aumentaria o sentido de comunidade e solidariedade (Del Valle & Bravo, 2013: 254-255).

Quadro 2.2 – Percentagem do uso do acolhimento familiar e residencial em diferentes países (dados de 2010-2012).<sup>2</sup>

	Sem laços de parentesco	Com laços de parentesco
Reino Unido	80,3	19,7
Alemanha	78	22
Noruega	77,4	22,6
Suécia	70	30
Irlanda	67,9	32,1
Países Baixos	64	36
Estados Unidos da América	63,5	36,5
Roménia	59,6	40,4
Itália	56	44
Austrália	47,3	52,7
Nova Zelândia	44	56
Espanha	25	75

Dependendo do país, os conceitos abrangem realidades diferentes (o caso mais óbvio é o número de programas que engloba a extinção do acolhimento residencial) e a recolha de dados com critérios diferentes (como o caso de Espanha, com a inclusão de casos de acolhimento familiar em família alargada, que noutros países não são contabilizados porque não são considerados casos de proteção infantil). Ao longo desta análise, apontam que parece clara a existência de uma tendência para encontrar um equilíbrio entre a proteção infantil e os serviços familiares, algo que é especialmente evidente na expansão de programas de intervenção familiar

---

<sup>2</sup> Não se mostram os dados da Hungria e França porque o autor não dispõe de dados. Tabela adaptada de Del Valle & Bravo, 2013.

voltados para a conservação e preservação no meio ambiente e que neutraliza o uso tradicional do acolhimento residencial e o uso de programas de prevenção (Del Valle & Bravo, 2013: 255).

### **2.3. Acolhimento Familiar em Portugal**

#### **2.3.1 Enquadramento social e legislativo**

O acolhimento de crianças enjeitadas sempre existiu ao longo da história, sendo através do recurso a redes informais como de familiares ou de vizinhança, ou a formais como as Misericórdias. Em 1498, com a criação das Misericórdias, Portugal destaca-se dos demais países europeus ao criar uma rede organizada, de caráter religioso, dirigida à prática de obras de caridade com crianças, adultos e idosos em situação desfavorecida. São assim fundados diversos estabelecimentos educativos e assistenciais específicos para crianças e jovens delinquentes ou marginalizados, como hospícios, orfanatos, recolhimentos, asilos, entre outros (Silva, 2016: 29).

O mecanismo da roda dos expostos ou enjeitados das Misericórdias vigorou em Portugal desde o final do século XV até meados do século XIX, constituindo-se como a única modalidade assistencial para a qual a lei do reino previa o financiamento retirado das tributações públicas. Depois de acolhidas, as crianças eram confiadas a amas secas, e após concluírem os sete anos de idade eram tuteladas pelos juizes de órfãos. Nessa altura eram acomodadas como criadas a troco de alimento, vestuário e dormida. Aos doze anos passavam a receber um salário e quando perfaziam os vinte anos de idade tornavam-se livres e emancipados. Este sistema, praticado durante a época acima referida, tornou-se obrigatório em todo o país pela Ordem de 1783 dirigida por Pina Manique e vigorou até 1860/70. Este direito à assistência pública estava contemplado na Carta Constitucional de 1826 (Lopes, 2013: 260, 266-267). Acreditava-se, na altura, que seria uma forma adequada de combater as práticas de infanticídio e abandono de crianças, prática comum durante os séculos XVII e XVIII (Sá, 1994: 77). Em 1780 foi criada por Pina Manique, sob o reinado de D. Maria I, a Real Casa Pia de Lisboa, uma das mais relevantes iniciativas governamentais no que diz respeito à assistência a crianças desfavorecidas (Silva, 2016: 29).

Não existindo condições socioeconómicas para fazer face ao problema acima identificado e implementar um sistema de assistência público, as iniciativas privadas, como a rede de misericórdias estabelecida como pedra basilar do sistema nacional de beneficência, os Asilos da Infância Desvalida e os Internatos, foram encorajados e em muitos casos impelidos pelo próprio Estado (Guimarães Sá, I. & Lopes, M. A., 2008: 85-87).

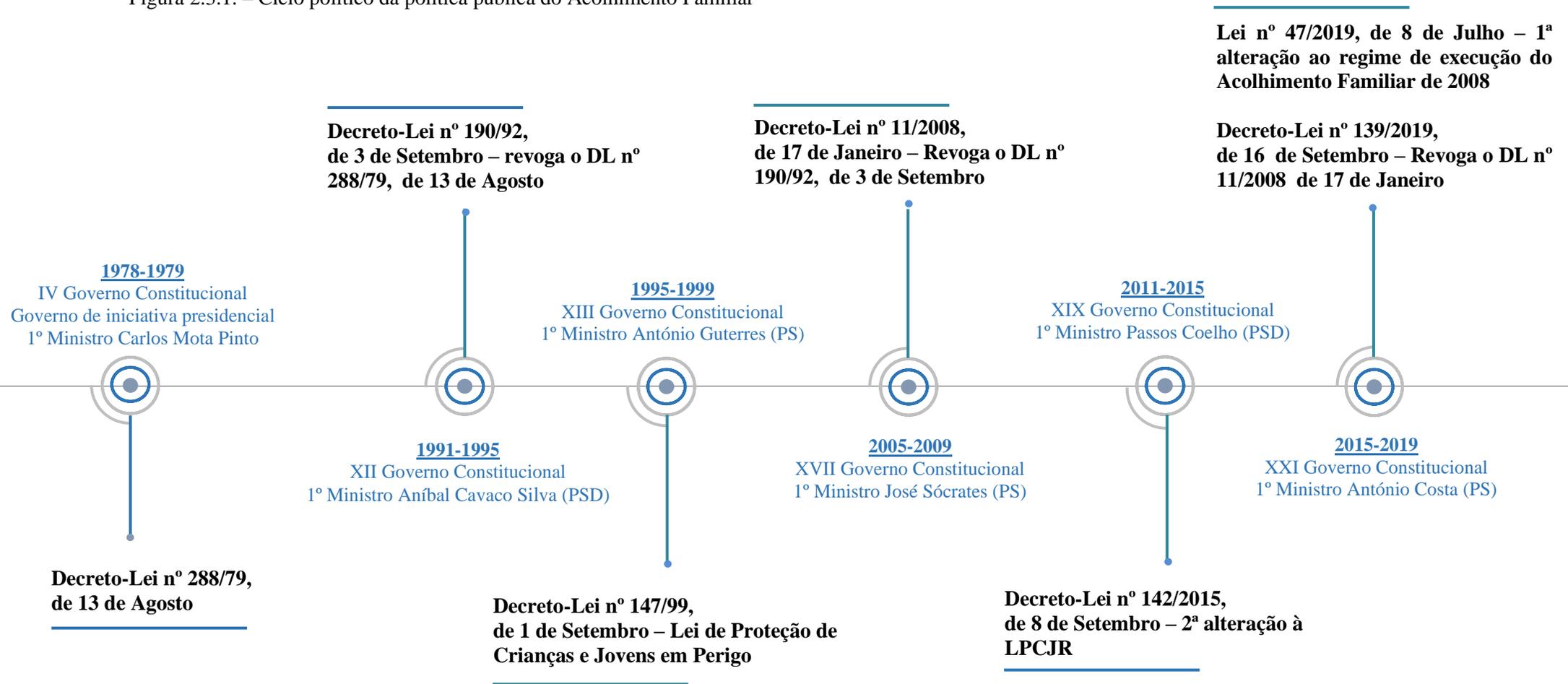
Após a implantação da República foi aprovada a Lei de Proteção à Infância, que vigorou até à década de 60 do século XX. Deu-se assim início à organização do sistema judicial de proteção às crianças e jovens, generalizando-se a ideia de que o Estado, através dos tribunais, tinha a responsabilidade de intervir na proteção, educação e correção dos menores (Tomé, 2010). Em

1962, deu-se uma grande reforma do sistema tutelar de menores, com a promulgação da Organização Tutelar de Menores (OTM) (Candeias & Henriques, 2011). Sendo nessa altura que, uma atividade centenária de entrega de crianças por várias entidades a amas, das quais se destaca a SCML, se dá o primeiro passo na definição desta modalidade de acolhimento, designadamente o estabelecimento de regras para o recrutamento de amas, as condições para o exercício da tarefa e determinação das funções e objetivos desta forma de prestação extrafamiliar de cuidados. Em 1966, ao nível discursivo e semântico, as amas dão lugar às famílias de acolhimento e em 1967, com a primeira alteração à OTM, regista-se a primeira tentativa de formalização do Acolhimento Familiar, sendo apenas bem sucedida na década de 70 (Martins, 2004: 205-206).

O Código Civil português vigente, aprovado em 1966, com entrada em vigor em 1967 e com várias alterações desde então, reconhece no art.º 1918º do Código Civil que “Quando a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação de um menor se encontre em perigo e não seja caso de inibição do exercício das responsabilidades parentais, pode o tribunal, a requerimento do Ministério Público ou de qualquer das pessoas indicadas no n.º 1 do artigo 1915.º, decretar as providências adequadas, designadamente confiá-lo a terceira pessoa ou a estabelecimento de educação ou assistência” (Código Civil Português, 15ª edição).

Com a queda do Estado Novo e a instauração de um Estado de Direito Democrático, a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, e suas posteriores revisões, contribuíram para o reconhecimento dos direitos da criança, postulando a proteção da família como elemento fundamental da sociedade, valorizando o crescimento no seio familiar, designadamente no n.º 6 do art.º 36.º (Família, casamento e filiação) – “Os filhos não podem ser separados dos pais, salvo quando estes não cumpram os seus deveres fundamentais para com eles e sempre mediante decisão judicial” e a consagração do direito das crianças à proteção pública no art.º 69 (Infância) – “1. As crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, 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. 2. O Estado assegura especial proteção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal” (Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional, 2005).

Figura 2.3.1. – Ciclo político da política pública do Acolhimento Familiar



Em 1979, o IV Governo Constitucional português, de iniciativa presidencial, liderado pelo Primeiro Ministro Carlos Mota Pinto (Governo da República Portuguesa, 2020), reconheceu que o Acolhimento Familiar era uma prática realizada, muitas vezes de forma espontânea, outras vezes promovida por iniciativa dos serviços de ação social do Estado ou das instituições de solidariedade social. Desta maneira e considerando as recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Governos dos Estados-Membros em 1977, relativamente às colocações familiares de crianças, foi formalmente estabelecido o Acolhimento Familiar sob a designação de Colocação Familiar, através da promulgação do Decreto-Lei n.º 288/79, de 13 de agosto. Estabeleceu-se como uma prestação de serviço remunerado (subsídio por manutenção da criança e retribuição do serviço prestado) ou gratuito, mediante a celebração de um contrato de prestação de serviços (Decreto-Lei n.º 288/79, de 13 de agosto; (Delgado, 2010a: 337). O Instituto da Família e Ação Social/Centros Regionais da Segurança Social e a SCML eram as instituições que enquadravam a medida (Portaria n.º 622/79, de 26 de novembro).

O Decreto-Lei n.º 288/79, de 13 de agosto foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de setembro, durante o Governo do Partido Social Democrata(PSD), que renomeou a política pública de Acolhimento Familiar e subdividiu a tipologia de famílias de acolhimento em duas categorias, por um lado, as famílias sem grau de parentesco e, por outro, as famílias que, não sendo parentes em 1º grau de linha reta ou 2º grau da linha colateral, podiam ter laços de parentesco com os acolhidos. Contudo, tendo em conta as medidas de promoção dos direitos e de proteção implementadas na LPCJP de 1999, promulgada durante o Governo do Partido Socialista (PS), designadamente as medidas em meio natural de vida, das quais faziam parte, entre outras, a medida de apoio junto de outro familiar ou a medida de confiança a pessoa idónea, e as medidas de colocação nas quais o Acolhimento Familiar se integrava, originou a duplicação ou sobreposição de medidas. Desta maneira, procedeu-se a alteração da política pública com o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, durante o XVII Governo Constitucional liderado por José Sócrates (PS), deixando de ser possível existir famílias de acolhimento com laços de parentesco, o que gerou um grande impacto no número de famílias de acolhimento. Desta forma, contribuiu-se para a clarificação do sistema de proteção e contrariou-se a “duplicação ou sobreposição de medidas e a delegação do acolhimento e da responsabilidade implícita à família alargada, sobre quem impende, na verdade, uma obrigação legal (e moral) de agir” (Delgado, 2010a: 338; Diogo, 2018: 80). Este Decreto-Lei instituiu ainda um maior grau de rigor e exigência nos critérios de seleção, estabeleceu critérios para a escolha da família de acolhimento e colocou, pela primeira vez, de forma bastante clara, as várias fases da aplicação da medida, bem como a importância do acompanhamento técnico em cada uma. Pese embora o Decreto-Lei de 1992 já instituisse a obrigatoriedade de existência de equipas técnicas multidisciplinares, o Decreto-Lei de 2008 reforçou uma crescente preocupação com a especialização e formação contínua da equipa técnica. Este Decreto-Lei veio ainda introduzir duas modalidades de Acolhimento Familiar, o

acolhimento em lar familiar e o acolhimento em lar profissional, impondo a escolaridade obrigatória aos candidatos a família de acolhimento, bem como a apresentação de currículo vitae em caso de candidatura a acolhimento em lar profissional.

Com a segunda revisão à LPCJP publicada em 2015 durante o Governo do PSD, surgiram alterações bastante significativas no que ao Acolhimento Familiar diz respeito (Delgado & Gersão, 2019: 112). A lei passou a prever a possibilidade de aplicação do Acolhimento Familiar, independentemente da previsibilidade do regresso da criança à sua família biológica, podendo inclusive uma criança ser confiada a família de acolhimento, com vista à adoção e determinou a preferência da aplicação desta medida sobre a medida de Acolhimento Residencial, especialmente em crianças até aos 6 anos de idade (Decreto-lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro; Delgado & Gersão, 2019: 121). O legislador reconheceu que devia de ser dada prevalência às medidas que integrem as crianças em família, quer na sua família biológica, quer promovendo a sua adoção ou outra forma de integração familiar estável, direito fundamental previsto na CSDC de 1989. Desta forma, a legislação passou a acompanhar as tendências das recomendações internacionais, aproximando-se nesta formulação, da solução legal existente em vários países da Europa e reconhecendo as evidências científicas que apontam o Acolhimento Familiar como a medida de colocação mais adequada para o bem-estar e o desenvolvimento da criança, principalmente na primeira infância (Diogo, 2018: 80; Delgado & Gersão, 2019: 121). Os tipos de famílias de acolhimento e as modalidades de Acolhimento Familiar foram revogados com a promulgação deste diploma. (Decreto-lei n.º 142/2015, de 8 de setembro).

Como referido anteriormente, o Acolhimento Familiar era executado por meio de celebração de um contrato de prestação de serviços (remunerado ou não, conforme a escolha da Família de Acolhimento) entre a Instituição de Enquadramento(IE) (responsáveis pela seleção, avaliação, acompanhamento e formação das famílias de acolhimento) e a família de acolhimento. O elemento da família de acolhimento coletado às finanças para o exercício da função como trabalhador independente, recebia uma remuneração que se encontrava sujeita à respetiva contribuição, caso se tratasse de atividade profissional exclusiva (obrigação introduzida pelo PSD). A par da retribuição, a família de acolhimento recebia igualmente um subsídio de manutenção da criança/jovem acolhida (o). À exceção da alteração desencadeada pelo Governo de Mário Soares (PS) em 1984, quanto à estrutura dos subsídios (Despacho normativo n.º 146/84), essa conceção manteve-se inalterada ao longo de vários Governos Constitucionais, sendo apenas alterada em 2019, durante o Governo do PS liderado por António Costa. Desde então, deixou de se constituir como uma prestação de serviço, e foi criado um único subsídio pecuniário mensal no âmbito do subsistema da ação social, ajustado ao montante do indexante dos apoios sociais, tendo em conta a idade, problemáticas e necessidades específicas da criança ou jovem acolhida(o) (Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro; Centro de Estudos Judiciários, 2020: 16). Foi ainda

introduzida outra alteração significativa, designadamente a introdução de deduções à coleta e de direitos laborais para as famílias de acolhimento (Lei n.º 47/2019, de 8 de julho).

O novo regime de execução do Acolhimento Familiar de 2019 continuou a reforçar a necessidade de rigor e exigência na seleção e formação dos candidatos a família de acolhimento, bem como a qualidade do apoio e acompanhamento por parte das instituições de enquadramento, já enunciadas no Decreto-Lei de 2008. Ao conceito de IE, foi acoplado o de entidade gestora, sendo que ambas são diferenciadas pelas competências que lhes são atribuídas.

Quer o Instituto da Segurança Social, I.P.(ISS, I.P.), como a SCML acumulam funções como entidade gestora e instituição de enquadramento, estando ambas sob a tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Enquanto entidades que gerem o sistema de Acolhimento Familiar, estão ambas, de forma concertada e colaborativa responsáveis pela gestão de vagas em Acolhimento Familiar, desenvolvimento de campanhas de sensibilização e incentivo a candidaturas a famílias de acolhimento, determinação do número máximo de famílias de acolhimento a acompanhar, em simultâneo, por cada instituição de enquadramento; estabelecimento de diretrizes em matéria de seleção e avaliação das famílias de acolhimento, elaboração de um plano conjunto de formação inicial de famílias de acolhimento, a aprovar pelos respetivos órgãos máximos; concretização do pagamento do apoio pecuniário, promoção da qualificação das famílias de acolhimento, designadamente através de sistemas de informação, suportes de intervenção técnica e meios digitais, entre outras (n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro). Às IE, cabe o processo de candidatura, seleção, formação, avaliação e reconhecimento das famílias de acolhimento, como já previsto no regulamento anterior da medida, contudo aguarda regulamentação por portaria do membro do Governo. Os termos e as condições de atuação das IE no âmbito da execução da medida de Acolhimento Familiar serão, igualmente, objeto de regulamentação por portaria do membro do Governo responsável pela área da solidariedade e segurança social (n.º 4 e 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro). No que concerne a esta situação, o Centro de Estudos Judiciários considera não existir qualquer propósito legislativo em remeter as questões acima identificadas para posterior portaria governamental. Argumenta que, as matérias relegadas para portaria teriam cabimento no decreto-lei promulgado, uma vez que o mesmo se propõe a regulamentar a execução da medida de Acolhimento Familiar. Por outro lado, defende que esta opção legislativa contribui para atrasar, ainda mais, o processo de afirmação desta política no atual sistema de proteção de crianças e jovens em perigo, contribuindo para contrariar uma das coordenadas fundamentais da legislação, que se prende com o carácter preferencial desta medida no quadro das medidas de colocação de crianças até aos 6 anos de idade (Centro de Estudos, 2020: 36).

Na nova regulamentação constituiu-se ainda, uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação das Medidas de Promoção e Proteção em Regime de Colocação com a finalidade de

acompanhar e avaliar a execução do Decreto-Lei e elaborar, anualmente, um relatório de avaliação e respetivas conclusões, incluindo eventuais recomendações e propostas a dirigir aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da segurança social.

A criança ou jovem acolhida(o) passou a ser considerada como membro do agregado familiar ou dependente da família de acolhimento, para efeitos de dedução à coleta nos termos do código do imposto sobre rendimento de pessoas singulares. A pessoa singular, ou o elemento da família de acolhimento, passou ainda a ter direito, durante a vigência do contrato de acolhimento, a dispor do direito de faltas para assistência à criança ou jovem, incluindo a falta ocorrida na data de início do acolhimento, bem como licença parental até a criança ter 1 ano de idade (Lei n.º 47/2019, de 8 de julho; Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro).

Atualmente, “conforme o disposto no artigo 46.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, o Acolhimento Familiar consiste na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, visando proporcionar à criança ou jovem a integração em meio familiar estável que lhe garanta os cuidados adequados às suas necessidades e ao seu bem-estar, bem como a educação e o afeto necessários ao seu desenvolvimento integral” (alínea 1, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro).

A trajetória de maturação e convergência do sistema de proteção social português é consequência, por um lado, de um conjunto de transformações económicas, sociais e demográficas ocorridas na sociedade portuguesa e, por outro lado, de um processo político no qual a atuação dos governos foi relevante, mas em que a europeização e a CRP desempenharam papéis igualmente determinantes. Existe um consenso retratado nos vários documentos normativos, sejam estes promulgados durante os Governos do PS ou do PSD, quanto ao reconhecimento da família, seja ela biológica ou de acolhimento, como ambiente privilegiado para o desenvolvimento integral da criança ou do jovem. Essa convicção vai-se tornando mais evidente, à medida que a política pública vai sendo alterada e aprimorada, denotando-se a adoção de um discurso, por parte do legislador nas revisões de 2008 e 2019, que vai ao encontro dos princípios de intervenção enunciados quer na CSDC, quer na LPCJP. A nova revisão introduz de forma significativa e detalhada os direitos e obrigações de todos os intervenientes, nomeadamente, equipa técnica, crianças/jovens, famílias de acolhimento, famílias de origem. Apresenta minuciosamente as funções e competências das IE, os procedimentos inerentes à medida, um maior rigor e exigência nos requisitos e condições inerentes ao processo de seleção e formação das famílias de acolhimento, bem como na qualidade técnica das equipas, pretendendo-se qualificar o Acolhimento Familiar num quadro que apela aos direitos, obrigações e deveres das partes envolvidas. Apresenta ainda uma conceção de responsabilidade partilhada com a comunidade, incidindo na articulação das várias entidades com competência de infância e juventude, desenvolvendo um trabalho em parceria. Redige, pela primeira vez explicitamente, a

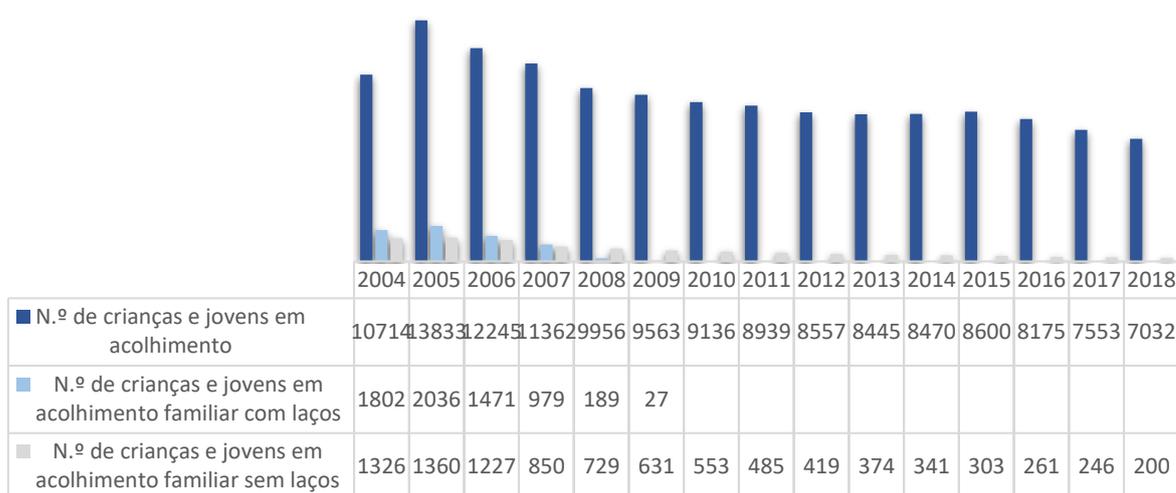
responsabilidade das instituições implementadoras investirem em campanhas de sensibilização e angariação de famílias de acolhimento.

### 2.3.2. Dimensão da implementação do Acolhimento Familiar

Por imposição legal, desde 2006, o Governo tem de apresentar anualmente à Assembleia da República um relatório sobre a existência e evolução dos projetos de vida das crianças e jovens que estejam em acolhimento residencial e familiar. Foi criado o Plano de Intervenção Imediata, que em 2011 foi substituído com uma nova designação, Caracterização Anual da Situação de Acolhimento de Crianças e Jovens (CASA). São entidades executoras os Serviços do ISS, I.P., a Casa Pia de Lisboa, a SCML, o Centro de Segurança Social da Madeira e o Instituto de Ação Social dos Açores, que reúnem a informação anual relativa ao acolhimento de crianças e jovens acolhidos (artigo 10º do Capítulo V da Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto; Oliveira, 2012: 31).

Embora se trate de uma política pública legalmente reconhecida há mais de 40 anos em Portugal, e estar consolidada há já várias décadas nos países do norte e centro europeu, como anteriormente referido, constitui-se como uma medida pouco expressiva no território nacional, tal como se pode observar na tabela 2.3.

Tabela 2.3 – Evolução do número de crianças em acolhimento<sup>3</sup> e do número de crianças em acolhimento familiar entre 2004 e 2018. (Adaptado de ISS, I.P. 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).



<sup>3</sup> incluídas todas as crianças em situação de acolhimento, designadamente lar de infância e juventude, família de acolhimento c/s laço de parentesco, centro de acolhimento temporário, centros de apoio à vida, casa abrigo, apartamento/lar autonomização, lar residencial, casa de acolhimento de emergência, comunidade terapêutica, lar de apoio, colégio de ensino especial, comunidade de inserção.

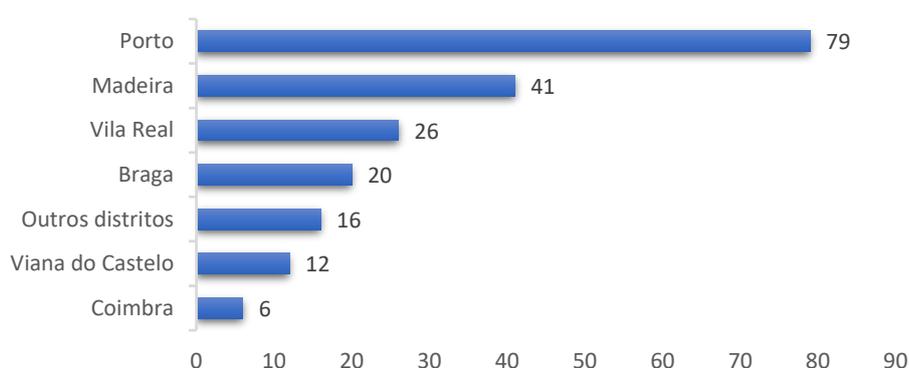
Segundo os dados que compõem os relatórios CASA (ISS, I.P. 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018), o número total de crianças no sistema de acolhimento tem revelado uma tendência descendente. No período entre 2004 e 2018, o maior número de crianças acolhidas situa-se em 2005, tendo existido, nesse ano, 13833 crianças em acolhimento. O número mais reduzido regista-se em 2018, assinalando-se 7032 crianças em acolhimento, menos 50,8% quando comparado com os dados de 2005. As políticas sociais, particularmente no âmbito da infância, juventude e família, no que respeita à proteção das crianças em situação de risco, têm apresentado uma evolução exponencial nos últimos 20 anos. Por conseguinte, a diminuição do número de crianças e jovens acolhidas(os), poderá estar relacionada com as ações preventivas de institucionalização, por meio da implementação e impulsionamento de medidas de intervenção de cariz pedagógico e psicossocial que promovam a qualificação familiar, mediante a aquisição e o fortalecimento de competências parentais nas diversas dimensões da vida familiar. Nestas identificam-se, entre outras, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens(CPCJ), as Equipas de Apoio à Família(EAF), os Equipas de Intervenção e Capacitação Familiar (EICF) ou os Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental(CAFAP). A estas medidas poderão ser igualmente associadas, as de apoio económico, contempladas nas medidas de promoção e proteção em meio natural de vida, ou o Rendimento Social de Inserção.

Pese embora o número de crianças acolhidas esteja a reduzir, quando feita a comparação entre a medida de colocação residencial e a de colocação familiar, denota-se um progressivo aumento na escolha da primeira em detrimento da última. De acordo com a tabela 2.3, no período acima referido, o maior número de crianças acolhidas em famílias de acolhimento regista-se em 2005, com o número total de 3396 crianças acolhidas em famílias com ou sem laços de parentesco, o que representava 24,5% face ao número geral de crianças com medida de colocação. Desde então, tem-se vindo a constatar uma progressiva diminuição da colocação das crianças nesta resposta, acentuada em 2008 face à mudança legislativa que suprimiu a possibilidade de as famílias com laços de parentesco com a criança serem enquadradas nesta medida e, por outro lado, de acordo com o veiculado pelo relatório CASA 2013, “fruto da não priorização da seleção e formação de novas famílias de acolhimento” (ISS, I.P., 2014: 30). Neste seguimento, os números de 2018 referentes ao Acolhimento Familiar representam 2,8% face às medidas de colocação e refletem uma redução da expressão do Acolhimento Familiar de 94,1% tendo em conta os valores de 2005.

No que diz respeito à distribuição do Acolhimento Familiar pelo território nacional, o relatório CASA 2013 dava conta que, era uma medida marcada por grandes assimetrias, com uma forte concentração em distritos no norte do país, nomeadamente Porto (35,6%), Braga (15%), Vila Real (13%) e Viana do Castelo (11%). A Região Autónoma da Madeira apresentava 11% de crianças e jovens em famílias de acolhimento. Em contraponto, os distritos do centro e sul do país apresentavam um número residual ou até mesmo inexistente, como era o caso do distrito de Lisboa

(ISS, I.P., 2014: 30-31). O relatório CASA 2016 evidencia novamente a concentração de famílias de acolhimento com maior expressão no norte, e realça que Lisboa, distrito que apresenta um dos números de situações de crianças em acolhimento mais elevado, não tinha qualquer família de acolhimento (ISS, I.P., 2016: 23). Por último, de acordo com o tabela 2.4, mantém-se a maior expressão desta medida no distrito do Porto (39,5%), seguido do arquipélago da Madeira (20,5%). Vila Real, Braga, Viana do Castelo e Coimbra acolhem 32% de crianças e jovens em acolhimento familiar (ISS, I.P., 2018: 29).

Tabela 2.4 – Distribuição de crianças e jovens em acolhimento familiar por Distrito/Região em 2018 (Fonte: ISS, I.P., 2018)



No que diz respeito à idade da criança acolhida em família de acolhimento, de acordo com o Relatório CASA 2018, os jovens a partir dos 12 anos representam 78% desse universo. Das 851 crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 5 anos que integram o sistema de acolhimento, 1,6%, ou seja apenas 14, estiveram acolhidas em famílias de acolhimento, representando 8% do universo de crianças e jovens em acolhimento familiar. Segundo o mesmo relatório, em média, em 2018, as crianças e jovens permaneciam acolhidas nas diversas respostas de acolhimento há 4 anos. Relativamente às acolhidas em famílias de acolhimento, destaca-se que 72% se encontravam nesta situação há 4 e mais anos, situação superior à média (ISS, I.P., 2018: 37, 100).

### 2.3.3. O Acolhimento Familiar português na literatura

Embora o interesse pelo Acolhimento Familiar tenha vindo a aumentar no panorama da investigação internacional, é escassa a atenção que se tem prestado à realidade dos países do sul da Europa. A maioria dos estudos ocorreu em países anglo-saxónicos, nomeadamente Reino Unido, Estados Unidos e Austrália, pelo que, tendo esses países certas particularidades culturais, históricas e políticas, tornam questionável a replicabilidade dos resultados para Portugal (Delgado et al., 2014), onde a investigação se encontra, particularmente, muito pouco desenvolvida (Diogo, 2018: 17).

Paulo Delgado tem sido a figura impulsionadora da investigação e análise do Acolhimento Familiar em Portugal, contribuindo para o enriquecimento académico nesta área. De entre os seus artigos e estudos publicados destacam-se: Delgado, P., 2010a; Delgado, P., 2010b; Delgado, P., Carvalho, J., & Pinto, V. S., 2014; Delgado, P., López, M, Carvalho, J. & Del Valle, J., 2015; Delgado, P., & Gersão, E., 2018; Delgado, P., Pinto, V. S., Carvalho, J. M. S., & Gilligan, R., 2019; Delgado, P., Carvalho, J. M. S., Montserrat, C., & Llosada-Gistau, J., 2020), nos quais se baseia grande parte da revisão bibliográfica apresentada.

Segundo este autor, o sistema de proteção português permanece fiel a paradigmas ultrapassados, continuando a caracterizar-se pelos longos períodos de acolhimento e a encontrar-se monocentrado na medida de colocação residencial, tendência que se tem vindo a acentuar nos últimos anos e que revela um cenário sem similitude com os restantes países da União Europeia (Delgado, 2010a: 340).

As causas para a resistência à desinstitucionalização em Portugal, agregam diferentes origens e dimensões. Ao longo do século XX, foram criadas grandes instituições de acolhimento para crianças e jovens desprotegidas, muitas delas pertencentes à igreja Católica, substituindo-se estas às famílias e à comunidade, sendo praticamente a única resposta de proteção à infância (Delgado et al. 2015: 640; Delgado et al., 2020: 71). Atualmente, a rede de casas de acolhimento cobre todo o território nacional e oferece espaço suficiente para alocar todas as crianças e jovens em risco, pelo que, segundo Delgado et al., 2019: 99 e Delgado et al., 2020: 71, tal se constitui um constrangimento à mudança, dado que as instituições buscam preservar a sua continuidade, resistindo às mudanças políticas necessárias.

Estes fatores, combinados com uma política social que claramente desconsiderou o Acolhimento Familiar em relação ao acolhimento residencial, comprometeram o desenvolvimento da medida. Continuou-se a canalizar os recursos financeiros e técnicos disponíveis para a criação e funcionamento de instituições de acolhimento, adiaram-se as campanhas de recrutamento e seleção de famílias de acolhimento e o desbloqueamento de verbas necessárias para suportar os custos dos programas de acolhimento familiar e, até 2019, a política tributária implementada não favorecia, nem reforçava esta atividade. Ao enumerado associa-se ainda, uma certa ambiguidade na definição do futuro papel das entidades de enquadramento em relação ao Estado (Delgado et al., 2015; Delgado & Gersão, 2018: 128; Delgado et al., 2020: 71).

Além da reduzida expressividade da medida, o Acolhimento Familiar português caracteriza-se pela estabilidade e permanência, uma vez que são raros os casos de mudança de família de acolhimento, e a criança ou jovem tende a permanecer com a mesma durante muitos anos, frequentemente até aos 18 anos ou até alcançar a sua independência (Delgado, 2010a: 338; Delgado & al., 2015: 640). De acordo com Delgado, o prolongamento da estadia da criança na família de acolhimento, tem um efeito ambíguo no próprio sistema, uma vez que garante uma solução estável e protetora para a criança, contudo limita a capacidade das famílias de

acolhimento no ativo receberem novas crianças, estagnando o serviço. A reduzida renovação diminui a oferta de vagas para o acolhimento, colocando em perigo a sustentabilidade do sistema de acolhimento a médio/longo prazo (Delgado et al., 2014: 145). O autor sublinha, igualmente, as carências que caracterizam a seleção e o acompanhamento técnico, a inexistência de formação inicial e contínua para as famílias (Delgado, 2010a: 337).

Face à escassez de famílias de acolhimento disponíveis para acolher, Delgado (2010a, 2015, 2019) e Negrão et al (2019) sublinham a ausência de campanhas de promoção e divulgação da medida, de recrutamento e seleção de potenciais acolhedores. Negrão et al. acrescentam ainda que, uma aparente insuficiência de uma cultura de Acolhimento Familiar em Portugal se pode constituir como uma ameaça ao seu necessário desenvolvimento. No seu estudo sobre a visão do público acerca do Acolhimento Familiar (ainda que, segundo a mesma, não representativo), salienta o baixo conhecimento que a população detém sobre a matéria, e por outro lado, a elevada disponibilidade manifesta para o Acolhimento Familiar. O que, segundo a investigadora, compele à necessidade de um investimento profundo na sensibilização da população sobre este tema. A par da sensibilização e divulgação, ambos os autores salientam a necessidade de apostar numa cuidadosa e especializada preparação de novas famílias de acolhimento, mais profissionais, competentes, habilitadas e cientes do seu papel (Negrão et al., 2019).

Mais recentemente, Diogo (2018) no seu estudo sobre a perspetiva e a experiência de famílias de acolhimento na região norte do país, reforçou novamente a necessidade de se investir: na sensibilização e na informação da sociedade e recrutamento de novas famílias, sugerindo a partilha das experiências positivas. Salientou, mais uma vez, a necessidade da existência de programas de preparação antes do acolhimento e apoio técnico adequado durante o mesmo. Foram ainda sublinhadas, questões relacionadas com a falta de direitos das famílias de acolhimento, designadamente a inexistência de benefícios fiscais, laborais, económicos e de saúde. Destacou igualmente que, do ponto de vista das IE, Portugal apresenta um padrão muito diferenciado dos restantes países no que respeita ao lugar de organizações não governamentais, pois, existe unicamente uma fundação com protocolo de cooperação com o ISS, I.P. (Diogo, 2018).

### **Capítulo 3. Santa Casa da Misericórdia de Lisboa**

A SCML é uma organização católica portuguesa, fundada em Agosto de 1498 pela Rainha D. Leonor, que dirige desde então “a sua ação aos pobres, aos doentes, aos incuráveis, aos presos, às crianças abandonadas, segundo o ideário das Obras de Misericórdia” (Colen, 2009: 17).

De acordo com o n.º 1 do art.º 1 do Decreto-Lei n.º 235/2008 de 3 de dezembro, a SCML é uma pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública administrativa. Embora as Misericórdias portuguesas sejam classificadas como Instituição Privada de Solidariedade Social(IPSS), a SCML goza de um regime especial, sendo considerada um instituto público

(Decreto-Lei n.º 519 G2/79 de 29 de dezembro). A tutela da SCML é exercida pelo membro do Governo que superintende a área da Segurança Social, abrangendo além dos poderes previstos nos estatutos, a definição das orientações gerais de gestão, a fiscalização da atividade da Misericórdia de Lisboa e a sua coordenação com os organismos do Estado ou dele dependentes (art.º 2 do Decreto-Lei n.º 235/2008 de 3 de Dezembro).

Durante séculos, o Estado português não foi diretamente ativo na questão da assistência social, sendo a Igreja Católica responsável (Pinto, 2013: 2). A SCML tem como missão a promoção do bem-estar da pessoa no seu todo, atuando principalmente junto das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Intervém na área da ação social, saúde, educação e ensino, cultura e promoção da qualidade de vida. Intervém igualmente no apoio e realização de atividades para a inovação, qualidade e segurança na prestação de serviços, bem como na promoção de iniciativas no âmbito da economia social, podendo ainda desenvolver atividades de serviço ou interesse público, a pedido do Estado ou de outras entidades públicas (SCML, 2020).

A SCML encontra-se organizada em departamentos e serviços instrumentais, entre os quais o Departamento de Ação Social e Saúde, Departamento de Gestão Imobiliária e Património, Departamento de Qualidade e Inovação, Departamento de Empreendedorismo e Economia Social, Departamento de Jogos (SCML, 2020). Sobre a alçada do Departamento de Ação Social e Saúde, encontra-se a Direção de Infância e Juventude e Família(DIIJF), na qual se enquadra a Unidade de Adoção, Apadrinhamento Civil e Acolhimento Familiar(UAACAF).

Desde a fundação da SCML, esta tem assumido um papel cuidador na área da infância, com progressivo crescimento de responsabilidades (SCML, 2020). Desde a tradição secular, de entrega de crianças a amas de leite e posteriormente a amas secas por parte da SCML, em 1958, após a criação do Serviço Social como estrutura orgânica, foi criado o Serviço de Colocação Familiar, como alternativa ao internato. As famílias de acolhimento foram inicialmente enquadradas pelos Centros de Coordenação de Assistência, com apoio técnico da valência de educação do Serviço de Assistência. Em 1973 foi implementada uma nova estrutura do Serviço Social, com um setor de apoio a menores e famílias que compreendia as colocações familiares e dava apoio aos semi-internatos e posteriormente a parques infantis (Colen, 2009). De acordo com Colen (2009), a partir dos anos 90 do século XX, o Acolhimento Familiar diminuiu até à sua extinção, tendo-se verificado um investimento nas casas de acolhimento, nomeadamente a partir de 1998, com a criação de novos estabelecimentos.

#### Capítulo 4. Objetivos da pesquisa e metodologia

Tal como referido anteriormente, quer na investigação, nas diretivas internacionais e no enquadramento jurídico português, é consensual a preferência da aplicação, dentro das medidas de colocação no âmbito do sistema de promoção e proteção dos direitos das crianças, do Acolhimento Familiar em detrimento do acolhimento residencial, tendo em conta os efeitos nefastos que a segunda exerce no desenvolvimento psicossocial da criança. Não obstante o veiculado, especificamente em Lisboa, que agrega uma elevada percentagem de crianças em acolhimento residencial, desde a década de 90 do século XX, esta política pública tem vindo a perder expressividade, tendo culminado na sua extinção. Em Lisboa, o organismo que comporta a responsabilidade de enquadrar o Acolhimento Familiar é a SCML, pelo que este estudo de caso pretende analisar a implementação desta política pública, desde os anos 80 do século XX até à atualidade, de forma a identificar os fatores que explicam a trajetória do Acolhimento Familiar neste organismo, bem como os constrangimentos encontrados. Como objetivos mais específicos pretende-se:

- 1) Verificar até que ponto existe uma insuficiente cultura de Acolhimento Familiar em Portugal, que bloqueie a concretização prática desta política pública;
- 2) Verificar se o sistema instalado de casas de acolhimento gerou uma atitude de autopreservação e conseqüentemente impediu o desenvolvimento do sistema de Acolhimento Familiar;
- 3) Apurar de que forma é que o enquadramento jurídico português facilitou ou dificultou a concretização da medida do Acolhimento Familiar.

Para a prossecução deste estudo foi utilizada uma combinação de uma série de técnicas de investigação, designadamente análise documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas.

A recolha de informação a partir da integração do investigador no grupo que se pretendia observar, foi facilitada pela realização de um estágio curricular na equipa do Acolhimento Familiar da UAACAF da SCML, durante o período compreendido entre dezembro de 2019 e abril de 2020. No decorrer do mesmo participou-se em numerosas atividades, designadamente: sessões de esclarecimento a potenciais candidatos a família de acolhimento; reuniões de grupo de trabalho entre serviços da SCML, onde se definiram as *guidelines* de intervenção e se construíram instrumentos de trabalho; reuniões de equipa do Acolhimento Familiar, onde, entre vários assuntos, se fazia a avaliação das sessões de esclarecimento, se definiam estratégias de divulgação da medida, se trocavam informações relativas aos processos de avaliação de candidatos a decorrer e aos processos que se encontravam em acompanhamento, bem como se identificava os constrangimentos que iam resultando da implementação da medida; reuniões de grupo de trabalho entre a equipa do Acolhimento Familiar e a equipa do laboratório colaborativo da Associação

ProChild CoLab que se encontram a elaborar em conjunto um protocolo de avaliação standard de forma a garantir um maior nível de objetividade na avaliação de candidatos; reuniões de sensibilização/informação às EAF da SCML; e reuniões de supervisão à equipa do Acolhimento Familiar, por parte de uma entidade externa. De forma a facilitar a compilação de informação, redigiu-se um diário de campo, onde se registou não apenas as atividades realizadas diariamente, como observações decorrentes das mesmas. O estágio curricular constituiu-se como um momento importante de observação e de recolha de informação, uma vez que permitiu a participação em todos os momentos de intervenção da equipa de Acolhimento Familiar, num momento crucial que é o arranque da implementação de uma resposta.

Simultaneamente foi desenvolvida uma análise documental da SCML, designadamente atas de sessões da Mesa de Administração da SCML, informações para despacho, protocolos de colaboração entre a SCML e o ISS, I.P., o programa de Acolhimento Familiar, de 2017, apresentado à Mesa de Administração da SCML; uma análise de documentos da Assembleia da República (resoluções, despachos); e uma análise de artigos de jornais. Esta análise, conjuntamente com a informação estatística e a análise comparativa da evolução do enquadramento jurídico da medida e do sistema de proteção de crianças e jovens produzida na revisão bibliográfica, conduziu a observação efetuada e a direção do percurso de estágio construído.

Para complementar toda a informação recolhida, foi igualmente utilizada a aplicação de entrevistas semiestruturadas a atores intervenientes no processo de implementação da política pública na SCML. Para a seleção da amostra, foram identificados atores chave que estiveram e/ou estão a exercer atividade profissional na resposta do Acolhimento Familiar, no período compreendido entre a década de 80 do século XX e o presente. Foram realizadas 10 entrevistas, num universo de 6 técnicos (que exerceram funções nas várias fases da implementação do Acolhimento Familiar), 1 coordenador, 1 diretor da UAACAF e 1 diretor da DIIJF. O critério de escolha dos entrevistados, foi a vasta experiência e conhecimento em matéria da promoção e proteção da infância e juventude que todos apresentam, uma vez que trabalham na área há já várias décadas. Salienta-se que dois dos entrevistados, no passado, também acompanharam e participaram nas sucessivas tentativas de implementação da política pública fora da SCML, enriquecendo a visão sistémica do problema.

Esta estratégia metodológica de coleta de dados, nomeadamente observação participante, análise documental e entrevistas, permitiu o aprofundamento sobre o processo de implementação da política pública na SCML.

## Capítulo 5. Resultados

Na década de 80 do século XX, ainda sob o enquadramento jurídico do Decreto-Lei n.º288/79, de 13 de Agosto, a SCML tinha em pleno funcionamento a resposta de Colocações Familiares, com duas equipas técnicas que faziam respetivamente a seleção e a avaliação das famílias de acolhimento que existiam.

Na altura, de acordo com os entrevistados 1, 4 e 5, a política pública constituía-se como uma resposta social, pelo que as colocações poderiam estar, ou não, associadas a uma situação de risco para a criança, não havendo necessidade de ser decretada pelo tribunal (situação que se alterou com a grande reforma do sistema de proteção de menores de 1999). As famílias de acolhimento com laços de sangue eram, muitas vezes, enquadradas automaticamente nesta resposta social, uma vez que frequentemente se encontravam inseridas num contexto de grande fragilidade económica, e como tal, os serviços encontravam nesta situação forma de as apoiar economicamente. Noutras situações, “percebia-se que os pais/família biológica não tinham condições, então os cuidados eram assegurados pela rede de vizinhança, quase informalmente. Estas famílias eram vistas como amas. Esta resposta acabava por ser muito parecida, a única diferença era que havia a pernoita” (entrevistado 1). Por outro lado, o perfil das famílias de acolhimento sem laços de sangue era, muitas vezes, semelhante ao das famílias biológicas da criança. Eram, habitualmente, provenientes dos mesmos meios sociais, estavam muito pouco preparadas, evidenciavam muitas dificuldades em compreender a questão do perfil e do desenvolvimento da criança acolhida, apresentando assim pouca capacidade de reparação terapêutica. Tal como é evidenciado pelo mesmo entrevistado “quando nós falamos de uma herança de Acolhimento Familiar que não queremos para agora, é porque estas famílias, mesmo aquelas sem laços biológicos, eram famílias dos mesmos meios sociais, portanto eram famílias muito pouco qualificadas, com pouca capacidade de reparação terapêutica das crianças, algumas tinham intuição, porque nem sequer havia preparação para isto”. No que diz respeito às motivações que levavam as famílias a constituírem-se como família de acolhimento, nem sempre seriam as mais indicadas, pois muitos avaliavam a política pública como uma oportunidade de obtenção de uma fonte de rendimento (“havia aqui muitas famílias que se disponibilizavam também pela questão económica. Porque iam usufruir de um subsídio e portanto a motivação era mais o poder ter um rendimento acolhendo uma criança, do que propriamente outra motivação” – entrevistado 4) ou de atalho para a adoção (“havia pessoas que também contactavam como alternativa, imaginavam que poderia ser uma alternativa à adoção (...) algumas famílias deixaram de se candidatar depois de perceberem esta questão” – entrevistado 6).

Apesar da medida assentar na previsibilidade do regresso da criança acolhida à família biológica e de a intervenção técnica junto da mesma já constar no Decreto-Lei, não havia investimento nesse sentido, pelo que as crianças pouco, ou nenhum, contacto tinham com as suas

famílias. Desta forma, as crianças permaneciam em contexto de Acolhimento Familiar durante muitos anos, sem que houvesse um projeto de vida definido e concretizável. Como referido pelos entrevistados 8 e 9 e de acordo com informação partilhada durante as reuniões com parceiros, que decorreram em contexto de estágio, quando os acolhidos chegavam à adolescência, começavam a manifestar comportamentos desajustados, o que levava a que muitas famílias de acolhimento, os entregassem nas casas de acolhimento da SCML, muitas vezes em situação de urgência. “A questão é que as crianças iam para as famílias de acolhimento e ficavam aí anos a fio, sem que tivessem outro projeto de vida. Quando chegavam à adolescência e começavam a dar problemas, as famílias de acolhimento pediam a sua integração em equipamento da Misericórdia, porque já não estavam interessadas em manter o acolhimento” (entrevistado 8).

Neste seguimento, embora a seleção, formação e acompanhamento das famílias de acolhimento sempre tivesse constado no enquadramento jurídico, todos os entrevistados referiram a falta ou ineficaz intervenção técnica. Tal como refere o entrevistado 5 “não havia avaliação, o acompanhamento era residual e portanto teve péssimos resultados, por isso é que na prática foi extinto. Nunca foi uma aposta estruturada e dominante. O modelo de intervenção do Acolhimento Familiar era rudimentar ou quase inexistente”.

A par do explanado, os entrevistados referiram que o valor da retribuição era manifestamente insuficiente e que a obrigatoriedade dos recibos verdes e descontos inerentes, traziam grandes desvantagens para as famílias de acolhimento.

Todo este contexto favoreceu o aparecimento de graves situações do ponto de vista da proteção da criança, havendo várias situações de negligência, maus-tratos físicos e psicológicos às crianças inseridas em contexto de Acolhimento Familiar, gerando uma imagem negativa da política pública. “Haviam muitas situações que eram potenciadas por este contexto de efetivo mau trato. As crianças estavam lá, não havia acompanhamento técnico, ninguém vigiava, e elas, muitas vezes, sem nenhuma intenção de dolo, mas por desconhecimento, maltratavam estas crianças tal como faziam com os seus próprios filhos” (entrevistado 1). Por conseguinte, em meados da década de 90 do século XX, a equipa técnica do Acolhimento Familiar foi sendo reduzida, já não fazia seleção de novos candidatos a família de acolhimento e o número de crianças acolhidas foi minorando até à extinção do serviço. Segundo o entrevistado 8 “o projeto da SCML era extinguir a resposta (...) abandonou o projeto, porque não ia ao encontro do que se tinha preconizado (...) a experiência era de facto negativa e portanto não havia qualquer perspetiva de se investir no Acolhimento Familiar”.

Os entrevistados apontaram igualmente a questão histórico-cultural, como um dos fatores que levaram, e ainda levam, às dificuldades de implementação da política pública, estando-lhe associada não apenas a imagem negativa expressa anteriormente, como um conjunto de mitos e crenças sedimentados, fomentados muitas vezes pelas situações trazidas ao conhecimento público através dos meios de comunicação social. Alguns dos entrevistados citaram o caso Esmeralda,

que segundo estes não se tratou de uma situação de Acolhimento Familiar, contudo foi retratada como tal, defendendo que “ficou a ideia de que se tivermos (famílias de acolhimento), vamos ter muitas situações destas, em que a família de acolhimento vai querer ficar com a criança e a família biológica vai querer reaver a sua criança e teremos dramas sociais e familiares muito grandes” (entrevistado 1). Referem que este discurso aparecia muito na comunicação social e acabou por ser assimilado pelos decisores políticos: “ainda hoje, alguns dos nossos decisores políticos e pessoas responsáveis de topo das instituições, nos seus receios sobre o Acolhimento Familiar, falam sobre o caso da Esmeralda. Foi muito marcante, quase traumático do ponto de vista social (...) a solução encontrada foi, quase que mais vale que as crianças vão para as casas de acolhimento, porque ao menos não se vinculam demasiado e não há este risco” (entrevistado 1). Segundo o mesmo entrevistado, outra das crenças que se encontra presente nos decisores políticos, inclusivamente de alguns técnicos e que está refletido na legislação, é a de que muitos candidatos se aproximam do Acolhimento Familiar como um atalho para a adoção. Para o entrevistado 2, “ a imagem de entregar a criança a um colégio (termo errado que muitas das famílias biológicas usam para casa de acolhimento) é mais facilmente legitimada, por ser algo muito abstrato, comparativamente com entregar a criança a outra família. É mais fácil, para as famílias de origem, entregar o testemunho da educação e cuidados a uma entidade abstrata. Há receio, por parte da família biológica, que a criança permaneça com a família de acolhimento, embora a lei preveja precisamente o contrário (...) uma medida de apoio junto de outro familiar ou pessoa idónea é mais bem vista, culturalmente, porque é alguém que conhece a criança e a família ou é um familiar e portanto está dentro da família”.

Ao nível nacional, os entrevistados referiram que, durante largos anos e até a um passado recente, foi sendo montado um sistema de acolhimento residencial através das Misericórdias e IPSS's como resposta, quase única, às necessidades de colocação de crianças e jovens subtraídas às famílias biológicas. Estas organizações do terceiro setor, representam um lobby muito forte do ponto de vista político, sendo uma fatia de influenciadores políticos muito significativa e com muito poder social e político. Tendo, por vezes, como única resposta social as casas de acolhimento, a mudança de paradigma para o Acolhimento Familiar, poderia vir a determinar o encerramento das instituições, caso estas não concretizassem um plano de reconversão. “A União das Misericórdias e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, têm medo de perder a resposta e ficar no desemprego, por isso o ISS devia ter uma estratégia de reconversão. Como tal não acontece, as instituições defendem-se (...) criticam o Acolhimento Familiar. Não são totalmente contra, porque têm consciência que há consenso político e académico, mas há uma resistência passiva” (entrevistado 5). Esta afirmação está em consonância com a literatura que evidencia que, as instituições buscam preservar a sua continuidade, resistindo às mudanças políticas necessárias. O entrevistado 10 acrescentou que “muitos anos de acolhimento residencial, também cria uma cultura de institucionalização na cabeça das pessoas”, como tal “o investimento

está direcionado para as casas de acolhimento, o que faz sobreviver toda uma rede”. O argumento da sustentabilidade não se parece adequar à realidade da SCML, uma vez que, segundo os entrevistados a questão económica nunca foi colocada em cima da mesa, já que, do ponto de vista da sustentabilidade do sistema, o investimento financeiro no Acolhimento Familiar é menor porque, à partida, esta política pública “é muito menos dispendiosa que o acolhimento residencial” (entrevistado 4).

Quando o Decreto-Lei n.º11/2008, de 17 de Janeiro foi promulgado, a SCML teve necessariamente de criar o serviço de Acolhimento Familiar para dar corpo à nova legislação. O novo serviço encontrava-se sob a alçada direta da Direção de Acolhimento e Desenvolvimento de Infância e Juventude, que por sua vez estava integrado no Departamento de Ação Social e Saúde.

O programa do Acolhimento Familiar foi concebido por uma equipa técnica constituída para esse efeito, e chegou a ser aprovado pela Mesa de Administração da SCML, no início de 2009. Não obstante, a equipa apenas teve uma família de acolhimento, que nunca veio a acolher qualquer criança.

As razões apontadas para o insucesso da implementação são várias. O entrevistado 2 refere não ter havido “vontade política, interna à SCML (...) haveria técnicos que acreditaram e avançaram, mas depois nunca foi executado”. O entrevistado 7 acrescentou, “havia pouca sensibilidade para isto, mesmo a nível das chefias. As pessoas não acreditaram nisto, como não acreditaram não investiram”. De acordo com os entrevistados, os recursos humanos, materiais e físicos foram quase inexistentes e a própria disponibilização de meios para lançar uma campanha foi insuficiente, sendo que a mesma decorreu sem a vertente pedagógica necessária, em 2009. Vários entrevistados referiram a persistência de crenças e reservas face ao Acolhimento Familiar, salientando a imagem negativa que acompanhava a política pública. “Ninguém queria Acolhimento Familiar em 2008. O que se ouvia, na altura, era que não valia a pena, porque aquilo ia dar para o torto” (entrevistado 7). Consequentemente, as medidas tomadas foram pontuais, isoladas e internas, não estavam integradas num movimento de mudança de paradigma para envolver os vários sistemas que iriam estar implicados numa situação de Acolhimento Familiar e a comunidade.

Apesar das reuniões que fizeram com as CPCJ e com a Equipa de Assessoria Técnica ao Tribunal de Lisboa(EATTL), persistia o desconhecimento e pouca sensibilidade relativamente à política pública. Não só não havia muita procura em termos de pedidos de colocação em Acolhimento Familiar, por parte dos tribunais e CPCJ, como, por vezes, estes não tinham em linha de conta o emparelhamento entre a família de acolhimento e a criança, ou solicitavam à SCML colocação em qualquer uma das políticas no âmbito da proteção à infância e juventude, não as diferenciando e tomando em consideração a conceção de cada uma. Tal é demonstrado pelo entrevistado 6, “o tribunal às tantas pedia qualquer coisa – ver se há adoção, apadrinhamento civil, acolhimento familiar – misturava tudo. O que eu senti foi que havia um grande

desconhecimento do que seria”. Esta situação contribuiu para que, a família de acolhimento que se encontrava em bolsa na SCML, nunca tivesse acolhido qualquer criança.

Este desconhecimento estendia-se à comunidade, tal como os contactos de potenciais candidatos pareciam indicar na altura. Alguns julgavam que se tratava de um serviço de ama que ocuparia determinados períodos do dia, ou que seria ir buscar uma criança apenas em épocas específicas como os fins-de-semana, natal, férias e feriados, e outros ainda que acreditavam que, durante o tempo de permanência da criança, não teriam de existir contactos com a família biológica. Havia, igualmente, outros grupos de interessados, nomeadamente famílias que pretendiam uma forma de contornar os períodos de espera de adoção e que percebendo que legalmente não poderiam, não prosseguiram com a candidatura, e famílias que pensavam o Acolhimento Familiar como uma oportunidade de fonte de rendimento, que após tomar conhecimento dos montantes desistiam.

Outra das razões evocadas para o insucesso da implementação, continuou a ser o enquadramento jurídico da política pública que, segundo os entrevistados, não favorecia o exercício do Acolhimento Familiar, uma vez que “não acompanhava as necessidades que este trazia para as famílias de acolhimento, sobretudo no apoio à parentalidade” (entrevistado 3). Não havia direitos laborais (licenças, faltas justificadas em caso de doença da criança) e as famílias eram obrigadas a coletar-se como trabalhador independente, pagando imposto sobre a remuneração auferida (que por si já era um valor substancialmente reduzido), situações que demoviam os potenciais candidatos de efetivar candidatura e prosseguir com o projeto. A par do desinteresse que muitos dos potenciais candidatos revelavam após aprofundarem o conhecimento acerca da política pública, grande parte apresentava um perfil que não se enquadrava dentro dos critérios legais, quer por residirem fora do concelho de Lisboa, quer pela idade e/ou características pessoais. Houve, no entanto, de acordo com o entrevistado 6 “perceção de que haveria um conjunto de interessados com potencial, mas que face às limitações jurídicas não poderiam seguir com a candidatura”.

Após a cedência de alguns dos estabelecimentos do ISS, I.P. à SCML em 2011 e tendo em conta o exposto, os técnicos afetos à resposta do Acolhimento Familiar, foram acumulando outras funções noutros serviços e projetos, deixando progressivamente o serviço de Acolhimento Familiar. No final desse ano, no decorrer de uma reestruturação do Departamento de Ação Social e Saúde, o serviço foi incorporado no Núcleo de Apoio à Gestão da Direção de Acolhimento e Desenvolvimento de Infância e Juventude, sem famílias de acolhimento, conforme constatado na ata da 12ª sessão ordinária da Mesa da SCML de 22 e 23 de dezembro de 2011.

Em 2012 a tutela criou um grupo de trabalho para a Agenda Criança, do qual a SCML fez parte, com o intuito de avaliar os mecanismos operacionais, funcionais e legais que convergem na definição e defesa do superior interesse da criança, cabendo ao mesmo sugerir iniciativas que pudessem remover obstáculos ao integral desenvolvimento e bem-estar da criança. Dos relatórios

produzidos, foram concebidas várias recomendações que levaram o Governo a intensificar a participação de todas as entidades e personalidades relevantes na melhoria do sistema de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo, determinando para isso a abertura de debate tendente à revisão do sistema de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo e do regime jurídico da adoção. Neste seguimento, criou duas comissões em 2014, que procederam à elaboração do pacote legislativo de revisão da LPCJ, do regime jurídico do processo de adoção e do processo tutelar cível de 2015. Todos os entrevistados sublinharam a importância crucial da alteração à LPCJ de 2015, dada a introdução de uma norma legislativa que impõe o Acolhimento Familiar ao acolhimento residencial para crianças com menos de 6 anos, considerando-a determinante para o impulsionamento desta política pública.

De acordo com a ata da 97ª sessão ordinária da Mesa da SCML, de 14 de novembro de 2013, na sequência de uma nova reestruturação do Departamento de Ação Social e Saúde da SCML, a Direção de Acolhimento e Desenvolvimento da Infância e Juventude é renomeada de Direção de Infância e Juventude(DIIJ) e é criada, sob a sua alçada, a Unidade de Adoção, Apadrinhamento Civil e Acolhimento Familiar, sendo a equipa técnica comum às três respostas. No ano seguinte, foi inclusivamente aprovada uma estratégia de divulgação do Acolhimento Familiar, juntamente com o Apadrinhamento, pela Mesa de Administração da SCML, tendo havido um número reduzido de sessões (conforme consta da apresentação da atividade da Direção de Infância e Juventude relativa a 2014) que não resultou em qualquer captação de famílias de acolhimento, e consequentemente na efetiva implementação da política.

Após a alteração à LPCJ de setembro de 2015, “houve as reestruturações dos serviços que decorrem das mudanças de Governo” (entrevistado 1), sendo que foi conduzido um novo elemento à Direção de Infância e Juventude em abril de 2016, que “era conhecido pelos decisores e havia interesse, uma vez que já era conhecido o percurso que foi feito no ISS” (entrevistado 1). Em sede de ata da 13ª sessão ordinária da Mesa de Administração da SCML de 9 de junho de 2016, deliberou-se que, “com vista à preparação do plano de atividades e orçamento da SCML”, um dos objetivos estratégicos para 2016-2019 era “contribuir, no quadro das responsabilidades conferidas e repartidas pelo Estado, para a melhoria e eficiência dos processos de adoção e para o impulsionamento do Acolhimento Familiar”.

A visão estratégica do diretor assentou em três bases centrais: criação de um programa de qualificação das casas de acolhimento – CARE (Capacitar; Autonomizar; Reconfigurar e Especializar), de um programa de Acolhimento Familiar, bem como a agregação das EAF, que se encontravam sobre a alçada da Direção de Desenvolvimento e Intervenção de Proximidade, reconfigurando a DIIJ em Direção de Infância, Juventude e Família (DIIJF). Para a elaboração e concretização do projeto piloto, o diretor da DIIJF convidou duas das pessoas que, nas suas palavras “mais pensavam sobre isto em Portugal (...) são pessoas que o fazem por uma questão de missão”. O projeto foi elaborado no decorrer de 2016, apresentado e aprovado pela Mesa de

Administração da SCML no início de 2017 e preparada a campanha de divulgação. De acordo com os entrevistados, o lançamento desta campanha ficou suspenso, por decisão do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que tutela a SCML, o que vedou, temporariamente, a implementação da política pública. Tal decisão terá sido tomada, segundo os entrevistados, devido ao facto de o ISS, I.P. não ter capacidade de resposta, encontrando-se muito desnutrido de recursos técnicos e financeiros. Como veiculado pelo entrevistado 4 “houve preocupação da tutela em ajustar o passo para evitar que houvesse situações díspares no mesmo país e houvesse o serviço de Acolhimento Familiar a funcionar na cidade de Lisboa e o resto do país a continuar com pequenos pontos”.

A manutenção de uma estreita relação entre a SCML e o ISS, I.P., permitiu que, reconhecendo as fragilidades do quadro legislativo do Acolhimento Familiar, fizessem um memorando de entendimento e se constituíssem como grupo informal, com o objetivo de avaliar o sistema e reportar à tutela, numa “perspetiva de fazer lobby técnico” (entrevistado 1). A este grupo juntou-se a Casa Pia, I.P., que na altura manifestou interesse em constituir-se como IE. “Em 2017, o grupo foi reconhecido formalmente pela tutela e incumbido de apresentar uma proposta de regulamentação da política pública, que já se encontrava, espontaneamente a elaborar (entrevistado 4)”. Além da proposta do Decreto-Lei, o grupo definiu os referenciais de formação, numa perspetiva de, na medida do possível, uniformizar a intervenção.

A proposta de Decreto-Lei que o grupo de trabalho criou “foi, quase na totalidade, a que foi levada à discussão pública” (entrevistado 1). Os entrevistados consideram que o novo corpo legislativo permitiu a transformação do Acolhimento Familiar numa política pública de carácter solidário, refletindo-o como “uma função dignificante e não apenas uma profissão ou qualquer coisa que faço para ganhar dinheiro” (entrevistado 4). Passou a ser uma prestação solidária para compensação de encargos familiares, com um valor estabelecido considerado justo, deixando de ser uma remuneração sujeita a tributação e à existência do recibo verde, que os entrevistados assumiam como uma questão degradante, até pelo valor que estava instituído. Desta forma, a esmagadora maioria dos entrevistados defende que não havia qualquer interesse em continuar a ser uma prestação de serviço. Neste seguimento, acreditam que a diferença entre ser uma prestação de serviço ou um ato solidário é definitiva, tendo repercussões ao nível do envolvimento que as pessoas têm. Por outro lado, na realidade portuguesa, normalmente os elementos adultos estão integrados em mercado de trabalho, por conseguinte urgia a necessidade de encontrar soluções que permitissem a conciliação entre a vida profissional da família e a função desempenhada enquanto família de acolhimento. Desta forma, introduziram várias alterações ao nível do direito laboral (direito a licença parental para famílias de acolhimento que acolhem menores de 1 ano de idade e falta justificada em caso de doença da criança). Estabeleceram, igualmente, benefícios fiscais, sendo que a criança acolhida passa a fazer parte do agregado familiar para os devidos efeitos.

Pese embora se encontrasse a aguardar o aval da tutela para o lançamento da campanha e a promulgação do novo Decreto-Lei do Acolhimento Familiar, “sentiu-se necessidade de se pensar a aplicação da política, pelo que o serviço foi agregando progressivamente elementos para a sua equipa, de forma a avançar a construção do serviço e do próprio modelo de intervenção (entrevistado 2)”.

No que diz respeito à integração organizativa do serviço, continuou sob alçada da UAACAF, “pelo facto das políticas inseridas nessa unidade terem como denominador comum, a particularidade de serem formas de integração familiar alternativas de cariz familiar para crianças privadas de cuidados parentais e dada a circunstância da transversalidade do tipo e exigência na avaliação e formação das famílias, embora a resposta final seja distinta” (entrevistado 4). Face à constatação da dificuldade de resposta, por parte do ISS, I.P. nas várias áreas, nomeadamente Adoção, Acolhimento Familiar, entre outras, o Ministério que tutela ambos os organismos, definiu o alargamento da competência da SCML, em matéria de infância e juventude, a 8 concelhos do distrito de Lisboa, através de assinatura de protocolo com a Segurança Social. Esta alteração conduziu à “necessidade de reorganização do serviço, pelo que se formou uma coordenação informal para coordenar a equipa de Acolhimento Familiar, desvinculando a mesma do Serviço de Adoção e de Apadrinhamento Civil, ainda que a diretora continue a ser comum às três políticas públicas (entrevistado 1)”.

Para a constituição da equipa técnica, houve preocupação que a mesma tivesse muita experiência na intervenção com famílias. Duas das técnicas que integraram a equipa eram externas à SCML, no entanto tinham uma vasta experiência no enquadramento de famílias de acolhimento no Reino Unido. Privilegiaram igualmente características pessoais, designadamente uma grande capacidade de empatia, comunicação, disponibilidade e fundamentalmente acreditar no projeto “quando se sente esta vontade, esta entrega, esta paixão, este acreditar, faz toda a diferença” (entrevistado 1). Para o exercício das suas funções, a equipa tem supervisão, intervenção e formação contínua. De forma a efetivar a política pública, a equipa tem desenvolvido um trabalho de preparação, sendo que as estratégias encontradas foram: articulação com a anterior equipa técnica que havia tentado implementar a política em 2008; análise, revisão e readequação do manual de procedimentos e instrumentos que já existiam, à lei, à realidade atual e ao caminho que pretendem fazer para que essa medida seja implementada (ainda em fase de construção); constituição de grupos de trabalho; articulação e deslocação a uma agência de Acolhimento Familiar no Canadá de forma à obtenção de formação nos modelos de avaliação e formação de famílias de acolhimento, bem como conhecimento da intervenção praticada. A equipa assegura que esta experiência teve e tem uma “grande influência na implementação da política na SCML” (entrevistado 2); elaboração dos conteúdos de formação das famílias de acolhimento.

Inicialmente desenvolveram um trabalho mais isolado, ao nível de procedimentos e protocolos. Posteriormente, fizeram reuniões e grupos de trabalho com os vários serviços que

iriam estar envolvidos na política, nomeadamente EAF, EATTL, entre outros, de maneira a definir as linhas orientadoras para a articulação entre todos os intervenientes.

No decorrer da construção do modelo de Acolhimento Familiar pretendido pela SCML, foi identificada a necessidade de construir um protocolo de avaliação que focasse a questão da vinculação, relativamente às famílias biológicas, e definir um plano de formação para as famílias de acolhimento, pelo que articularam com a Universidade do Minho. A escolha recaiu sob esta instituição académica, pelo facto de esta ser reconhecida pelo desenvolvimento de investigação nesta área. Estabelecida a parceria entre entidades e no seguimento de um concurso lançado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia(FCT), que visava a atribuição de título de laboratório colaborativo a projetos de investigação ligados à prática nesta área, a SCML foi convidada, assim como outros parceiros, pela Universidade, a constituir a Associação Contra a Pobreza e Exclusão Social na Infância – ProChild CoLab, enquanto instituição que intervém no terreno, para construir um laboratório colaborativo. Entre outros projetos que desenvolve, encontra-se “o projeto de conceção e validação de um modelo de intervenção em Acolhimento Familiar, empírica e cientificamente sustentado, que posteriormente possa ser replicado e vendido como produto, sendo o seu valor em bem-estar social, a nível nacional” (entrevistado 4).

No que concerne ao envolvimento da comunidade, o entrevistado 6 destacou o papel que a SCML tem vindo a desempenhar junto dos meios de comunicação (programas de rádio, jornais), ao incitar a divulgação e clarificação das medidas de promoção e proteção. Por outro lado, antes do lançamento da campanha, a equipa fez algumas sessões de sensibilização individuais, a pessoas que espontaneamente demonstraram interesse, sessões na SCML e uma participação no evento Family Land, promovido pela Associação Portuguesa de Famílias Numerosas, dos quais resultaram algumas candidaturas a família de acolhimento, que posteriormente se efetivaram.

Posto isto, e tal como transmitido pelo entrevistado 1 “a determinada altura tínhamos todos os partidos políticos na Assembleia da República a falar sobre o Acolhimento Familiar, todo o meio académico a falar, as diretrizes europeias, tínhamos toda a pressão do meio académico, do meio social, do meio político, a pressionar o Governo neste sentido”. Quando o novo Decreto-Lei foi promulgado em 2019, “a tutela assumiu que o ISS, I.P. não iria ter, em tempo útil, capacidade para dar resposta e não tinham condições para continuar a travar a implementação da política pública” (entrevistado 1), “porque estávamos em incumprimento face à lei, porque a mesma obrigava a alterar a situação” (entrevistado 4). O mesmo entrevistado defendeu que “a abertura política que permitiu avançar com o projeto não tem apenas a ver com a insistência deste grupo de pressão de técnicos ou de instituições que foram sempre pressionando, mas também com alguma pressão ao nível internacional. Não fica bem a ninguém, ler os relatórios das Comissões especiais da CSDC e ver, sistematicamente, o dedo apontado a Portugal pelo incumprimento dos direitos essenciais da criança, que é o direito ao convívio familiar, o direito a viver em família”. Por conseguinte, o Acolhimento Familiar, na SCML, avançou como um projeto-piloto, aplicando-

o localmente, para depois ser replicado no resto do país. “Foi assim que se conseguiu avançar” (entrevistado 1). Por conseguinte, a campanha LxAcolhe foi lançada, pela SCML, em novembro de 2019.

De acordo com o veiculado no documento avaliativo do impacto desta campanha e da proposta de divulgação futura, redigido, em fevereiro do presente ano, pela equipa do Acolhimento Familiar e reportada à Mesa de Administração da SCML, a campanha lançada teve um duplo objetivo. Por um lado, sensibilizar a opinião do público em geral para esta realidade, “contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura de Acolhimento Familiar em Portugal”. Por outro, a “captação da disponibilidade efetiva das famílias portuguesas, especificamente as residentes no distrito de Lisboa, para se constituírem como famílias de acolhimento”. Para o lançamento da campanha, a SCML socorreu-se de spot televisivo, outdoors (mupis e retaguardas de autocarros), folhetos, cartazes e encarte explicativo no Jornal Expresso. Na sequência da campanha, a SCML recebeu inúmeros contactos e pedidos de esclarecimento, pelo que a equipa organizou sessões de esclarecimento em grupo e individuais.

No seguimento das ações de sensibilização/divulgação e da campanha, ocorreu a formalização de candidaturas, seleção e formação de candidatos, sendo que a política pública se encontra, ainda que inicialmente, efetivamente a ser implementada na SCML. Atualmente, existem 17 crianças acolhidas e 24 famílias de acolhimento ativas. Está igualmente a decorrer, durante o mês de novembro de 2020, a segunda campanha de sensibilização/divulgação da política.

Não obstante foram observados em contexto de estágio e confirmados, posteriormente, em contexto de entrevistas, alguns constrangimentos que poderão condicionar a implementação desta política pública.

O peso da herança histórica associada a esta política encontra-se ainda presente no discurso de vários intervenientes. É uma preocupação da própria equipa do Acolhimento Familiar, evidenciada nas afirmações de vários entrevistados “estamos a remar contra ventos e marés, contra muitas crenças. Temos uma herança do passado do Acolhimento Familiar que é uma herança pesada” (entrevistado 1), “a ideia que ficou é que o Acolhimento Familiar é mau” (entrevistado 5), “muitas vezes quando falamos desta medida, as pessoas remetem muito para o passado e para experiências menos boas (...) quando falo em pessoas falo não só em potenciais candidatos, mas também técnicos (...) há muitos técnicos de saúde, da área social, etc., e nos tribunais que não acreditam nesta medida, não confiam, não consideram que seja uma coisa boa. E portanto há aqui mesmo um caminho em termos de mudança de imagem que é muito importante que seja feita” (entrevistado 2). A par da imagem negativa transportada do passado, relacionada com as situações de maus-tratos às crianças por famílias de acolhimento, está igualmente associado um conjunto de crenças e reservas, nomeadamente relacionadas com a questão da vinculação, transitoriedade, separação, e a confusão desta política com a adoção, que contribuem

para a resistência quer de técnicos, quer de tribunais e CPCJ, quer da comunidade em geral. Esta situação foi testemunhada nos numerosos contactos estabelecidos informalmente com técnicos da área social, bem como nas reuniões com parceiros, realizadas durante o período de estágio.

O facto de se tratar de uma política com um novo enquadramento jurídico, de implementação recente na SCML, não estando o modelo de Acolhimento Familiar consolidado, uma vez que ainda se encontra em construção, potencia o grau de incerteza e desconfiança dos vários atores já referidos. Tal como refere o entrevistado 2 “os serviços não conhecem o Acolhimento Familiar, como funciona (...) há abertura de algumas pessoas, por outro lado há retraimento e desconfiança por parte de outras”.

Para fazer face a este desconhecimento geral relativamente à medida, a equipa tem adotado várias estratégias, quer por intermédio de abordagens formais tais como, sessões de esclarecimento grupais e individuais à comunidade, reuniões com parceiros, como contactos informais, normalizando-a nas interações informais quotidianas, promovendo desta forma a cultura e a naturalização do Acolhimento Familiar: “entretanto as colegas pedem-me para falar mais sobre isso e às tantas já estão quatro ou cinco colegas e uma coisa informal acaba por despoletar um maior interesse sobre o assunto. E as pessoas agarraram aquilo e olharam para aquilo de forma diferente” (entrevistado 2).

Outro dos constrangimentos apontados pelos entrevistados e demonstrados nas reuniões com parceiros e reuniões de equipa do Acolhimento Familiar presenciadas no âmbito do estágio realizado, tem sido a dificuldade de articulação entre serviços, não só ao nível da comunicação, como na concertação da intervenção, bem como a insuficiente capacidade de resposta dos mesmos. Quando uma criança é acolhida em família de acolhimento, no processo estão envolvidos vários atores, designadamente: a criança acolhida; o tribunal que aplica a medida, a EATTL ou a Equipa Multidisciplinar de Apoio Técnico ao Tribunal(EMAT) (consoante se a medida é aplicada num tribunal de Lisboa ou se é de outro concelho) que acompanham a execução dos atos materiais da medida e poderão igualmente executá-los ou delegar noutras entidades; a CPCJ (caso seja esta a aplicar a medida) que também acompanha a execução dos atos materiais e também os pode executar ou delegar em outras entidades; a equipa do Acolhimento Familiar que acompanha a criança acolhida e a família de acolhimento; e a EAF, a EICF ou a equipa do CAFAP, que acompanha a família biológica da criança acolhida, caso se identifique a necessidade; a família biológica; e outras entidades que sejam chamadas a intervir durante o processo. A articulação entre os vários serviços identificados, é de extrema complexidade, uma vez que o tipo de intervenção específico que cada um desenvolve tem de estar engrenado no outro e assim sucessivamente, de forma a existir uma intervenção concertada. No entanto, cada serviço tem a sua agenda, o seu modelo de intervenção, o seu timing e capacidade de resposta. “A articulação entre estes serviços todos é muito complexa, mais do que se possa imaginar. E isto às vezes, pela complexidade e porque é uma coisa diferente, que está agora a começar, às vezes, gera

o sentimento um bocadinho, que as pessoas reconhecessem como contraditório, mas que não deixa de existir, é quase que era mais fácil que as crianças fossem para o acolhimento residencial, porque assim ao menos já sabíamos com aquilo que contávamos e que esperávamos (...) tem sido o maior desafio (...) o ritmo (referindo-se aos timings dos diferentes serviços) é diferente daquilo que nós sentimos necessidade” (entrevistado 1). No que concerne aos ritmos de intervenção, não será alheio o volume processual que cada equipa apresenta, como refere o entrevistado 2 “o centro de capacitação também está ainda muito no início, já está em sobrelotação de situações (...) as equipas de apoio à família também estão cheias de situações”. Neste seguimento o mesmo entrevistado refere que, para resultar e minorar os riscos inerentes à falta de recursos dos parceiros, “há muita proximidade (da equipa do Acolhimento Familiar) às famílias de acolhimento”, contudo como antecipa o entrevistado 1 “agora temos poucas famílias e poucas crianças, mas quando tivermos o número que está previsto termos, com os recursos que temos, vai ser muito difícil garantir isto tudo”, pairando o receio que “aquilo que está a acontecer (o acolhimento de uma criança por uma família de acolhimento), não tenha seguimento. Ou seja, depois de finalizar um acolhimento, a família de acolhimento não queira acolher uma nova criança” (entrevistado 2) .

Do ponto de vista funcional, nas reuniões de equipa do Acolhimento Familiar assistidas, foi levantado sistematicamente um potencial constrangimento que se prende com os contactos da criança acolhida com a família biológica. Não se encontra montado um serviço, por parte da SCML, que garanta, por um lado o transporte da criança, por outro, o local do encontro e a equipa técnica que possa fazer a mediação dos contactos e desconhece-se se futuramente se conseguirá corresponder a esta necessidade. Atualmente, estes contactos estão a ser assegurados pelas famílias de acolhimento, o que tem sido de grande exigência para as mesmas, pelo impacto que estas deslocações têm na dinâmica destas.

A situação acima explanada agravou, com o alargamento da área geográfica de intervenção da SCML a 8 concelhos limítrofes, não apenas pela questão de distância e consequentemente maior desafio para a deslocação da equipa para avaliação e acompanhamento das famílias de acolhimento e da manutenção dos contactos das crianças acolhidas com as respetivas famílias biológicas, como pelo facto de ser um território com elevada carência de recursos. “No resto do distrito o que temos e vamos ter são equipas dos CAFAP que têm, às vezes, listas de espera de anos, e portanto vamos ter esta dificuldade muito grande de encontrar equipas que consigam trabalhar em tempo útil as famílias de origem” (entrevistado 1).

Caso não se estabeleça uma estratégia para a criação de um sistema articulado que garanta, por um lado a avaliação e intervenção das famílias biológicas, por outro lado a manutenção dos contactos das crianças acolhidas com as respetivas famílias, no limite, poderá culminar no “risco, já conhecido e antigo, de prolongar indefinitivamente o acolhimento da criança na família de acolhimento e consequentemente entupirmos o sistema num instante, caso não se encontre

soluções de escoar e articular entre todos os serviços” (entrevistado 1). Os entrevistados defendem não haver uma estrutura montada de apoio ao Acolhimento Familiar. Como explica o entrevistado 3 “pelo caminho que fizemos, temos os recursos, neste momento, totalmente ou quase totalmente afetos à resposta residencial e se nós não conseguirmos fazer esta transposição, que vai trazer resistências, mas se não conseguirmos fazer esta transposição dos recursos para a resposta do Acolhimento Familiar, não conseguimos mudar o paradigma”. Acrescenta ainda “porque depois teremos os tribunais ou as CPCJ a dizer que preferem que a criança vá para uma casa de acolhimento, onde poderá ter mais contactos diários com a família, que mais facilmente facilitará uma reintegração”.

De forma a dar resposta aos principais constrangimentos identificados, do ponto de vista político, a equipa tem submetido, sistematicamente, relatórios sobre a evolução da implementação, à Mesa de Administração da SCML que, por sua vez, reporta à tutela. Como afirma o entrevistado 1 “esta desmistificação tem de ser feita a vários níveis, ao nível político que ainda está muito reticente e nós vamos tendo a preocupação de ir fazendo reportes muito consistentes sobre a evolução do nosso caminho (...) sentimos necessidade de ir validando isto, dando segurança a quem decidiu e nos deixou fazer isto”.

Do ponto de vista da intervenção, a estratégia tem sido construir um protocolo de articulação com os vários serviços, envolvendo-os na conceção da política. Por outro lado, a equipa tem promovido reuniões com as entidades que deliberam a medida, designadamente Tribunais e CPCJ, e com serviços que desenvolvem trabalho ao nível da capacitação das famílias biológicas, por forma a esclarecer e divulgar a medida. Têm projetado, igualmente, fazer ações de divulgação e esclarecimento em organismos nos quais o conceito família seja privilegiado, ou possa ter algum impacto, nomeadamente paróquias, associações de pais, estabelecimentos de infância e ensino, juntas de freguesia, quando possível socorrendo-se de testemunhos de famílias de acolhimento, por forma a promover a cultura de Acolhimento Familiar. O entrevistado 1 salienta que “aquilo que vamos fazer agora, ou que gostávamos de conseguir fazer, ainda não conseguimos reunir por causa deste contexto de pandemia, mas em outubro voltar a reforçar a campanha que já tínhamos e ir ciclicamente refrescando a memória das pessoas sobre o acolhimento familiar, quer a um nível mais macro, quer ao nível mais dirigido, ou seja, estávamos a pensar também, estava previsto antes de entrarmos em confinamento, fazer reuniões em escolas, em associações de pais, fazer divulgação em paróquias da medida do acolhimento familiar, no fundo contextos onde a família, a questão da família, seja valorizada, tentando encontrar aqui um nicho de mercado, digamos assim, que possa vir a ser interessante para o acolhimento familiar”.

Face ao constrangimento dos escassos recursos no território, a equipa do Acolhimento Familiar tem vindo a encontrar soluções à medida, caso a caso, contudo destacam a urgência em antecipar a necessidade, mapeando, ativando recursos e criando protocolos de articulação, de forma a criar um sistema sólido. Esta situação tem sido mais facilitada dentro do concelho de

Lisboa, onde é a SCML que detém os serviços que dão resposta. Neste seguimento, atualmente, o serviço da SCML apenas se encontra a acolher crianças fora do concelho, caso a entidade que aplica a medida defina o local das visitas e a equipa que acompanha a família biológica. A estratégia pensada pela SCML é uma progressiva extensão da intervenção no território, tendo em conta o protocolo assinado com o ISS, I.P., pretendendo abrir um núcleo com um ponto de encontro familiar em cada concelho e realocar os recursos que serão disponibilizados, após o progressivo desmantelamento das casas de acolhimento. Como assegura o entrevistado 5 “se eu fechar uma casa de acolhimento tenho 20 profissionais (...) é portanto usar esses recursos para ir montando isto (...) temos de ir construindo”. De forma a potenciar o território nos concelhos de intervenção, pretendem contratar serviços das instituições do terreno, uma vez que segundo o mesmo entrevistado “isto é forma de alimentarmos as instituições, darmos-lhes sustentabilidade e mais força. E em vez de matar o território, dá vivacidade ao território”, contudo sabe que “isto tudo não é instantâneo”.

Apesar de se verificar, através da investigação feita, que é consensual o facto da última alteração à lei ter sido determinante para a criação de efetivas condições para a captação de candidatos a família de acolhimento e o respetivo exercício de funções, o entrevistado 3 sublinhou que há espaço para melhorias, “possa haver aqui um período, durante a fase inicial de adaptação, em que as famílias possam estar exclusivamente dedicadas à criança, à semelhança do que existe na adoção”, uma vez que “não haver nada para crianças a partir de um ano e as pessoas terem que ir trabalhar no dia seguinte, não me parece razoável”. Adicionalmente, o entrevistado considera relevante a introdução de pequenas medidas, nomeadamente isenção do pagamento das taxas moderadoras e da medicação para essas crianças, “pequenas medidas, que mesmo que não tenham um impacto muito relevante no orçamento das famílias, são medidas que transmitem uma mensagem. E a mensagem é, nós enquanto sociedade vamos mobilizar para apoiar esta resposta”. Considera, igualmente, importante a criação do dia nacional do Acolhimento Familiar, a realização de um jantar anual das famílias de acolhimento, bem como outras pequenas iniciativas que julga serem “mensagens de incentivo fundamentais para as famílias que estão a dar o seu melhor e que estão a dar este esforço para a sociedade”.

## Capítulo 6. Discussão dos resultados e conclusões

Tal como anteriormente exposto, para melhor compreender as razões que explicam a trajetória da implementação da política pública do Acolhimento Familiar na SCML, foram definidos três objetivos:

- 1) Verificar até que ponto existe uma insuficiente cultura de Acolhimento Familiar em Portugal, que bloqueie a concretização prática desta política pública;
- 2) Verificar se o sistema instalado de casas de acolhimento gerou uma atitude de autopreservação e conseqüentemente impediu o desenvolvimento do sistema de Acolhimento Familiar;
- 3) Apurar de que forma é que o enquadramento jurídico português facilitou ou dificultou a concretização da medida do Acolhimento Familiar.

- 1) Verificar até que ponto existe uma insuficiente cultura de Acolhimento Familiar em Portugal, que bloqueie a concretização prática desta política pública:

A literatura aponta a falta de um envolvimento da comunidade e conseqüente desconhecimento da medida, decorrente da ausência do desenvolvimento de campanhas de promoção e divulgação do Acolhimento Familiar, por parte das entidades que enquadram esta política. Não obstante, este estudo permite sugerir que, a maneira como esta política era concretizada nos anos 80/90 do século XX na SCML, conduziu a um distanciamento dos objetivos subjacentes à política pública, e a uma conotação negativa da mesma, levando a que a instituição optasse pela extinção do serviço e realocasse os recursos para outras respostas, nomeadamente o acolhimento residencial. Este parece ser um dos principais motivos, que justificam o facto da SCML ter permanecido, durante largos anos, sem impulsionar o Acolhimento Familiar, sendo portanto a falta de um envolvimento da comunidade uma conseqüência.

Torna-se imperativo realçar o facto de o Acolhimento Familiar se ter constituído, durante séculos, como uma prática informal e ter sido apenas regulado no final dos anos 70 do século XX, como uma medida de política social, com uma configuração e realidade social completamente distinta da do presente. É necessário clarificar que a regulação das colocações familiares (designação atribuída à política na primeira regulamentação), servia para estabelecer as regras de uma atividade que ocorria de forma espontânea entre famílias ou era promovida pelos serviços (apenas desde 1999 foi enquadrada como medida do sistema de promoção e proteção da infância), o que não sendo sustentada num modelo técnico, sólido, eficaz, qualificado e de qualidade, contribuiu para uma configuração de um tipo de Acolhimento Familiar que não se coadunava com o pretendido. Por outro lado, a inexistência de políticas de família que apoiassem as famílias biológicas, contribuiu igualmente para o insucesso da medida, tornando-a permanente, uma vez que muitas crianças cresciam com as famílias de acolhimento, o que inviabilizou a concretização

de projetos de vida, nomeadamente reintegração familiar ou adoção das crianças. Todo este contexto descrito, propiciou situações graves do ponto de vista da proteção da criança, por um lado devido às situações de negligência que se foram identificando nas famílias de acolhimento, por outro, dado às devoluções de crianças e jovens aos serviços, e consequente integração destas em acolhimento residencial.

Para esta imagem negativa terá contribuído ainda, situações trazidas ao conhecimento público através dos meios de comunicação social, que ajudaram a sedimentar receios, mitos e crenças que foram assimiladas pelos decisores políticos e comunidade em geral. Este contexto poderá ser a causa da resistência e falta de interesse pela política pública, verificada durante anos, que se refletiu num tardio e lento movimento para a implementação do Acolhimento Familiar, quer pela alteração do quadro jurídico da política (que não era adequado à realidade portuguesa), quer pela realocação de recursos organizacionais e lançamento de campanhas de divulgação. O exemplo da tentativa de implementação da política, em 2008, na SCML e o insucesso da mesma, parece ser o reflexo do já exposto. De acordo com este estudo, a SCML não teria um interesse efetivo na implementação da política, o que se refletiu na alocação insuficiente de recursos para a montagem da resposta, numa estratégia de implementação pouco consistente e num inexistente movimento para influenciar a alteração de um quadro jurídico que não favorecia o Acolhimento Familiar.

- 2) Verificar se o sistema instalado de casas de acolhimento gerou uma atitude de autopreservação e consequentemente impediu o desenvolvimento do sistema de Acolhimento Familiar:

Os resultados da investigação sugerem que, o poder político e social que as entidades que desenvolvem a política pública do acolhimento residencial detêm, e a sua influência no desenvolvimento do sistema de promoção e proteção português, determinaram e ainda delimitam a implementação da política pública do Acolhimento Familiar, validando o já vinculado na revisão bibliográfica efetuada. Como indica o investigador Paulo Delgado, as instituições buscam preservar a sua continuidade, resistindo às mudanças políticas necessárias (Delgado & al., 2019). Neste aspeto, salienta-se que, tal como referido anteriormente, muitas dessas instituições têm como resposta social única, casas de acolhimento, pelo que o investimento no Acolhimento Familiar, tendencialmente conduziria à redução do número de crianças e jovens acolhidos em acolhimento residencial, podendo desta forma condicionar a continuidade desta resposta. Neste seguimento, a resistência deste grupo, significativamente influente, poderá ter sido preponderante para que o processo de criação de condições para o exercício efetivo do Acolhimento Familiar fosse moroso. Salienta-se que, à exceção do caso particular de Lisboa, em que as casas de acolhimento pertencem à SCML ou à Casa Pia, I.P., no território nacional, a maior parte são criadas e mantidas por IPSS's e Misericórdias, através de acordos de cooperação com o ISS, I.P.

Neste seguimento, comparativamente, a reconversão da resposta de acolhimento residencial em Acolhimento Familiar, seria provavelmente mais complexa para as IPSS do que para a SCML, persistindo, entre as primeiras, uma dificuldade em conceber essa reconversão.

A investigação aponta que, o facto da SCML manter um sistema instalado de casas de acolhimento e ter investido durante anos na criação de novos estabelecimentos e qualificação dessa resposta, não se parece constituir como um dos principais constrangimentos ao investimento no Acolhimento Familiar, uma vez que a redução da necessidade de acolhimento residencial não iria colocar em causa a sobrevivência da instituição. Este aspeto parece estar correlacionado com o facto de se tratar de uma instituição robusta, com maior capacidade de reconverter o paradigma do acolhimento. Do ponto de vista económico, esta solução seria mais rentável, já que os custos associados à manutenção de casas de acolhimento são, substancialmente, superiores. Neste seguimento, a investigação aponta que o investimento nas casas de acolhimento em detrimento do Acolhimento Familiar, na SCML, estará relacionado com a história da implementação da política pública, assunto desenvolvido no primeiro ponto.

Se por um lado este panorama poderá ter-se constituído como um constrangimento ao nível das mudanças necessárias à implementação da política pública, designadamente a criação de melhores condições ao exercício efetivo do Acolhimento Familiar por intermédio da alteração à legislação, por outro, a investigação indica que a implementação, desta política, na SCML, foi vedada pela tutela, no período compreendido entre 2017 e 2019, uma vez que o ISS, I.P. não iria conseguir implementá-la, o que remete para o conceito de poder de veto, desenvolvido na revisão bibliográfica. Lembra-se que, à exceção do concelho de Lisboa e dos 8 concelhos limítrofes que, em matéria da promoção e proteção à infância, se encontram à responsabilidade da SCML, o ISS, I.P. tem a seu cargo todo o restante território nacional ao qual não conseguiria dar resposta, uma vez que se encontra desprovido de recursos e não terá uma estratégia de reconversão.

3) Apurar de que forma é que o enquadramento jurídico português facilitou ou dificultou a concretização da medida do Acolhimento Familiar:

A análise do ciclo político desta política pública permite concluir que sempre existiu consenso entre os diferentes governos constitucionais, no que respeita à importância do Acolhimento Familiar, enquanto forma preferencial de cuidados alternativos à família biológica. Não obstante, tendo em conta a literatura e a investigação desenvolvida, é possível concluir que o enquadramento jurídico não favoreceu a captação e o exercício das famílias de acolhimento e conseqüentemente a implementação da política, devido ao facto desta se ter estabelecido como uma prestação de serviços e ser desprovida de direitos laborais. O valor da remuneração auferido, era substancialmente reduzido e estava sujeito à contribuição tributária, dado que o titular do contrato era obrigado a coletar-se como trabalhador independente. A par desta situação, não estava prevista proteção laboral para as famílias de acolhimento, designadamente não serem

consideradas justificadas as faltas dadas em caso de doença da criança acolhida. De acordo com este estudo, é possível assinalar que este conjunto de condições demovia os potenciais candidatos a se constituírem como famílias de acolhimentos.

Acresce referir que, dada esta configuração, uma parte significativa das pessoas que manifestavam interesse em constituir-se como famílias de acolhimento encontravam-se desempregadas, pelo que a motivação principal seria a possibilidade de obter uma fonte de rendimento, ainda que de baixo valor. Este contexto poderá ter potenciado um determinado perfil de famílias de acolhimento que não se coadunam com a natureza do Acolhimento Familiar, e que conjugado com outros fatores, conduziu ao insucesso da implementação da política pública, como se explicitado no primeiro ponto.

Esta configuração figurou no quadro jurídico durante toda a existência do Acolhimento Familiar enquanto política pública, apenas sendo revista na última alteração à lei em 2019. A investigação evidenciou o preponderante papel que a SCML desempenhou no desenvolvimento de condições para uma efetiva implementação da política pública, ao fomentar a criação de um grupo de trabalho que concebeu a proposta-lei que reconfigurou a política pública. A nova legislação elimina o conceito de prestação de serviços, convertendo-a numa prestação solidária, que tem como referência o indexante dos apoios sociais, o que faz com que o valor atribuído seja substancialmente aumentado. Por outro lado, concede direitos laborais e fiscais que favorecem o desenvolvimento da atividade enquanto família de acolhimento. A participação no processo de revisão à lei do Acolhimento Familiar, e a aceitação e validação das propostas feitas, geraram uma política com a qual a SCML mais se identifica, uma vez que a considera muito melhor adaptada à realidade portuguesa.

O facto de a SCML ter sido constituída, na nova legislação, a par do ISS, I.P., como Entidade Gestora e Instituição de Enquadramento, permitiu-lhe uma maior autonomia na implementação da política, uma vez que não está dependente do ISS, I.P.

A combinação de um conjunto de fatores, designadamente as evidências científicas que apontam o Acolhimento Familiar como a medida preferencial ao acolhimento residencial, do ponto de vista do impacto no desenvolvimento psíquico da criança; a pressão ao nível internacional (Diretrizes da União Europeia e Relatórios das Comissões Especiais da CSDC); a abertura e sensibilização da Mesa de Administração da SCML; o grupo de pressão técnico e institucional da SCML; e a alteração ao quadro jurídico, criaram as condições para que a política fosse efetivamente implementada na SCML.

Neste seguimento, observa-se uma crescente importância do Acolhimento Familiar, no quadro das políticas públicas e na agenda da nova direção da SCML. Salienta-se a importância da identificação de todos os elementos da equipa com o projeto, a preocupação com a formação e rigor técnico da equipa, bem como com a construção de um modelo cientificamente validado,

através do laboratório colaborativo e com a criação de um sistema integrado que envolva as várias respostas que contribuem para que o serviço esteja a funcionar neste momento e a criação de uma cultura de Acolhimento Familiar, abarcando desta forma as preocupações e observações enumeradas na literatura existente.

Se por um lado estão estabelecidas as condições internas fundamentais para a implementação da política na SCML, decorrentes da sensibilização dos órgãos de gestão e facilitadas pela alteração à lei, persistem alguns constrangimentos que poderão condicionar o seu sucesso. Tal como explanado anteriormente, o Acolhimento Familiar é uma política pública bastante complexa e exigente. A existência de um vasto rol de atores intervenientes e a articulação entre os mesmos, os insuficientes recursos existentes no território e uma herança do passado que não permitiu construir uma cultura de Acolhimento Familiar, são alguns dos desafios que se colocam, pelo que a implementação da política pública continua a confrontar-se com bloqueios e dificuldades.

O impulsão da política pública ao nível nacional poderá tardar. Pese embora, hoje, o enquadramento jurídico favoreça a captação de novas famílias de acolhimento, por um lado a autopreservação das instituições com casas de acolhimento poderão falhar na execução da reconversão do sistema, por não existir um plano de reconversão. Por outro lado, são necessários mais recursos/serviços de apoio à política, e a fomentação de uma cultura de desinstitucionalização e de Acolhimento Familiar, a um nível macro promovendo debates públicos acerca desta realidade, a um nível micro nos contactos entre serviços e na comunidade, naturalizando o Acolhimento Familiar na vivência quotidiana.

Tendo em conta que a necessidade da existência de campanhas de divulgação tem sido evidenciada de forma transversal na literatura e nesta investigação realizada, sugere-se para trabalho futuro, a avaliação do impacto das campanhas lançadas pela SCML e das ações de sensibilização realizadas junto da comunidade, nestes dois últimos anos, quer no desenvolvimento da resposta desta política pública na SCML, quer na criação de uma cultura de Acolhimento Familiar.



## Fontes

Assembleia Geral das Nações Unidas. (2006). Relatório. <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/crianca-e-adolescente/castigos-fisicos-e-maus-tratos/relatorio-onu>

Comissão Nacional Proteção de Crianças e Jovens em Risco. (2011). Promoção e proteção dos direitos das crianças: guia de orientações para os profissionais da ação social na abordagem de situações de perigo.

<https://www.dgs.pt/paginas-de-sistema/saude-de-a-a-z/saude-escolar/ficheiros-externos/guia-de-orientacoes-para-os-profissionais-da-accao-social-na-abordagem-de-situacoes-de-perigo-pdf.aspx>

Comité dos Direitos da Criança. (2014). Observações finais sobre o terceiro e quarto relatórios periódicos de Portugal.

[http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cdc\\_recomendacoes\\_a\\_portugal.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cdc_recomendacoes_a_portugal.pdf)

Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. (2009). Diretrizes de cuidados alternativos à criança.

[http://www.neca.org.br/images/apresent. II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20\(1\).pdf](http://www.neca.org.br/images/apresent. II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20(1).pdf)

Constituição da República Portuguesa: VII revisão constitucional (2005).

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Decreto-Lei n.º 288/79 do Ministério dos Assuntos Sociais (1979). Diário da República, 1ª Série, 186, 1908-1910.

[https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/377750/details/maximized?filterEnd=1979-12-31&filterStart=1979-01-01&q=1979&print\\_preview=print-preview&fq=1979&perPage=50](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/377750/details/maximized?filterEnd=1979-12-31&filterStart=1979-01-01&q=1979&print_preview=print-preview&fq=1979&perPage=50)

Decreto-Lei n.º 519-G2/79 do Ministério dos Assuntos Sociais (1979). Diário da República, 1ª Série, n.º 299, 3446(195)-3446(208).

<https://dre.pt/application/conteudo/157007>

Decreto-Lei n.º 190/92 do Ministério do Emprego e da Segurança Social (1992). Diário da República, 1ª Série-A, 203, 4210-4214.

<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/190/1992/09/03/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 11/2008 do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2008). Diário da República, 1ª Série, 12, 552-559. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/11/2008/01/17/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 235/2008 do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2008). Diário da República, 1ª Série, 234, 8627-8638.

<https://dre.pt/application/conteudo/440779>

Decreto-Lei n.º 142/2015 da Assembleia da República (2015). Diário da República, 1ª Série, 175, 7198-7232.

<https://dre.pt/application/conteudo/70215246>

Decreto-Lei n.º 139/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019). Diário da República, 1ª Série, 177, 11-29.

<https://dre.pt/application/conteudo/124716448>

Despacho Normativo n.º 146/84 do Ministério do Trabalho e Segurança Social (1984). Diário da República, 1ª Série, 201, 2682.

<https://dre.pt/application/conteudo/373645>

Eurochild. (2010). Children in alternative care: national surveys, 1-241.

<https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/attachments/Children%20in%20Alternative%20Care%20National%20Surveys.pdf>

Governo da República Portuguesa (2020). Governos Anteriores em

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/governos-antteriores>

Instituto da Segurança Social, I.P. (2010). Casa 2009 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

<http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/files/pii%2009.pdf>

Instituto da Segurança Social, I.P. (2011). Casa 2010 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5447566e4c304e505453387851304644524578484c30467963585670646d39446232317063334e68627939535a577868644d4f7a636d6c76637939535a577868644d4f7a636d6c764a54497751334a70595737447032467a4a5449775a5355794d457076646d5675637955794d4449774d5441756347526d&fich=Relat%C3%B3rio+Crian%C3%A7as+e+Jovens+2010.pdf&Inline=true>

Instituto da Segurança Social, I.P. (2012). Casa 2011 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

[http://www.seg-social.pt/documents/10152/648882/Relatorio\\_CASA\\_2011/c813db1e-88b2-4aec-b6c0-715e7928ddf4](http://www.seg-social.pt/documents/10152/648882/Relatorio_CASA_2011/c813db1e-88b2-4aec-b6c0-715e7928ddf4)

Instituto da Segurança Social, I.P. (2013). Casa 2012 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

<http://www.seg-social.pt/documents/10152/13326/CASA2012>

Instituto da Segurança Social, I.P. (2014). Casa 2013 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

[http://www.seg-social.pt/documents/10152/13326/Relatorio\\_CASA\\_2013](http://www.seg-social.pt/documents/10152/13326/Relatorio_CASA_2013)

Instituto da Segurança Social, I.P. (2015). Casa 2014 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

[http://www.seg-social.pt/documents/10152/13274434/Relatorio\\_CASA\\_2014/1d1ba55c-a987-43c9-8282-e84d31620125](http://www.seg-social.pt/documents/10152/13274434/Relatorio_CASA_2014/1d1ba55c-a987-43c9-8282-e84d31620125)

Instituto da Segurança Social, I.P. (2016). Casa 2015 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

[http://www.seg-social.pt/documents/10152/14725795/Relat%C3%B3rio\\_CASA\\_2015/f3e06877-ad73-48e4-8395-75b33fedcae0](http://www.seg-social.pt/documents/10152/14725795/Relat%C3%B3rio_CASA_2015/f3e06877-ad73-48e4-8395-75b33fedcae0)

Instituto da Segurança Social, I.P. (2017). Casa 2016 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

[http://www.seg-social.pt/documents/10152/15292962/Relatorio\\_CASA\\_2016/b0df4047-13b1-46d7-a9a7-f41b93f3eae7](http://www.seg-social.pt/documents/10152/15292962/Relatorio_CASA_2016/b0df4047-13b1-46d7-a9a7-f41b93f3eae7)

Instituto da Segurança Social, I.P. (2018). Casa 2017 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

[http://www.seg-social.pt/documents/10152/16000247/Relatorio\\_CASA\\_2017/537a3a78-6992-4f9d-b7a7-5b71eb6c41d9](http://www.seg-social.pt/documents/10152/16000247/Relatorio_CASA_2017/537a3a78-6992-4f9d-b7a7-5b71eb6c41d9)

Instituto da Segurança Social, I.P. (2019). Casa 2018 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

[http://www.seg-social.pt/documents/10152/16662972/Relat%C3%B3rio\\_CASA2018/f2bd8e0a-7e57-4664-ad1e-f1cebcc6498e](http://www.seg-social.pt/documents/10152/16662972/Relat%C3%B3rio_CASA2018/f2bd8e0a-7e57-4664-ad1e-f1cebcc6498e)

Lei n.º 31/2003 da Assembleia da República (2003). Diário da República, 1ª Série, 193, 5313-5329.

<https://dre.pt/application/conteudo/656109>

Lei n.º 47/2019 da Assembleia da República (2019). Diário da República, 1ª Série, 128, 3415.

<https://dre.pt/application/conteudo/122996203>

Portaria n.º 622/79 do Ministério dos Assuntos Sociais (1979). Diário da República, 1ª Série, 273, 3034.

<https://dre.pt/application/conteudo/367185>

Recomendação da Comissão – 2013/112/UE (2013). Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade. Jornal Oficial da União Europeia, L 53, 59/5-59/16.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0>

SCML (2020). <https://www.scml.pt/sobre-nos/missao/>; <https://www.scml.pt/sobre-nos/historia/>;

<https://www.scml.pt/sobre-nos/estatutos/>

Unicef. (2019). Convenção sobre os Direitos da Criança e Protocolos Facultativos.

[https://www.unicef.pt/media/2766/unicef\\_convenc-a-o\\_dos\\_direitos\\_da\\_crianca.pdf](https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf)

## Referências Bibliográficas

- Araújo, A., & Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, 83, 11-35. <http://dx.doi.org/10.7458/SPP2017839969>
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82, 2, 249-262. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>
- Camões, M. S. G. (2014). Políticas públicas para a juventude. <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/34175/1/Politicass%20publicas%20para%20a%20Juventude.pdf>
- Candeias, M. & Henriques, H. (2012). 1911/2011: um século de proteção de crianças e jovens. Em III seminário de I&DT, Instituto Politécnico de Portalegre (pp. 721-736). [http://www.c3i.ipportalegre.pt/uploads/COMUNICACOES\\_III%20Seminario%20IDT.pdf](http://www.c3i.ipportalegre.pt/uploads/COMUNICACOES_III%20Seminario%20IDT.pdf)
- Carvalho, M. L., Barbosa, T. R. C. G., & Soares, J. B. (2010, dezembro 8-10). Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. Em X colóquio internacional sobre gestão universitária en América del Sur, Mar del Plata, (pp. 1-12). <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97020>
- Centre of Excellence in Alternative Care. (2018). User guide on foster care. National Commission for Protection of Child Rights. [http://www.alternativecareindia.org/wp-content/uploads/2018/08/Handbook\\_on\\_foster\\_care-2018.pdf](http://www.alternativecareindia.org/wp-content/uploads/2018/08/Handbook_on_foster_care-2018.pdf)
- Colen, M. G. F. G. B. (2009). 50 Anos de Ação Social da Misericórdia de Lisboa – contributo para a sua história. Lisboa: SCML.
- Del Valle, J. F., & Bravo, A. (2013). Current trends, figures and challenges in out of home child care: an international comparative analysis. *Psychosocial intervention*, 22, 3, 251-257. <https://doi.org/10.5093/in2013a28>
- Del Valle, J. F., López, M., Montserrat, C., & Bravo, A. (2009). Twenty years of foster care in Spain: profiles, patterns and outcomes. *Children and youth services review*, 31, 847-853. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2009.03.007>

- Delgado, P. (2010a). O Acolhimento Familiar em Portugal. Conceitos, práticas e desafios. *Psicologia & Sociedade*, 22(2), 336-344. <https://www.scielo.br/pdf/psoc/v22n2/14.pdf>
- Delgado, P. (2010). A reforma do Acolhimento Familiar de crianças: conteúdo, alcance e fins do novo regime jurídico. *Análise Social*, XLV(196), 555-580. [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732010000300007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732010000300007)
- Delgado, P., Carvalho, J., & Pinto, V. S. (2014). Crescer em família: a permanência no Acolhimento Familiar. *Pedagogia Social Interuniversitaria*, 23, 123-150. [https://doi.org/10.7179/PSRI\\_2014.23.06](https://doi.org/10.7179/PSRI_2014.23.06)
- Delgado, P., López, M, Carvalho, J. & Del Valle, J. (2015). Acolhimento Familiar em Portugal e Espanha: uma investigação comparada sobre a satisfação dos acolhedores. *Psicologia, reflexão e crítica*, 28(4), 639-648. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-7153.201528423>
- Delgado, P., & Gersão, E. (2018). O acolhimento de crianças e jovens no novo quadro legal. Novos discursos, novas práticas?. *Análise social*, 226, LIII, 112-134. <https://doi.org/10.31447/as00032573.2018226.05>
- Delgado, P., Pinto, V. S., Carvalho, J. M. S., & Gilligan, R. (2019). Family contact in foster care in Portugal. The views of children in foster care and other key actors. *Child & Family Social Work*, 24, 98-105. <https://doi.org/10.1111/cfs.12586>
- Delgado, P., Carvalho, J. M. S., Montserrat, C., & Llosada-Gistau, J. (2020). The subjective well-being of portuguese children in foster care, residential care and children living with their families: challenges and implications for a child care system still focused on institutionalization. *Child Indicators Research*, 13, 67-84. <https://doi.org/10.1007/s12187-019-09652-4>
- Diogo, E. (2018). Ser família de acolhimento de crianças em Portugal: motivações e experiências. Lisboa: Universidade Católica.
- Durão, E. F. A. P. (2015). A regulamentação das medidas de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo aplicadas em meio natural de vida – o agendamento. <http://hdl.handle.net/10071/11246>

- Esteves, D. F. G. (2017). Histórias de vida de crianças numa casa de acolhimento: à procura de marcas de participação. <http://hdl.handle.net/1822/45698>
- Figueiredo, P. R. (2020). Regime de execução do Acolhimento Familiar – anotado (DL n.º 139/2019, de 16 de setembro). (pp. 9-115). Centro de Estudos Judiciários. [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/familia/eb\\_AcolhimentoFamiliar.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/familia/eb_AcolhimentoFamiliar.pdf)
- Hill, M. (2005). Implementation: an overview. Em Hill, M. (Ed.), The public policy process (pp. 174-195). <https://vdocuments.site/michael-hill-the-public-policy-process-4th-editbookosorg.html>
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: a multiple streams/critical juncture approach. Public policy administration, 34(4), 405-430. <https://doi.org/10.1177/0952076718775791>
- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). And the rest is implementation. Comparing approaches to what happens in policy processes beyond great expectations. Public policy administration, 31(2), 103-121. <https://doi.org/10.1177/0952076715598828>
- Khan, A. R. (2016). Policy implementation: some aspects an issues. Jornal of community positive practices, XVI(3), 3-12. [https://www.researchgate.net/publication/320549262\\_POLICY\\_IMPLEMENTATION\\_SOME\\_ASPECTS\\_AND\\_ISSUES](https://www.researchgate.net/publication/320549262_POLICY_IMPLEMENTATION_SOME_ASPECTS_AND_ISSUES)
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspetivas analíticas. Revista de sociologia e política, 21, 48, 101-110. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Lopes, M. A. (2013). Os socorros públicos em Portugal, primeiras manifestações de um Estado-Providência (séculos XVI-XIX). Revista estudos do século XX, 13, 259-280. [http://dx.doi.org/10.14195/1647-8622\\_13\\_15](http://dx.doi.org/10.14195/1647-8622_13_15)
- Lotta, G. S. (2010). Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no programa saúde da família. [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010\\_GabrielaSpangheroLotta.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf)

- Marume, S. B. M., Mutongi, C., & Madziyire, N. C. (2016). An analysis of public policy implementation. *Journal of business and management*, 18, 86-93. DOI:10.9790/487X-1804018693
- Martins, P. C. M. (2004). Proteção de crianças e jovens em itinerários de risco – representações sociais, modos e espaços.  
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3238/1/1.%20Parte%20te%C3%B3rica.pdf>
- Najam, A. (1995). Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective. *International Institute for Applied Systems Analysis reports*, 1-57.  
[https://www.researchgate.net/publication/282816593\\_Learning\\_from\\_the\\_Literature\\_on\\_Policy\\_Implementation\\_A\\_Synthesis\\_Perspective](https://www.researchgate.net/publication/282816593_Learning_from_the_Literature_on_Policy_Implementation_A_Synthesis_Perspective)
- Negrão, M., Moreira, M., Veríssimo, V., & Veiga, E. (2019). Conhecimentos e perceções públicas acerca do acolhimento familiar: contributos para o desenvolvimento da medida. *Análise psicológica*, 1 (XXXVII), 81-92. <https://doi.org/10.14417/ap.1564>
- Oliveira, S. R. G. (2012). O direito a uma família – significados, discursos e práticas do acolhimento familiar.  
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/24498/1/Sara%20Raquel%20Gomes%20Ode%20Oliveira.pdf>
- Petrowski, N., Cappa, C., & Gross, P. (2017). Estimating the number of children in formal alternative care: challenges and results. *Child abuse & neglect*, 70, 388-398.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.chiabu.2016.11.026>
- Pinto, G. C. (2013). A experiência da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa no uso de sistemas de informação geográfica para a Ação Social.  
[https://run.unl.pt/bitstream/10362/11628/1/Gelson\\_Pinto\\_17921\\_VI.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/11628/1/Gelson_Pinto_17921_VI.pdf)
- Ramos, T. C. C. B. (2008). A intervenção na criança/jovem em risco – um percurso a construir.  
<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/22134/3/TeseTniaRamos.pdf>
- Rodrigues, M. L. (2017). O modelo das etapas e a análise das políticas públicas. Em Rodrigues, M. L., & Carreiras, H. (Eds.), *Exercícios de análise de políticas públicas 2* (pp. 5-18). Lisboa: *Mundos Sociais*

Sá, I. G. (1994). Child abandonment in Portugal: legislation and institutional care. *Continuity and change* 9(1), 69-89.

[https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/23351/1/IGS\\_Child%20abandonment.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/23351/1/IGS_Child%20abandonment.pdf)

Sá, I. G., & Lopes, M. A. (2008). História breve das misericórdias portuguesas: 1498-2000.

<http://hdl.handle.net/1822/12120>

Silva, A. S. G. (2016). Habitar casas de acolhimento para crianças e jovens em Portugal.

<http://hdl.handle.net/10316/32924>

Souza, C. (2008). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In Hochman, G., Arretche, M., & Marques, E. (Ed.), *Políticas Públicas no Brasil* (pp. 65-84).

[https://www.academia.edu/28052008/Hochman\\_Gilberto\\_Políticas\\_publicas\\_no\\_Brasil\\_pdf](https://www.academia.edu/28052008/Hochman_Gilberto_Políticas_publicas_no_Brasil_pdf)

Tomé, M. R. F. C. M. (2012). Justiça e cidadania infantil em Portugal (1820-1978) e a tutoria de Coimbra. <http://hdl.handle.net/10316/23812>





# Acolhimento Familiar

**PRECISO QUE CUIDES DE MIM**

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa tem sob a sua responsabilidade, na cidade de Lisboa, o **Programa de «Acolhimento Familiar»**.  
O papel das **Famílias de Acolhimento** é o de contribuir para ajudar crianças, temporariamente, acolhendo-as enquanto a sua família natural não o possa fazer por várias razões.  
As **Famílias de Acolhimento** desempenham um papel importante e fundamental na ajuda a estas crianças e respectivas famílias, contribuindo para a criação de uma rede de apoio na construção de uma sociedade mais solidária.

**Venha fazer parte da «Bolsa de Famílias de Acolhimento».**  
**Precisamos de si.**

## Candidate-se a Família de Acolhimento

**Um desafio pessoal e familiar**  
**Uma responsabilidade social**

**SANTA CASA**  
Misericórdia de Lisboa. Por boas causas.

**Contactos**  
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR  
DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA  
Tel. 213 235 118 / 213 235 177  
Fax: 213 235 077  
E-mail: diadij@scml.pt  
Site: www.scml.pt

Luís Martinho Provedor



# Acolher uma criança é devolver-lhe a infância

Lisboa precisa de Famílias de Acolhimento.  
Junte-se a nós e faça a diferença.