



Relatório Anual de Atividades 2017



Relatório de Atividades 2017

Produzido por:

Conselho Nacional para a Adoção



ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA	4
PARTE I: O CONSELHO NACIONAL PARA A ADOÇÃO	6
1. Enquadramento legal e objetivos	6
2. Competências	6
3. Constituição	6
4. Instalação e funcionamento	7
PARTE II: ATIVIDADES E RESULTADOS.....	8
5. Reuniões realizadas	8
6. Recomendações emitidas.....	8
7. Instrumentos técnicos elaborados	9
8. Confirmação de propostas	10
8.1. Propostas apresentadas ao CNA por equipa proponente	10
8.2. Opções de encaminhamento analisadas pelo CNA por equipa proponente	11
8.2.1. <i>Validação das opções de encaminhamento pelo CNA</i>	12
8.3. Crianças com proposta de encaminhamento confirmada em CNA, com integração concretizada em família adotiva, por equipa proponente	13
8.4. Famílias com proposta confirmada em CNA, que integraram crianças por equipa de origem..	16
8.5. Famílias com proposta confirmada em CNA, que integraram crianças, por ordem da opção..	16
8.6. Crianças com integração em família adotiva interrompida	18
8.6.1. <i>Caracterização das crianças com interrupção da integração em 2017</i>	19
8.6.2. <i>Situação subsequente das crianças com interrupção da integração em 2017</i>	19
8.6.3. <i>Interrupção da integração: algumas razões indicadas</i>	20
9. Comparação da atividade do CNA 2016/2017.....	21
10. Adoção de filho de cônjuge e de criança a cargo	21
PARTE III: CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	27
ANEXOS.....	28
Anexo 1 – Recomendações	29
Anexo 2 – Programa do Seminário – O Conselho Nacional para a Adoção – dois anos de atividade	32



NOTA INTRODUTÓRIA

O presente Relatório de Atividades vem dar cumprimento ao dever legal previsto na Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro que se iniciou no ano de 2016, após a instalação do Conselho Nacional para a Adoção (CNA) ter tido lugar a 8 de janeiro desse ano civil.

Pretende ser um contributo relevante para o conhecimento e avaliação da atividade desenvolvida pelo CNA e, conseqüentemente, da realidade da adoção a nível nacional, sendo um documento de acesso público.

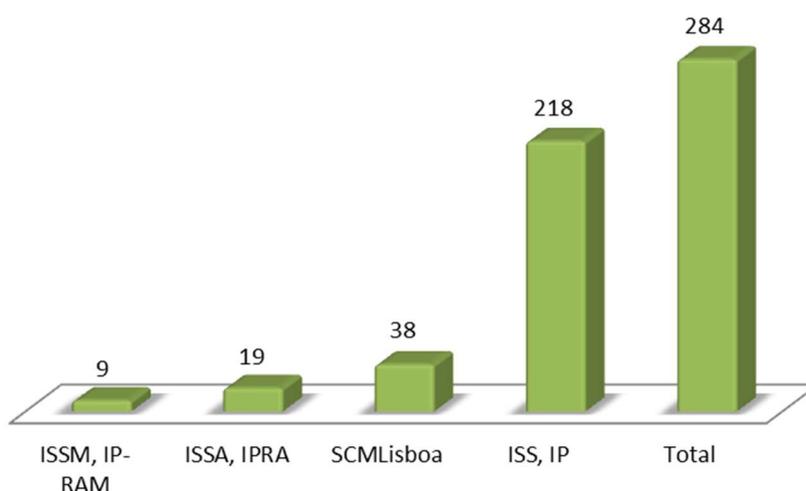
A estrutura de apresentação mantém-se fundamentalmente a mesma do anterior relatório, dividida em três partes. Na primeira, é efetuado o enquadramento legal da criação e funcionamento do CNA, seus objetivos e competências.

Na segunda parte dá-se conta da atividade concreta desenvolvida e resultados obtidos, permitindo uma análise evolutiva dos dados, quando comparados com os de 2016.

Finalmente, na terceira parte, são realizadas algumas considerações reflexivas sobre a atividade desenvolvida e identificados alguns constrangimentos/desafios na intervenção, para a concretização do direito das crianças a ter uma família, apontando novos caminhos para o futuro.

Com efeito, toda a atividade das equipas de adoção e do CNA voltou-se para a concretização desse direito já que, ao longo do ano de 2017, foram decretadas sentenças de adotabilidade para pelo menos mais 284 crianças em todo o território nacional, como ilustrado no gráfico nº 1.

Gráfico 1 – N.º de crianças com sentenças de adotabilidade decretadas em 2017

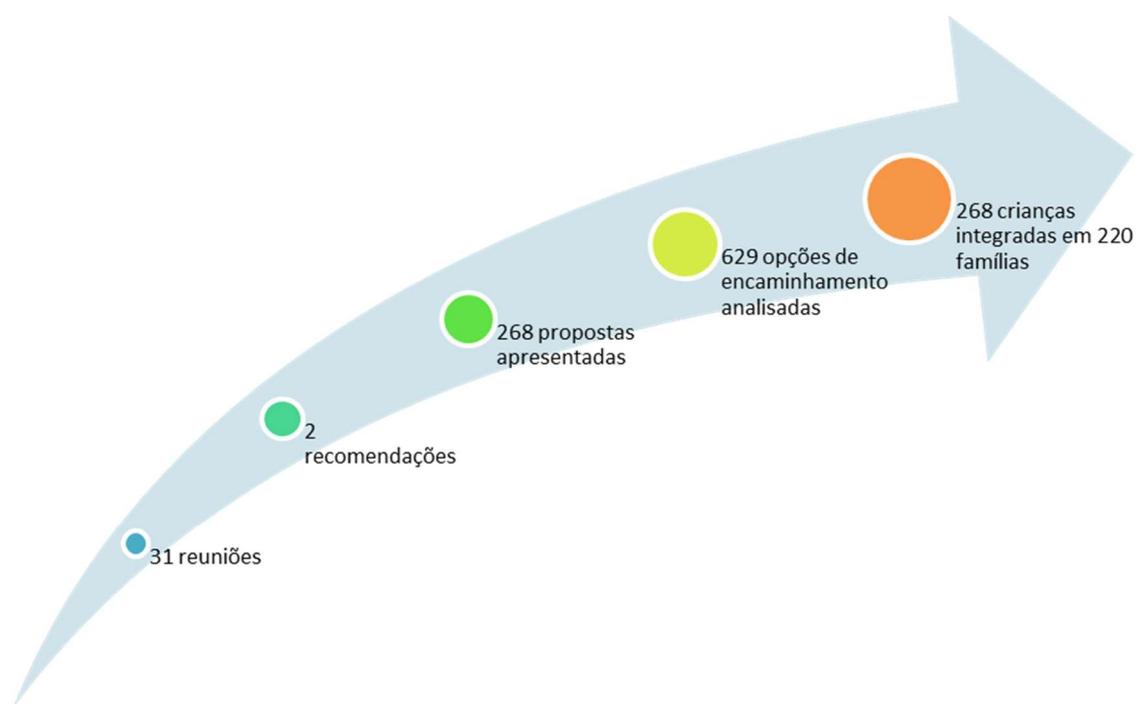


Fonte: Relatório CASA e OSS 2017



A figura 1 sintetiza os principais resultados de toda esta atividade

Figura 1 – Indicadores da atividade das equipas de adoção e do CNA em 2017



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017)



PARTE I: O CONSELHO NACIONAL PARA A ADOÇÃO

1. Enquadramento legal e objetivos

O Conselho Nacional para a Adoção (CNA) foi criado na sequência da entrada em vigor, em 8 de dezembro de 2015, da Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, que aprova o Regime Jurídico do Processo de Adoção (RJPA), sendo uma das suas principais inovações.

A criação do CNA visou, sobretudo, garantir a colegialidade das decisões de encaminhamento da criança para a família adotante e a uniformização dos procedimentos em matéria de adoção, com vista a salvaguardar a promoção do direito de pertença da criança a uma família, o seu bem-estar e o desenvolvimento harmonioso e adequado das suas potencialidades.

2. Competências

De acordo com o n.º 3 do artigo 12.º do RJPA, são atribuições do CNA as seguintes:

- Confirmar as propostas de encaminhamento de crianças em situação de adotabilidade para famílias candidatas às adoção apresentadas pelas equipas de adoção, incluindo as efetuadas no âmbito de confiança administrativa com base na prestação de consentimento prévio;
- Emitir parecer prévio para efeitos de concessão de autorização às instituições particulares, para intervenção em matéria de adoção;
- Acompanhar a atividade desenvolvida pelas instituições particulares para intervenção em matéria de adoção;
- Emitir recomendações aos organismos de segurança social e às instituições particulares autorizadas que intervêm em matéria de adoção e divulgá-las publicamente em sítios oficiais.

3. Constituição

No CNA estão representados os quatro Organismos de Segurança Social (OSS) com responsabilidades em matéria de adoção, designadamente, o Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), o Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA, IPRA), o Instituto da Segurança Social da Madeira (ISSM, IP-RAM) e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML). O CNA é composto por um representante de cada OSS, conforme o artigo 7.º do RJPA, com possibilidade de delegação em elemento que detenha conhecimento técnico e experiência na área da adoção.

A coordenação do CNA é bianual e assegurada rotativamente, por ordem alfabética, pelos OSS que o integram. A sua coordenação, nos dois primeiros anos de funcionamento, esteve a cargo do ISS, I.P., tendo, no início de 2018, sido transmitida ao ISSA, IPRA.



4. Instalação e funcionamento

A instalação do CNA teve lugar em 8 de janeiro de 2016, tendo-se em 8 de julho de 2016 homologado o seu Regulamento Interno e publicado o Regulamento do Processo de Adoção, que estabelece os critérios, os procedimentos e os programas de intervenção técnica a que alude o artigo 8.º do RJPA, instrumentos subjacentes ao funcionamento do Conselho.

O CNA reúne, ordinariamente, de quinze em quinze dias e, extraordinariamente, sempre que a coordenação ou qualquer outro representante o considere necessário.

Nos termos do número 3 do artigo 3.º do Regulamento Interno do CNA, os representantes do CNA são assistidos por um Gabinete de Apoio Técnico (GAT), constituído por elementos designados por cada OSS, a quem compete:

- a) Coordenar e assegurar a articulação com as equipas de adoção para preparação das agendas das reuniões;
- b) Registrar as decisões do CNA e assegurar a sua transmissão aos organismos e entidades competentes;
- c) Emitir Certidão da Decisão de Confirmação da Proposta de Encaminhamento;
- d) Assegurar o planeamento anual das reuniões do CNA.

As decisões do CNA, deliberadas por maioria dos votos, devem ser tomadas no prazo máximo de 15 dias úteis a contar da data de receção das propostas de encaminhamento enviadas pelas equipas de adoção. Em caso de empate, o representante que assegura a coordenação tem voto de qualidade.

O funcionamento do CNA e a atividade desenvolvida vieram dar um enorme contributo para a necessária articulação entre os OSS que intervêm na adoção de crianças e assegurar a maior participação e a coesão na sua intervenção, subordinada ao princípio do superior interesse das crianças para quem se torna urgente uma integração familiar reparadora.

A obrigatoriedade de realização de pesquisa nacional e de validação pelo CNA das propostas de encaminhamento vieram introduzir maior equidade na identificação de soluções familiares e uma maior garantia de que para cada criança se propõe a mais ajustada das candidaturas identificadas no universo de candidaturas disponíveis.

No final do segundo ano de atividade, o CNA tinha consolidado o seu funcionamento, mantendo a relevância das suas ações, tendo ao longo de 2017 realizado:

- 26 reuniões ordinárias e 5 reuniões extraordinárias
- 2 Recomendações
- A conclusão e a aprovação do Manual da Intervenção dos Organismos de Segurança Social na Adoção de Crianças
- 3 Videoconferências de apresentação do Manual da Intervenção dos Organismos de Segurança Social na Adoção de Crianças às equipas de adoção;
- O Seminário “O Conselho Nacional para a Adoção – Dois anos de atividade”.

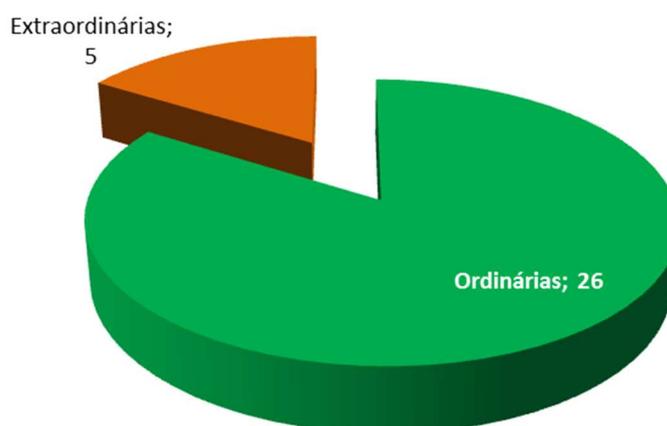


PARTE II: ATIVIDADES E RESULTADOS

5. Reuniões realizadas

Em 2017, o CNA realizou 26 reuniões ordinárias e, dando cumprimento ao número 2, segunda parte, do artigo 13.º do RJPA, 5 reuniões extraordinárias (ver Gráfico 2. A maioria das reuniões foi dinamizada por videoconferência e por correio eletrónico, tendo em conta a distância geográfica que separa os quatro OSS. As reuniões extraordinárias foram convocadas perante a necessidade de agilizar processos de confirmação de propostas de encaminhamento.

Gráfico 2- N.º de reuniões de CNA por tipo de reunião



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017)

6. Recomendações emitidas

Nos termos da alínea d) do número 3 do artigo 12.º do RJPA, o CNA emanou, no ano de 2017, duas recomendações aos OSS que intervêm em matéria de adoção (ver Anexo 1):

Recomendação n.º 7/2017, aprovada em reunião de CNA em 13.03.2017, referente aos procedimentos a tomar pelas equipas de adoção relativos ao encaminhamento de irmãos em situação de adotabilidade.

Recomendação n.º 8/2016, aprovada em reunião de CNA a 22.05.2017 e alterada em reunião de CNA a 14.08.2017, relativa à legitimidade das instituições particulares de solidariedade social para intervir em matéria de adoção, nacional e internacional, na sequência da norma revogatória prevista no artigo 9.º da Lei n.º 143/2015 de 8 de setembro.



7. Instrumentos técnicos elaborados

O desenvolvimento de um manual de intervenção profissional no âmbito da adoção de crianças foi iniciado em 2010, sendo da responsabilidade do ISS, I.P. com a colaboração direta das equipas técnicas de adoção dos Centros Distritais do ISS, I.P., da SCML e a colaboração de professores das universidades do Minho, Porto, Coimbra e Lisboa.

Com a introdução do RJPA, consignado na Lei n.º 143/2015 de 8 de setembro, e a instalação do CNA seguiu-se um trabalho intenso de reestruturação do Manual, pelo GAT do CNA. Neste âmbito, foram consideradas duas dimensões prioritárias, a saber:

- O enquadramento do RJPA, consignado na Lei n.º 143/2015 de 8 de setembro, e das recomendações/orientações técnicas emanadas pelo CNA, bem como da Lei n.º 2/2016, nomeadamente no que diz respeito à:
 - ✓ Ação e funcionamento do CNA;
 - ✓ Constituição de equipas técnicas pluridisciplinares qualificadas e suficientemente dimensionadas, devendo estas equipas ser autónomas e distintas, respetivamente para a preparação, avaliação e seleção de candidatos/as e, para o estudo da situação das crianças e concretização dos respetivos projetos adotivos;
 - ✓ Informação no acesso dos adotados ao conhecimento das suas origens;
 - ✓ Procedimentos de avaliação e seleção de candidatos/as associados à preparação dos mesmos, sendo que a preparação consiste nas fases A e B do Plano de Formação para a Adoção, concebido em resultado de protocolo do ISS, I.P. com a Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

- Redefinição do processo de avaliação de candidatos/as e de crianças.

No dia 18 de julho de 2017 o CNA aprovou, na 13.ª reunião extraordinária, a versão final do Manual da Intervenção dos Organismos de Segurança Social na Adoção de Crianças, doravante designado de Manual.

O Manual destina-se às equipas técnicas de adoção, pretendendo ser um importante instrumento de trabalho que visa incrementar o rigor no processo de adoção, tanto na avaliação e acompanhamento das crianças, como na dos/as candidatos/as.

Com o duplo objetivo de apresentar e discutir o Manual, foram dinamizadas sessões de trabalho, através de videoconferência, com todos os dirigentes e equipas técnicas de adoção dos quatro OSS. As sessões de trabalho decorreram nos dias 12, 16 e 18 de outubro de 2017, sendo que em cada dia esteve reunido um grupo de equipas e de dirigentes, no período entre as 14h00 e as 17h30.

Ainda no âmbito da apresentação do Manual, mas também com vista a divulgar o balanço de atividades do CNA, foi dinamizado o Seminário “O Conselho Nacional para a Adoção – Dois anos de atividade”, no dia 20 de novembro de 2017, no Centro Cultural Casapiano, entre as 14h00 e as 18h00.



O Seminário juntou diversos participantes de organismos associados à adoção - tais como o Centro de Estudos Judiciários, a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças, o Instituto de Apoio à Criança, a Universidade do Porto, entre outros - além dos vários dirigentes, no âmbito da adoção, dos quatro OSS.

Os conteúdos abordados no Seminário incidiram, também, sobre o papel do CNA enquadrado no RJPA e os desafios para o futuro, como pode ser observado através do programa (ver Anexo 2).

8. Confirmação de propostas

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

Assim, após a equipa de adoção responsável pela concretização do projeto de adoção da criança ter consultado as 22 equipas de adoção nacionais – 18 Centros Distritais do ISS, I.P., o ISSA, IPRA, o ISSM, IP-RAM, a SCML e a Autoridade Central para a Adoção Internacional (ACAI) – identifica as candidaturas que melhor correspondem às características e necessidades da criança em apreço – mínimo de uma e máximo de três. As candidaturas constantes de cada proposta são então apresentadas ao CNA, para confirmação, ordenadas por critérios formais e qualitativos, isto é, por ordem de antiguidade (na qual esteja garantida idêntica qualidade do *matching* relativamente a todas as opções, independentemente do seu número) e de correspondência com as necessidades das crianças.

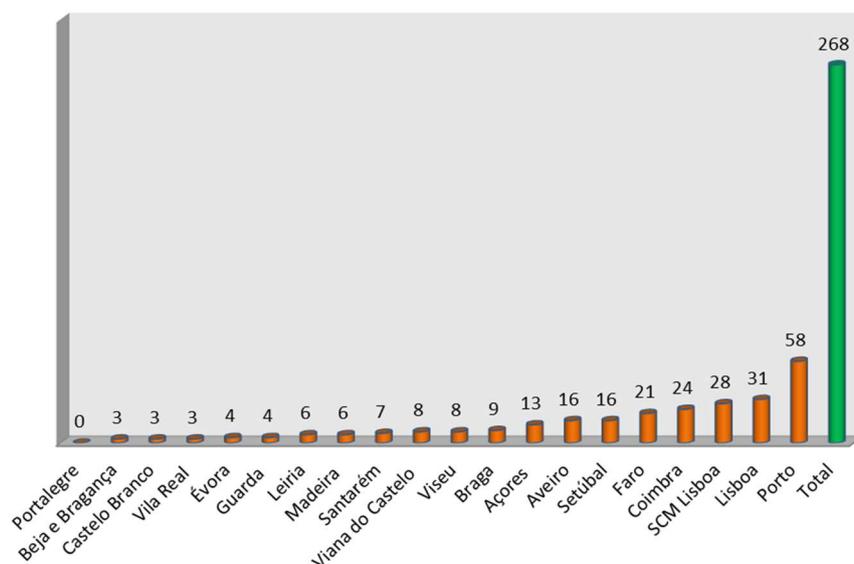
Os dados que se seguem descrevem a atividade do CNA neste âmbito.

8.1. Propostas apresentadas ao CNA por equipa proponente

No ano de 2017, foram analisadas pelo CNA 268 propostas apresentadas pelas diferentes equipas de adoção, conforme se observa no gráfico 3.



Gráfico 3 – N.º de propostas apresentadas em CNA, em 2017, por equipa proponente



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

8.2. Opções de encaminhamento analisadas pelo CNA por equipa proponente

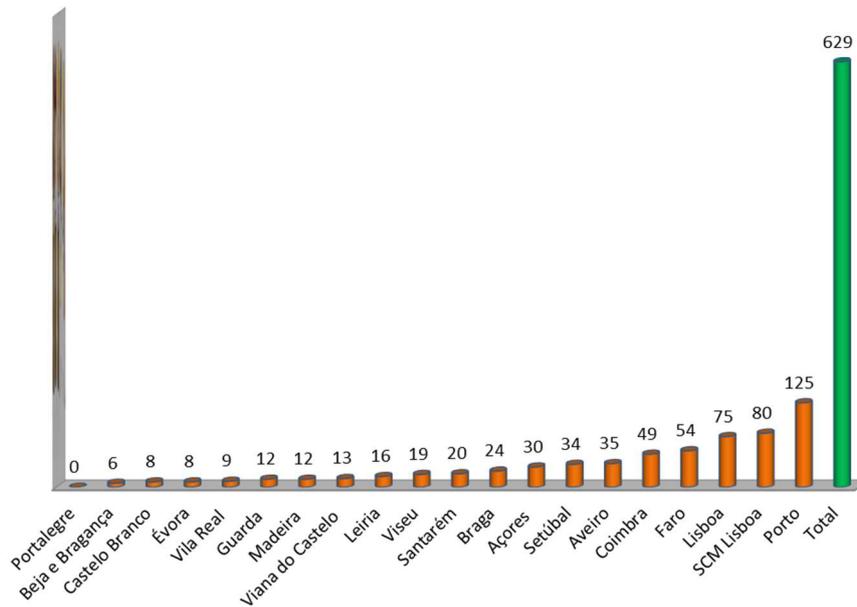
Cada proposta de encaminhamento de crianças (encaminhamento isolado ou em fratria) submetida a CNA contém entre uma e três opções de encaminhamento, consubstanciadas na apresentação de candidaturas concretas. O papel do CNA consiste em analisar e avaliar e, havendo concordância, confirmar o ajustamento entre as necessidades das crianças encaminhadas e as capacidades reveladas pelos candidatos a família adotiva propostos pelas equipas de adoção.

Em 2017 e, tendo por referência as 268 propostas atrás referidas, o CNA analisou 629 opções de encaminhamento. No gráfico 4, apresenta-se a origem das candidaturas que foram indicadas como opções de encaminhamento nas propostas apresentadas. Esclareça-se que este número de opções não tem correspondência com o número de candidaturas propostas, já que a mesma candidatura pode ser proposta para diversas crianças.

Verifica-se, assim, que a maior parte das opções de encaminhamento é dos distritos de Lisboa e Porto.



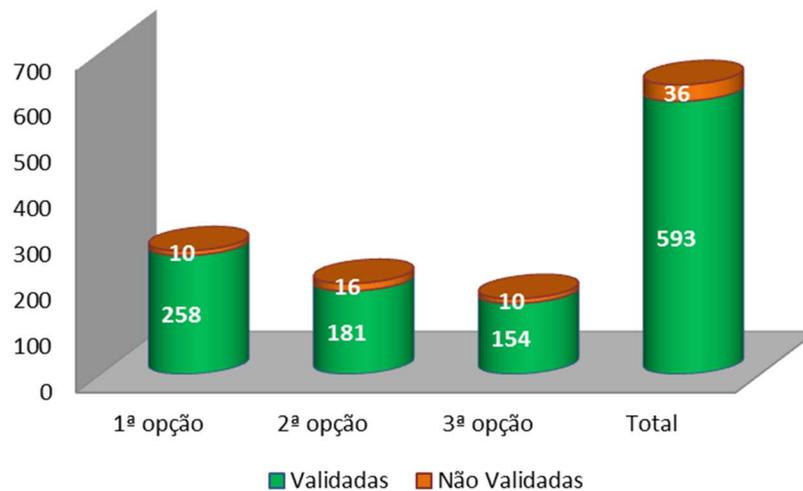
Gráfico 4 - N.º de opções de encaminhamento analisadas em CNA, em 2017



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

8.2.1. Validação das opções de encaminhamento pelo CNA

Gráfico 5 - N.º de opções de encaminhamento confirmadas e não confirmadas pelo CNA, em 2017



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

No gráfico 5 apresenta-se o número de opções de encaminhamento validadas e não validadas pelo CNA, sendo que a maioria de confirmações traduz uma elevada correspondência entre os princípios que presidem



à elaboração de propostas por parte das equipas e os que subjazem a emissão de pareceres pelo CNA, o que aliás já se verificava em 2016.

Gráfico 6 – Percentagem de opções de encaminhamento confirmadas pelo CNA, em 2017

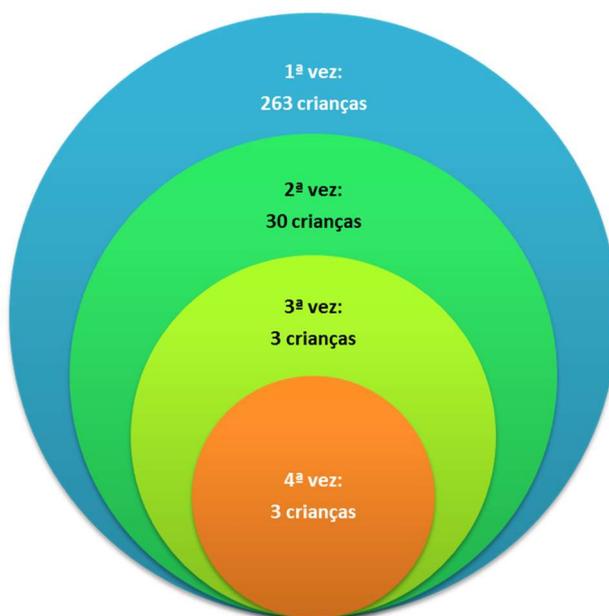


Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

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

Foram encaminhadas ao CNA propostas relativas a 299 crianças.

Figura 2 - N.º de crianças por número de encaminhamentos das propostas ao CNA



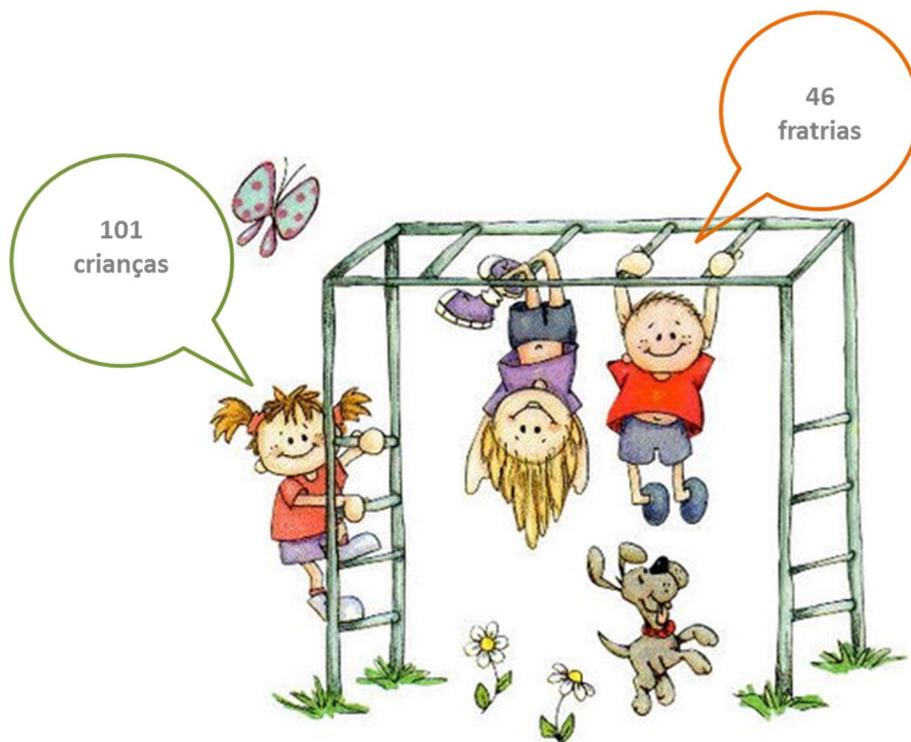
Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).



Das 30 crianças que viram as suas propostas encaminhadas ao CNA pela 2ª vez, 17 delas tinham sido apresentadas em 2016. As razões pelas quais as propostas das crianças podem ser encaminhadas ao CNA mais do que uma vez prendem-se, sobretudo, com a não validação das propostas, a não-aceitação pelos candidatos ou devido a interrupções das integrações familiares.

De referir que, destas 299 crianças, cerca de 34% estavam integradas em fratrias.

Figura 3 – Nº de crianças com proposta encaminhada ao CNA integradas em fratrias

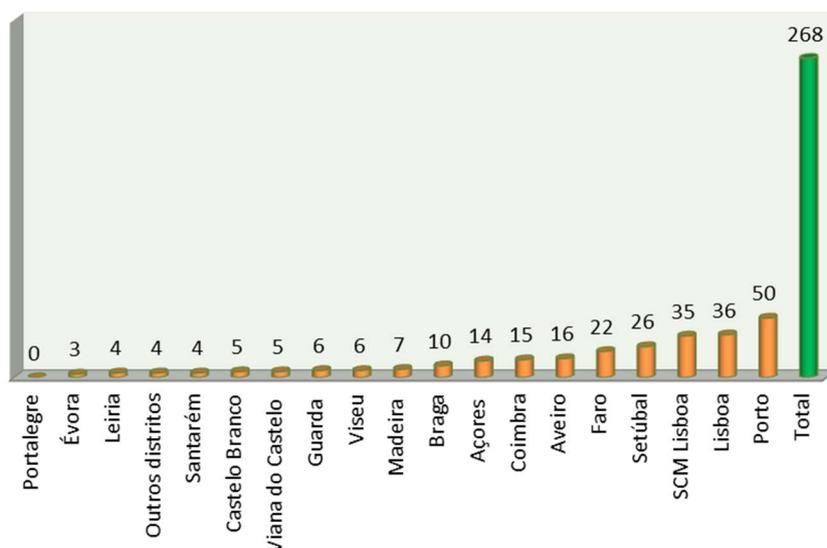


Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

As propostas de encaminhamento submetidas e confirmadas em CNA, vieram a traduzir-se na integração concretizada de 268 crianças em família adotiva.



Gráfico 7 – N.º de crianças com proposta de encaminhamento confirmada em CNA, em 2017, integradas em família adotiva, por equipa proponente.

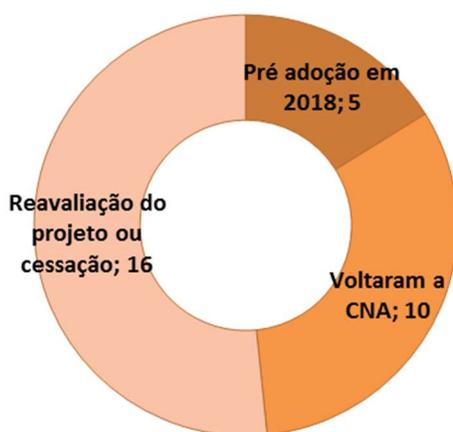


Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

Para as restantes 31 crianças para quem foi apresentada proposta e para as quais não foi possível a concretização da integração familiar, registaram-se as seguintes situações (v. gráfico 8):

- 5 entraram em pré-adoção em 2018;
- 10 não houve aceitação da proposta pelos candidatos, mas voltaram a CNA já em 2018;
- 16 não foram integradas e não voltaram a CNA, encontrando-se na situação de aguardar proposta (quase 90%), reavaliação do projeto ou cessação da medida de adotabilidade.

Gráfico 8 – N.º de crianças não integradas em 2017 por situação subsequente



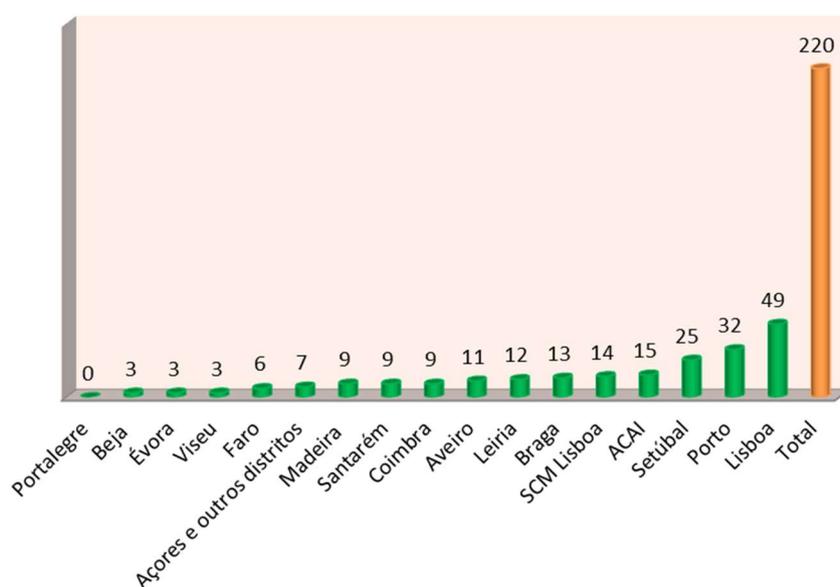
Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).



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

As referidas 268 crianças foram integradas em 220 famílias, com origem nas equipas indicadas. O desfasamento entre o número de crianças e de famílias deve-se, logicamente, à existência de fratrias integradas em conjunto nas famílias adotantes.

Gráfico 9 - N.º de famílias com proposta confirmada em CNA, em 2017, que integraram crianças por equipa de referência da candidatura.



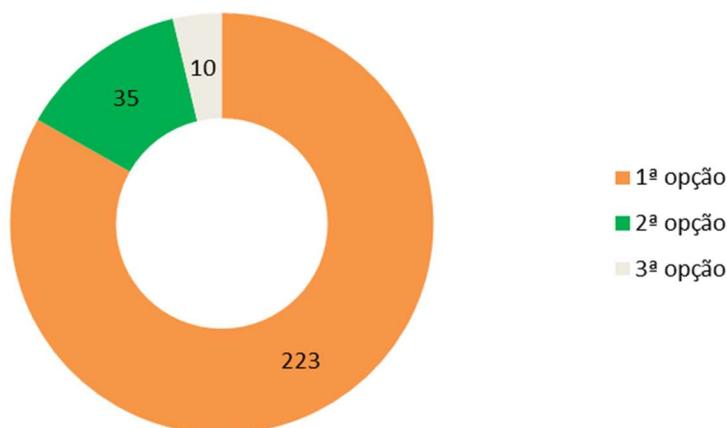
Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

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

Nos gráficos seguintes dá-se conta da distribuição das candidaturas das famílias adotivas que receberam crianças por ordem da opção que as mesmas assumiam na apresentação da proposta ao CNA. Verifica-se que, das candidaturas que integraram crianças, na grande maioria dos casos era a sua primeira opção (cerca de 90%), seguindo-se de longe a segunda opção (cerca de 9%), o que remete para a elevada viabilidade de aceitação de uma proposta de adoção contemplada pelas equipas proponentes.

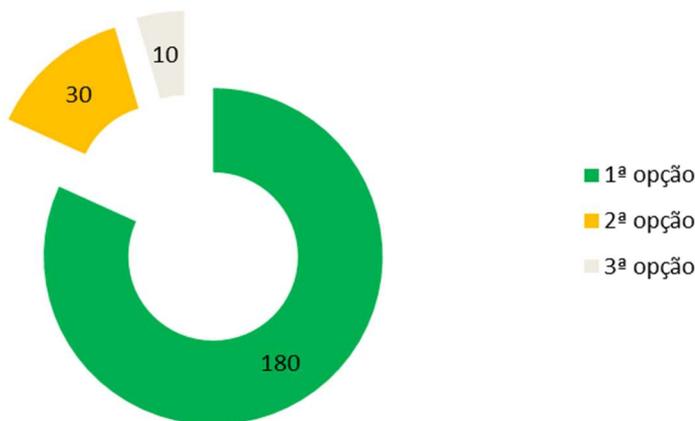


Gráfico 10 - N.º de crianças com proposta confirmada em CNA, em 2017, que integraram famílias por ordem da opção



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

Gráfico 11 - N.º de famílias com proposta confirmada em CNA, em 2017, que integraram crianças por ordem da opção

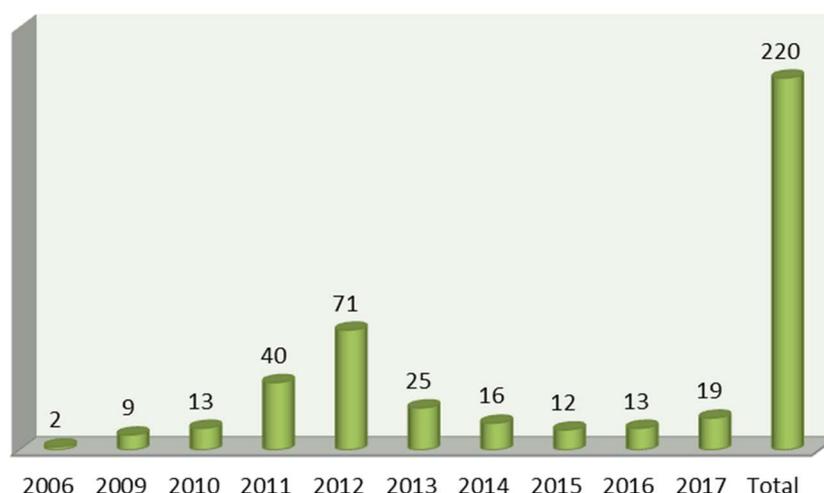


Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

No que respeita à antiguidade das candidaturas que integraram crianças, é possível verificar no gráfico 12 que mais de metade das famílias que integrou crianças em 2017 tinha formalizado a sua candidatura em 2011 e 2012. É de salientar que o tempo de espera dos candidatos e a elegibilidade das suas candidaturas dependeu em muito, e como é habitual, do desfasamento das suas pretensões relativamente às características das crianças em situação de adotabilidade.



Gráfico 12 – N.º de candidaturas que integraram crianças, em 2017, por ano da candidatura

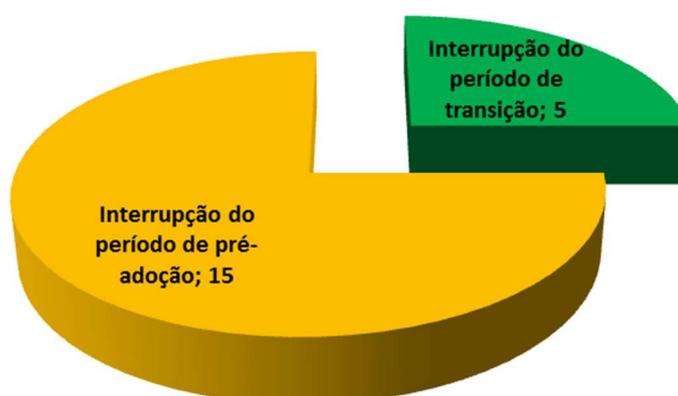


Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

8.6. Crianças com integração em família adotiva interrompida

Apesar da melhoria dos procedimentos técnicos definidos, incluindo-se aqui a validação das propostas de encaminhamento por parte do CNA, continuam a registar-se algumas interrupções de integrações familiares (cerca de 7%). Em 2017 foi registada a interrupção do período de transição de 5 crianças e a interrupção do período de pré-adoção de 15 crianças (10 crianças em fratrias de 2 elementos), sendo que para 8 destas o período de pré-adoção tinha-se iniciado em 2016.

Gráfico 13 - N.º de crianças integradas em família com interrupção da integração por fase da interrupção.



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).



8.6.1. Caracterização das crianças com interrupção da integração em 2017

Das 20 crianças que viram interrompida a sua integração familiar em 2017, observa-se que:

-  13 crianças tinham mais de 7 anos;
-  11 eram do sexo feminino e 9 do sexo masculino;
-  10 encontravam-se em fratrias e outras 10 não.

Ora, a idade elevada e a pertença a fratrias são justamente duas das características que determinam que uma criança seja definida como NAP, isto é, como tendo *necessidades adotivas particulares, que se traduzem sobretudo no número diminuto de candidaturas disponíveis, mas, qualitativamente também, de candidaturas capazes para lidar com as questões comportamentais próprias da idade e das dinâmicas fraternas.*

8.6.2. Situação subsequente das crianças com interrupção da integração em 2017

No entanto, todas as situações tiveram seguimento, a saber: 3 delas viram os seus projetos entrar em fase de reavaliação, 4 estão a aguardar nova proposta, 4 tiveram os seus processos cessados por factos supervenientes e 9 entraram novamente em pré-adoção ainda em 2017.

Gráfico 14 - N.º de crianças com integração em família interrompida por situação subsequente.



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).



8.6.3. *Interrupção da integração: algumas razões indicadas*

Ao analisarmos os relatórios das equipas relativos às interrupções da integração, quer na fase de transição, quer na fase de pré-adoção, reportados ao CNA, observamos que em apenas duas situações a interrupção foi motivada por uma resistência recíproca entre crianças e candidatos. De facto, na maior parte das vezes, o que fundamenta as interrupções é atribuído à dificuldade ou incapacidade de vinculação por parte dos candidatos.

Relativamente a 2017, verificamos que 4 das candidaturas eram singulares e 11 conjuntas.

Algumas vezes os candidatos (isoladamente ou em conjunto) mostraram dificuldade em lidar com os desafios e exigências do processo, denotando falta de conhecimento ou um desfasamento entre as suas expectativas, os seus recursos internos e o real perfil das crianças. Muito excecionalmente, este facto chegou a gerar castigos desproporcionados ou reações de violência. Acresce ainda que revelaram indecisão, insegurança, angústia ou o receio de contactos com a família biológica.

Em outros casos podemos dizer que se verificou a indisponibilidade dos candidatos para o projeto de adoção por estarem, por exemplo, demasiado centrados nas suas próprias necessidades mais do que nas das crianças, ou formularem outros projetos incompatíveis, nomeadamente de natureza profissional ou pessoal, com a fase do processo que estavam a vivenciar.

Características/condições pessoais, tais como problemas de saúde física ou psicológica, a idade ou situações de desemprego, foram também fatores que influenciaram a impossibilidade do estabelecimento de uma relação securizante com as crianças.

Finalmente, outra das razões encontradas para a interrupção foi a alteração da dinâmica familiar resultante da integração de novo(s) membro(s) no agregado, visível a partir de divergências manifestadas entre o casal, no caso de candidaturas conjuntas, ou da resistência de outros elementos, como filhos biológicos.

No que respeita às crianças, verificamos que as principais razões apontadas para a rutura residiram sobretudo, nas características pessoais/perfil exigente das mesmas, em situações ocasionadas pela interação entre irmãos e/ou família de origem e, também, na inexistência de reciprocidade na relação com os candidatos.



9. Comparação da atividade do CNA 2016/2017

O quadro 1 reflete uma síntese comparativa da atividade do CNA em 2016 e 2017

Quadro 1 – Quadro sinóptico da atividade do CNA 2016-2017

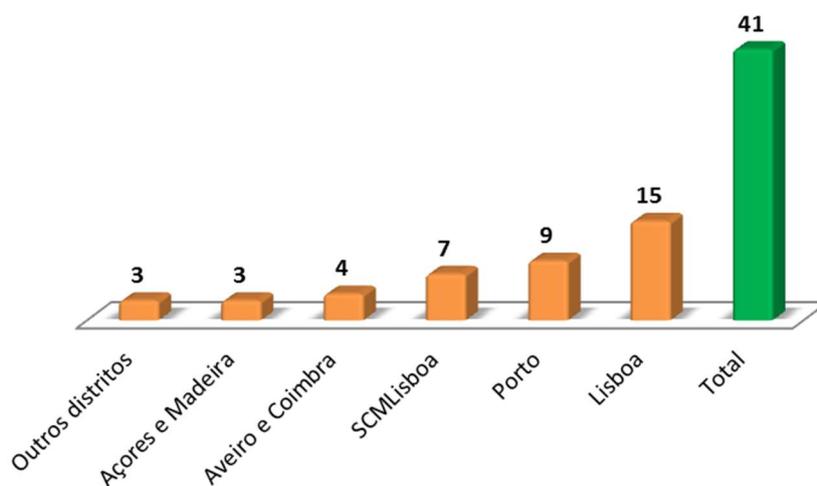
Atividade	2016	2017
Propostas apresentadas	274	268
Opções de encaminhamento	518	629
Crianças encaminhadas	260	299
Crianças integradas	241	268
Interrupções da integração	19	20
Famílias constituídas	209	220

Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).

10. Adoção de filho de cônjuge e de criança a cargo

No ano de 2017, o CNA tomou conhecimento do início da pré-adoção de 41 crianças, filhos de cônjuges, por 39 candidaturas.

Gráfico 15 - N.º de crianças, filhos de cônjuges, que iniciaram a pré-adoção em 2017 por equipa de adoção

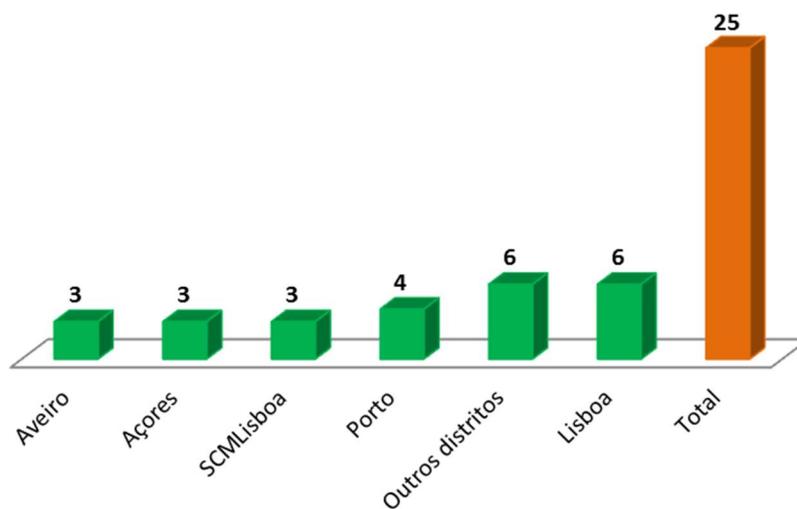


Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).



O CNA tomou ainda conhecimento do início da pré-adoção de 25 crianças a cargo, por 22 candidaturas, conforme está ilustrado no gráfico seguinte.

Gráfico 16 - N.º de crianças a cargo dos adotantes que iniciaram a pré-adoção em 2017 por equipa de adoção



Fonte: Coordenação do CNA – ISS, I.P. (2017).



PARTE III: CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Instalado o CNA em 2016, e no mesmo ano dotado dos instrumentos básicos que sustentam o seu funcionamento, pode dizer-se que o mesmo entrou em 2017 em velocidade de cruzeiro, consolidando o ritmo do desempenho das suas principais competências, através da participação efetiva dos quatro OSS que intervêm na adoção de crianças.

Para além da atividade corrente da validação de propostas de encaminhamento e da emissão de recomendações, cabe aqui realçar a aprovação do *Manual da Intervenção dos Organismos de Segurança Social na Adoção de Crianças* e a sua apresentação a nível nacional às equipas de adoção. A conclusão do Manual marca o culminar de um longo processo de trabalho conjunto que permitiu a identificação dos princípios técnicos orientadores da intervenção colhidos das práticas profissionais da área mas também dos resultados da investigação científica mais relevante.

Finalmente, e lançada ao longo de dois anos a estrutura de funcionamento do CNA, é possível identificar a existência de um projeto de futuro, baseado na visão que preside à sua natureza, designadamente, a da reflexão conjunta, da decisão colegial e da política de equidade e transparência no tratamento dos cidadãos, crianças e adultos, envolvidos em processos de adoção. Assim, estão previstas para o ano de 2018:

- a criação de um *microsite* do CNA, que visa constituir-se como fonte conjunta, dos quatro OSS, de informação sobre a adoção destinada aos especialistas na matéria mas sobretudo à população em geral (legislação, procedimentos, relatórios, bibliografia, apresentação de casos);
- o lançamento de encontros anuais das equipas de adoção a nível nacional, em formato de workshop, com vista à criação e partilha de conhecimento sobre adoção através do envolvimento direto dos técnicos que nela intervêm.

2. Quanto à atividade de validação de propostas e reportando-nos aos dados apresentados neste relatório, é possível tecer as seguintes reflexões:

- a. Em 2017 foram realizadas 26 reuniões ordinárias e 5 extraordinárias (contra as, respetivamente 26 e 10 de 2016), o que dá conta de que foi possível organizar o trabalho recorrendo menos à marcação de reuniões não previamente agendadas no calendário aprovado anualmente. Cabe dizer que o tratamento de todas as propostas, sem exceção, foi realizado dentro dos prazos previstos, tendo para tal contribuído a colaboração dos GAT dos quatro OSS que flexibilizaram por diversas vezes os prazos de receção de propostas. Não obstante esta flexibilização, crê-se não se confirmar a necessidade de alterar a regularidade de duas para três reuniões mensais, que tinha sido aventada no ano passado, tanto porque até agora tem sido possível dar resposta dentro dos prazos, como pelo acréscimo de tarefas aos serviços que tal significaria.
- b. Em 2017 foram submetidas ao CNA 268 propostas de encaminhamento - menos 6 do que em 2016, que envolveram a análise de 629 opções de encaminhamento de crianças para candidaturas, contra as 518 de 2016, acréscimo que se deve à alteração da regra de apresentação de duas para três opções de encaminhamento em cada proposta. As propostas tiveram origem em 20 equipas de



adoção, continuando a destacar-se os serviços do Centro Distrital de Lisboa, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e do Centro Distrital do Porto, domínio que acompanha as suas características demográficas. Por outro lado, as candidaturas apresentadas como opção são oriundas de todo o país, dando conta da equidade subjacente à metodologia de pesquisa nacional de candidaturas adotada pelo CNA.

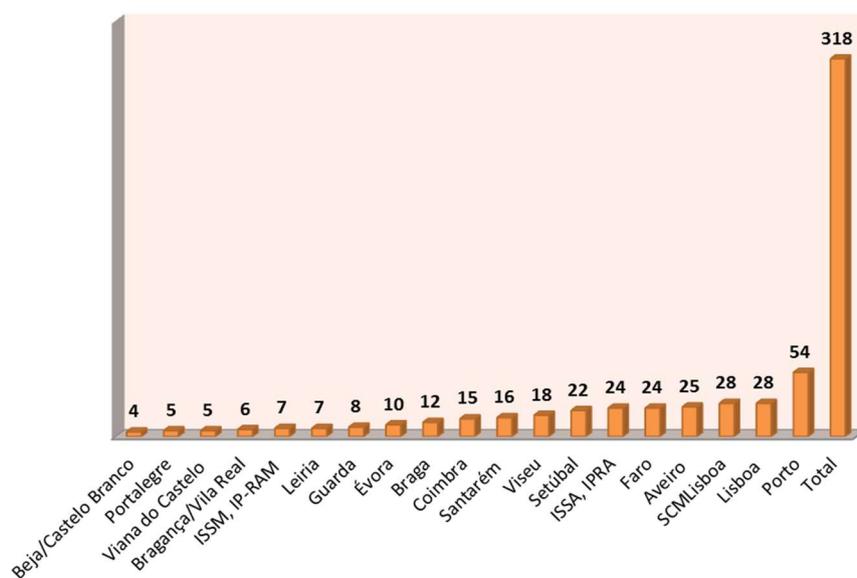
- c. Mantendo-se, como em 2016, uma elevada probabilidade de aceitação de propostas por parte das candidaturas apresentadas como primeira opção, e tendo ainda em conta a necessidade de rentabilização do trabalho das equipas, em grande parte dos casos não dotadas de recursos humanos em número suficiente, configura-se como oportuna a proposta de aceitação de apresentação de apenas duas opções, salvo nos casos em que as equipas proponentes considerem menos garantida a aceitação da proposta pelas duas primeiras opções identificadas, incluindo nestes casos as NAP.
- d. Em 2017, continuou a verificar-se uma elevada correspondência entre os princípios que presidiram à elaboração de propostas e à avaliação do CNA, que validou 94% das propostas apresentadas. Evidenciando-se, como já em 2016, o papel harmonizador de critérios e de supervisão do CNA, que determina em grande parte esta convergência, sublinha-se uma vez mais a importância do Manual para o desempenho desta tarefa.
- e. As 268 propostas submetidas a validação do CNA em 2017, respeitantes a 299 crianças, deram origem à integração de 268 crianças, tendo, portanto, algumas das crianças regressado a CNA com nova proposta ou visto reavaliado o seu projeto adotivo.
- f. Finalmente, foi comunicada ao CNA a interrupção do período de transição de 5 crianças e do período de pré-adoção de 15 crianças, tendo alguns desses casos sido iniciados em 2016. À semelhança do que foi apurado para 2016, estes números mantêm em cerca de 7% a taxa de interrupção das integrações adotivas. Para além de o CNA tomar em consideração na avaliação de propostas que o encaminhamento de crianças NAP é inerentemente de risco, o quadro atrás traçado das principais características das crianças que passaram por estas situações e das causas atribuídas às interrupções reportadas pelas equipas ao CNA evidencia a necessidade de refletir sobre estes assuntos em quatro dimensões principais:
 - ✓ ao nível da seleção dos candidatos à adoção – a aplicação dos critérios adotados no Manual e a respetiva monitorização deverão traduzir a eficácia dos procedimentos e instrumentos disponíveis para aferir da efetiva capacidade dos candidatos para o exercício da parentalidade adotiva;
 - ✓ ao nível da formação dos candidatos – deverá ser considerada a necessidade de assegurar que é prestada aos candidatos a formação disponível, considerando-se de refletir sobre a eventual necessidade de revisão dos instrumentos em uso no que toca a preparação da integração de crianças NAP;
 - ✓ ao nível da preparação das crianças – urge assegurar a preparação das crianças para a adoção mediante a aplicação do plano específico para tal previsto, fazendo-as participar como sujeito ativo do seu projeto de vida;
 - ✓ finalmente, urge garantir a disponibilidade de meios para o acompanhamento necessário de cada caso, designadamente no que toca a possibilidade de promover períodos preparatórios, de



transição e de pré-adoção longos e tecnicamente acompanhados, respeitadores dos ritmos de cada situação concreta.

Apesar dos resultados consideráveis já alcançados, a atividade das equipas de adoção por todo o país e do próprio CNA continua a ser desafiante. Como se pode constatar pelos indicadores disponíveis a 31 de dezembro desse ano, apresentados nos gráficos seguintes, pelo menos 318 crianças ainda aguardavam a concretização do seu projeto adotivo, assim como os candidatos de 2045 candidaturas.

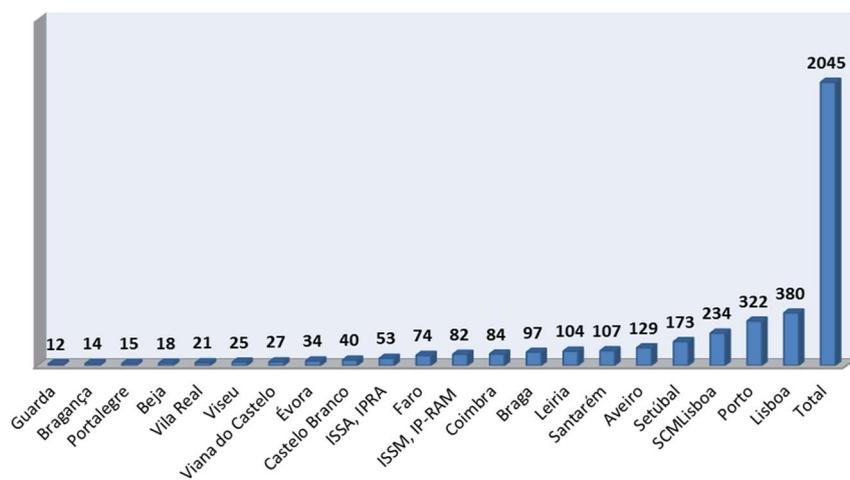
Gráfico 17 – Nº de crianças com sentença de adotabilidade decretada a aguardar proposta em 31-12-2017



Fonte: OSS – dezembro de 2017



Gráfico 18 – Nº de candidaturas a aguardar proposta em 31-12-2017



Fonte: Base de Dados da Adoção e OSS – dezembro de 2017



SIGLAS E ABREVIATURAS

CNA – Conselho Nacional para a Adoção

GAT – Gabinete de Apoio Técnico

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

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

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

NAP – Necessidades Adotivas Particulares

OSS – Organismo(s) de Segurança Social

RJPA - Regime Jurídico do Processo de Adoção

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa



ANEXOS



Anexo 1 – Recomendações



RECOMENDAÇÃO N.º 7/2017 **(Aprovada em reunião de CNA a 13.03.2017)**

Enquadrado pela alínea d) do n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, o Conselho Nacional para a Adoção (CNA) recomenda aos organismos de segurança social que intervêm em matéria de adoção que emanem as seguintes orientações às respetivas equipas de adoção, tendo em vista o encaminhamento de irmãos em situação de adotabilidade.

Tendo em conta que no âmbito do processo de adoção deve prevalecer o interesse superior da criança, que à prevalência desse interesse subjaz o primado da continuidade das relações psicológicas profundas, isto é, das relações afetivas estruturantes de grande significado e de referência para o seu saudável e harmónico desenvolvimento, permitindo a construção de uma vinculação securizante; que o direito ao conhecimento das suas origens se encontra consagrado na lei e que o suporte mútuo de irmãos neste processo de busca (para além do dos pais adotivos e dos profissionais) se pode constituir como um elemento facilitador da construção de memórias e da integração por parte da criança das várias dimensões da sua história de vida - algo fundamental na construção da sua identidade; que cabe ao tribunal definir a adotabilidade das crianças e aos organismos de segurança social caracterizá-las, diagnosticar as suas necessidades, prepará-las para a sua integração em famílias adotivas e, ainda, aferir a correspondência entre as necessidades por elas evidenciadas e as capacidades dos candidatos selecionados, tendo em vista a apresentação de propostas de encaminhamento, recomenda-se o seguinte:

Os irmãos não deverão ser separados, exceto se o seu superior interesse o desaconselhar, pelo que no encaminhamento de irmãos, as equipas de adoção deverão assumir a subsidiariedade da separação das fratrias em relação ao seu encaminhamento conjunto, devendo, por todas as formas, e em tempo útil para as crianças, esgotar as hipóteses do mesmo antes de propor a sua integração em famílias diferentes.

Assim, como princípio orientador, na pesquisa de famílias para fratrias deverá proceder-se de acordo com a metodologia definida, pesquisando-se famílias selecionadas para fratrias a nível nacional e internacional (fluxo normal e fluxo invertido) e, só depois e na inexistência de resposta viável, pesquisando famílias capazes de dar resposta às necessidades de cada uma das crianças, ou de cada subfratria, e disponíveis e preparadas para manter entre os irmãos as relações necessárias ao seu saudável crescimento e construção identitária. A separação de fratrias deverá assumir um carácter de exceção, estar devidamente ponderada e tecnicamente fundamentada e verter o respeito pelo envolvimento da(s) criança(s) nessa decisão (quando aplicável), sendo admissível, apenas, quando os elementos da fratria tiveram percursos de vida diferentes ou projetos de vida definidos em tempos diferentes, ou na ausência constatada, após pesquisa de família para encaminhamento conjunto, de candidaturas disponíveis e preparadas para corresponderem às necessidades concretas de um grupo de irmãos em situação de adotabilidade, devendo ainda assim e sempre que possível a manutenção da relação entre os irmãos ser garantida através da escolha de famílias adotivas que permitam um efetivo relacionamento entre eles.

Pág. 1/1





Conselho Nacional para a Adoção
Rua Rosa Araújo, n.º 43
1250-194 Lisboa

RECOMENDAÇÃO N.º 8 /2017

(Aprovada em reunião de CNA a 22.05.2017 e alterada em reunião de CNA a 14.08.2017)

Recomendação do Conselho Nacional para a Adoção (CNA) - Legitimidade das instituições particulares de solidariedade social para intervir em matéria de adoção, nacional e internacional, na sequência da norma revogatória prevista no artigo 9.º da Lei n.º143/2015 de 8 de Setembro.

(Portarias n.º1021/98 de 9 de Dezembro, n.º161/2005 de 10 de fevereiro, n.º162/2005 de 10 de fevereiro, n.º223/2007 de 2 de Março, n.º1111/2009 de 28 de setembro, n.º1267/2009 de 16 de outubro, n.º315/2010 de 15 de Junho, n.º212/2012 de 13 de julho, 213/2012 de 13 de julho, n.º375/2012 de 19 de novembro e n.º287/2013 de 19 de setembro)

O novo Regime Jurídico do Processo de Adoção (RJPA), aprovado pela Lei n.º143/2015 de 8 de Setembro, veio regular os processos de adoção nacional e internacional estabelecendo igualmente as condições para a intervenção de instituições particulares sem fins lucrativos.

O n.º2 do artigo 1.º do RJPA identifica, de forma taxativa, que as entidades competentes em matéria de adoção são: os organismos de segurança social, a Autoridade Central para a Adoção Internacional, o Ministério Público e os Tribunais.

São considerados organismos de segurança social o Instituto de Segurança Social, IP, o Instituto de Segurança Social dos Açores, IPRA, o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM e, no município de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, ao abrigo do disposto no artigo 7.º do RJPA.

O n.º 3 do artigo 1.º do RJPA estatui que podem intervir na adoção nacional, as instituições particulares de solidariedade social e equiparadas e outras entidades de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, nas condições e limites estabelecidos no RJPA (artigos 15.º a 25.º do RJPA). Estabelece ainda que podem intervir na adoção internacional, as entidades devidamente autorizadas e acreditadas, nas condições e limites estabelecidos no RJPA (artigo 66.º a 75.º do RJPA).

A Portaria n.º1021/98 de 9 de dezembro reconheceu ao Refúgio Aboim Ascensão capacidade para atuar como organismo da segurança social em matéria de adoção, na área relativa ao estudo e acompanhamento da situação social e jurídica da criança e do jovem e desenvolvimento das ações adequadas à definição do seu projeto de vida, com vista à adoção, ao abrigo do n.º 3 do artigo 29.º do Decreto-Lei nº 120/98 de 8 de Maio e o artigo 13.º do Decreto-regulamentar n.º17/98 de 14 de Agosto. Do mesmo modo, as Portarias n.º161/2005 de 10 de fevereiro, n.º162/2005 de 10 de fevereiro, n.º223/2007 de 2 de Março, n.º1111/2009 de 28 de setembro, n.º1267/2009 de 16 de outubro, n.º315/2010 de 15 de Junho, n.º212/2012 de 13 de julho, n.º213/2012 de 13 de julho, n.º375/2012 de 19 de novembro e n.º287/2013 de 19 de setembro, reconheceram a determinadas IPSS, a competência para o exercício da atividade mediadora em adoção internacional, ao abrigo do disposto nos artigos 17.º e 24.º do Decreto-Lei nº 120/98 de 8 de Maio e nos artigos 20.º a 25.º do Decreto-regulamentar n.º17/98 de 14 de Agosto.

Pág. 1/2

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 300 511 440 • Fax. 300 511 441
www.seg-social.pt



As Portarias são regulamentos governamentais que estão sempre dependentes de uma lei habilitante que visam regulamentar, conforme o disposto no n.º1 e 2 do artigo 136.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Sucedem, porém, que a alínea b) do artigo 9.º da Lei n.º143/2015, de 8 de setembro, que aprova o RJPA, revoga, expressamente, os capítulos III a V e os artigos 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º185/93 de 22 de Maio, (alterado pelo Decreto-Lei n.º120/98 de 8 de Maio e pelas Leis n.º 31/2003 de 22 de agosto e 28/2007 de 2 de agosto), disposições legais que dizem especificamente respeito às entidades competentes em matéria de adoção. Além disso, a alínea c) do artigo 9.º do mesmo diploma revoga expressamente o Decreto regulamentar n.º17/98 de 14 de agosto.

Cumpra assim analisar a validade ou caducidade das referidas Portarias, uma vez que a lei que as habilitou e que aquelas visam regulamentar foi expressamente revogada.

O n.º 2 do artigo 145.º do CPA consagra que “Os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamentam, salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta”.

Considera-se, pois, atendendo à disposição legal do CPA que as portarias caducaram em virtude de a lei e o decreto-regulamentar, ao abrigo do qual elas foram aprovadas, se encontrarem revogados. Entende-se ainda que o conteúdo das portarias em matéria de adoção é manifestamente incompatível com as soluções jurídicas do RJPA, pelo que não se aplicará a segunda parte do n.º2 do artigo 145.º do CPA.

Assim, considera o CNA que inexistem razões para a manutenção das competências, em matéria de adoção nacional e internacional, das IPSS identificadas nas Portarias em referência.

Estas instituições devem ser notificadas pelo CNA, sobre a caducidade das Portarias legitimadoras da sua intervenção em matéria de adoção, com indicação dos novos procedimentos de habilitação (com remissão para o RJPA), caso pretendam continuar a intervir no mesmo âmbito.



Anexo 2 – Programa do Seminário – O Conselho Nacional para a Adoção – dois anos de atividade



O Conselho Nacional para a Adoção - dois anos de atividade

20 de novembro 2017
Centro Cultural Casapiano

Programa

14h00 – Receção dos participantes

14h30 – Sessão de Abertura

Rui Fiolhais, Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.

Edmundo Martinho, Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Augusta Aguiar, Presidente do Conselho Diretivo Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P. - RAM

Natércia Gaspar, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social dos Açores, ISSA - I.P.R.A.

Cristina Figueiro, Presidente do Conselho Diretivo da Casa Pia de Lisboa

15h00 - O Novo Regime Jurídico do Processo de Adoção: o papel do CNA

Moderação: Sofia Borges Pereira, Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P. e Coordenadora do Conselho Nacional para a Adoção

▪ *O Novo Enquadramento Legal e a Colegialidade das Decisões*

Isabel Pastor, Diretora da Unidade de Adoção, Apadrinhamento Civil e Acolhimento Familiar da SCML e membro do Conselho Nacional para a Adoção

▪ *O Contributo do Conselho Nacional para a Adoção para a Prática de cada Organismo de Segurança Social (OSS)*

Augusta Aguiar, Presidente do Conselho Diretivo do ISSM, I.P. – RAM e membro do Conselho Nacional para a Adoção





O Conselho Nacional para a Adoção - dois anos de atividade

- **Organização, funcionamento e balanço das atividades do CNA**

Teresa Mafalda Coelho, Chefe do Setor para a Adoção e Apadrinhamento Civil do ISS, I.P. e Coordenadora do Gabinete de Apoio Técnico do Conselho Nacional para a Adoção

- **O Conselho Nacional para a Adoção e os Desafios para o Futuro**

Natércia Gaspar, Vogal do Conselho Diretivo do ISSA, I.P.R.A. e membro do Conselho Nacional para a Adoção

16h00 – Pausa para café

16h15 - Apresentação do Manual da Intervenção dos OSS na Adoção de Crianças

Isabel Pastor, SCML e **Bárbara Sacur**, membro do GAT, ISS, I.P.

Moderação:

Lucília Gago, Procuradora Geral-Adjunta

Comentários:

Margarida Rangel e **Maria Adelina Barbosa**, Docentes da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

Paulo Guerra, Diretor do Centro de Estudos Judiciários

18h00 - Encerramento

