

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E ESTUDOS DE SOCIOLOGIA

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

---

**Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de  
Protecção de Crianças e Jovens**

---

**RELATÓRIO FINAL**

Fevereiro de 2008



---

**Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de  
Protecção de Crianças e Jovens**

---

**RELATÓRIO FINAL**

Anália Torres (coordenadora)

Elsa Pegado

Manuel Sarmento

Ana Patrícia Hilário

Andrea Freitas

Isabel Sousa

Raquel Cruz

Raquel Penha



## **Equipa do Estudo**

**Coordenação Nacional:** Anália Torres

### **Equipa Central e Regional de Lisboa e Vale do Tejo**

Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Coordenação: Anália Torres

Investigadora sénior: Elsa Pegado

Bolseiras e colaboradoras: Isabel Sousa, Ana Patrícia Hilário, Andrea Freitas, Raquel Cruz, Raquel Penha

### **Equipa Regional do Minho e Trás-os-Montes**

Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho

Coordenação: Manuel Sarmento

Investigadoras seniores: Natália Fernandes, Catarina Tomás

Bolseiras: Ana Luísa Melro, Elisabete Barros

### **Equipa Regional Área Metropolitana do Porto**

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Coordenação: Isabel Dias

Bolseira: Ana Luísa Barbosa

### **Equipa Regional das Beiras**

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Coordenação: Sílvia Portugal

Bolseiras: Mariana Santos Costa, Paula dos Reis Costa

### **Equipa Regional do Alentejo**

Departamento de Sociologia da Universidade de Évora

Coordenação: Carlos Silva

Bolseiras e colaboradoras: Tânia Cristina dos Santos, Lídia Baptista, Paula Godinho

### **Equipa Regional do Algarve**

Escola Superior de Educação da Universidade do Algarve

Coordenação: Leonor Borges

Bolseira: Liliana Simões

### **Equipa Regional dos Açores e da Madeira**

Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores

Coordenação: Gilberta Rocha

Bolseiras: Andrea Freitas, Cristina Dantas



## Agradecimentos

O presente relatório é o resultado de um trabalho de investigação intensivo, desenvolvido ao longo de cerca de nove meses, envolvendo, para além dos autores do relatório, uma vasta equipa de investigadores de várias Universidades do país.

À Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, em particular ao seu presidente, mas também a toda a equipa técnica, dirigimos as primeiras palavras de agradecimento, por todo o apoio prestado ao longo do estudo. A articulação estreita e continuada entre a equipa de investigação e a Comissão Nacional constituiu um factor facilitador do bom desenvolvimento do mesmo.

Em segundo lugar, agradecemos a todas as CPCJ que colaboraram no estudo, disponibilizando toda a informação solicitada, em particular aos(às) seus/suas presidentes e a todos os seus membros e elementos de reforço técnico que foram entrevistados. Agradece-se igualmente a todos os representantes de entidades a montante e a jusante da actuação das Comissões auscultados no âmbito dos estudos de caso.

Em terceiro lugar, agradecemos a todos os interlocutores entrevistados a nível central. A amplitude da informação que forneceram e a diversidade de pontos de vista que expressaram, de acordo com os diferentes lugares em que se posicionam, constituíram factores enriquecedores do estudo agora apresentado.

Por último, um agradecimento a toda a equipa que esteve envolvida no estudo. Em particular, aos coordenadores das equipas regionais, pelo seu forte envolvimento, pela sua disponibilidade permanente e pelos seus contributos teóricos, metodológicos e substantivos muito enriquecedores.



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>I. DADOS GLOBAIS DA ACTIVIDADE DAS CPCJ</b> .....	<b>15</b>
1.1. A ACTIVIDADE DAS CPCJ NUMA PERSPECTIVA EVOLUTIVA .....	15
1.2. PREVALÊNCIA E INCIDÊNCIA DE SINALIZAÇÕES ÀS CPCJ .....	25
<b>II. CARACTERIZAÇÃO DAS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS: UMA TIPOLOGIA</b> .....	<b>31</b>
2.1. INTRODUÇÃO .....	31
2.2. TIPO COOPERANTE .....	32
2.3. TIPO DIFUSO .....	38
2.4. TIPO COESO.....	42
2.5. TIPO CENTRALISTA .....	44
2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	46
<b>III. PROBLEMAS TRANSVERSAIS DA ACTIVIDADE DAS CPCJ</b> .....	<b>51</b>
3.1. PROBLEMAS RELATIVOS À INTERVENÇÃO .....	53
3.1.1. <i>Sinalização de Casos, Investigação e Diligências Sumárias</i> .....	53
3.1.2. <i>Consentimento</i> .....	57
3.1.3. <i>Diagnóstico</i> .....	63
3.2. PROBLEMAS RELATIVOS AOS RECURSOS .....	65
3.2.1. <i>Recursos Globais</i> .....	65
3.2.2. <i>Comissão na modalidade Alargada</i> .....	72
3.3. PROBLEMAS RELATIVOS À IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS.....	75
3.3.1. <i>Implementação de Medidas</i> .....	75
3.3.2. <i>Acompanhamento de Medidas</i> .....	78
3.3.3. <i>Articulação com Entidades Externas: a visão das CPCJ</i> .....	81
<b>IV. ENTIDADES EXTERNAS: OLHARES SOBRE AS CPCJ</b> .....	<b>89</b>
4.1. A VISÃO DA JUSTIÇA: MINISTÉRIO PÚBLICO E JUÍZES .....	90
4.2. A VISÃO DA SEGURANÇA SOCIAL .....	97
4.3. A VISÃO DA SAÚDE .....	99
4.4. A VISÃO DAS IPSS .....	101
4.5. A VISÃO DAS ESCOLAS .....	104
<b>V. ILUSTRAÇÃO DE CASOS</b> .....	<b>109</b>
5.1. CASOS DE ABANDONO.....	110
5.2. CASOS DE ABANDONO ESCOLAR .....	113
5.3. CASOS DE NEGLIGÊNCIA.....	117
5.4. CASOS DE MAUS-TRATOS FÍSICOS E/OU PSICOLÓGICOS .....	122
5.5. CASOS DE ABUSO SEXUAL .....	126
5.6. PRÁTICA DE COMPORTAMENTO DESVIANTE.....	130
5.7. EXPOSIÇÃO A MODELOS DE COMPORTAMENTO DESVIANTE .....	133
5.8. SITUAÇÕES-LIMITE .....	136
<b>VI. IDENTIFICAÇÃO DE BOAS E MÁIS PRÁTICAS</b> .....	<b>143</b>
<b>VII - AVALIAÇÃO DA FORMAÇÃO DAS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS</b> .....	<b>147</b>
7.1. INTRODUÇÃO .....	147
7.2. AVALIAÇÃO GLOBAL DA FORMAÇÃO: POTENCIALIDADES E CONSTRANGIMENTOS.....	148
7.3. NECESSIDADES DE FORMAÇÃO .....	151
7.4. RECOMENDAÇÕES .....	153

<b>VIII. SISTEMA DE PROTECÇÃO EM PORTUGAL: TENDÊNCIAS, TENSÕES E PONTOS CRÍTICOS.....</b>	<b>157</b>
8.1. SINAIS DE MUDANÇA .....	157
8.2. TENSÕES .....	161
8.3. PONTOS CRÍTICOS DO SISTEMA ONDE FAZ SENTIDO CONSTRUIR A MUDANÇA .....	166
<b>IX. ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS DE PROTECÇÃO DE VÁRIOS PAÍSES.....</b>	<b>169</b>
<b>X. CONCLUSÕES.....</b>	<b>175</b>
<b>XI. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>179</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>185</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>189</b>
ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS .....	191
ANEXO II – MODELO DE RELATÓRIO DE ESTUDO DE CASO.....	195

## Introdução

A protecção de crianças e jovens em risco nas sociedades modernas é um dever do Estado democrático, que representa cidadãos, e uma sequência lógica da definição da criança como sujeito de direitos. Se a educação de todas as crianças é responsabilidade de todos nós – famílias e comunidades –, como resulta claro do compromisso educativo expresso na ideia de escolaridade obrigatória, e de pré-escolaridade, mais vincado se torna esse compromisso nas situações em que um lado da parceria se encontra fragilizado. Assim, se família e sociedade representam dois braços que sustentam a educação das crianças, um desses braços tem de ser mais forte sempre que o outro revela falhas, debilidades ou inconstâncias, como acontece com as crianças e jovens em risco.

As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) constituíram-se exactamente para intervir, do lugar do Estado e da comunidade, nas situações difíceis, nos casos em que, por circunstâncias várias, as famílias têm dificuldade em cumprir o seu papel. Existindo segundo a lei para defender o “superior interesse da criança” elas envolvem recursos humanos e financeiros e o trabalho de centenas de técnicos e de membros da comunidade dos vários pontos do país.

A criação e a entrada em funcionamento em 2001 destas Comissões representaram uma viragem no sistema de protecção de crianças e jovens. Passou-se de uma concepção da intervenção centrada nas instâncias judiciais para uma visão não judicializada, assente numa lógica de envolvimento da rede social de actores da comunidade, a nível concelhio<sup>1</sup>. Partiu-se então do pressuposto de que a protecção de crianças e jovens exige uma acção multidimensional e concertada, que terá a ganhar com a participação activa e co-responsabilizante das várias entidades que actuam no terreno nos diversos sectores – a segurança social, a saúde, a educação, as IPSS e outros.

Desenvolvendo a sua acção nos novos moldes há já alguns anos, hoje é possível afirmar com segurança que o trabalho que realizam é difícil, exigente e complexo. Vários são os factores que contribuem para a complexidade e dificuldade da sua actuação, como se terá ocasião de analisar mais em detalhe neste relatório. Vale a pena salientar desde já alguns deles. Desde logo por aquilo que está em causa – lidar muitas vezes com situações de risco ou de perigo que, a não serem resolvidas, põem em causa a integridade física e psicológica

---

<sup>1</sup> Entre muitos outros aspectos constantes da filosofia que inspirou a Lei de Protecção que criou as novas Comissões, sublinhe-se a diferença fundamental, por comparação com as Comissões de Protecção existentes anteriormente, de estas agora deixarem de ser presididas pelo Ministério Público, podendo dizer-se assim que se desjudicializaram.

ou mesmo a vida das crianças. Mas também porque se defrontam com uma grande diversidade de casos, muitas vezes de difícil resolução, enraizados em contextos sociais muito desfavorecidos cujos problemas muitas vezes ultrapassam largamente as suas competências e as suas possibilidades de actuação. As dificuldades do trabalho em parceria, implicado na própria presença de representantes de várias entidades na Comissão, mas também na articulação que as Comissões têm que estabelecer com outras entidades a montante e a jusante, complexificam de igual modo a sua actuação. Este trabalho exige que todas essas entidades se sintam envolvidas em torno de um objectivo comum que valorizam e que mobilizem concertadamente esforços no sentido de promover o bem-estar das crianças e jovens das “suas” comunidades. Além disso, pelas matérias sensíveis com que lidam, elas estão particularmente sujeitas ao olhar público. Efectivamente, o trabalho das Comissões de Protecção tem sido por várias vezes – designadamente nos casos de mortes de crianças - objecto de críticas acesas mediatizadas pela comunicação social.

Sem menosprezar os erros que possam existir ao nível da sua actuação, sobretudo quando resultam em consequências irreversíveis de morte ou de danos físicos e psicológicos duradouros nas crianças, o estudo de diagnóstico e avaliação das CPCJ foi realizado com a firme convicção de que a eficácia das Comissões pode ser melhorada. E de que sobre a tentação de apontar o “dedo acusador” deve prevalecer a tentativa de conhecer de modo aprofundado os factores que podem determinar a sua maior eficácia, tanto quanto os problemas, as dificuldades e os constrangimentos com que se deparam.

Nas sociedades democráticas modernas, e nas instituições que se regem pela lógica das competências e não pela lógica do estatuto, qualquer actor institucional que lida com dinheiros públicos deve fazer da avaliação uma oportunidade para a mudança. E quando a actividade que se exerce lida com matérias tão decisivas e de relevância social tão óbvia como é o bem-estar das crianças a necessidade de fazer convergir esforços de correcção torna-se evidente.

A necessidade de avaliar a actuação das Comissões tem sido preocupação desde o início da sua actividade, expressa, de resto, num conjunto de relatórios anuais de avaliação da sua actividade elaborados pela Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco. Faz sentido, no entanto, que decorridos já alguns anos depois da sua constituição, se proceda a uma reflexão mais alargada e a um olhar externo que contribua para melhorar o seu desempenho.

Tendo como principal objectivo a produção de conhecimento com vista a melhorar a eficácia do trabalho das Comissões, o estudo de diagnóstico e avaliação das CPCJ realizado dirigiu-se tanto à actividade das Comissões, como aos contextos em que elas a desenvolvem, entendendo-os em dois sentidos. Primeiro, situando o seu papel no quadro do sistema de protecção de crianças e jovens. Segundo, incluindo um conjunto de actores institucionais e parceiros, a montante e a jusante da sua actividade, que condicionam desempenhos e resultados.

Especificamente, o estudo visou os seguintes objectivos: i) conhecer e avaliar os processos de trabalho das Comissões, isto é, o conjunto dos aspectos que caracterizam o seu funcionamento e que constituem factores condicionantes dos seus desempenhos em termos de eficácia e eficiência, de modo a possibilitar a introdução de melhorias nesses processo, designadamente através da identificação de boas práticas; ii) avaliar a eficácia das Comissões no que se refere às suas potencialidades e reais capacidades para atingir os objectivos aos quais procuram responder, designadamente a protecção de crianças e jovens, nas várias etapas do processo: na realização do diagnóstico das situações de risco, na definição e implementação de medidas adequadas e no acompanhamento efectivo das medidas implementadas; iii) melhorar o conhecimento dos contextos de actuação das Comissões, nomeadamente sobre a relação que estabelecem com as entidades situadas a montante e a jusante da sua actividade, bem como sobre os problemas e limitações com que essas entidades se defrontam e que condicionam o sucesso da intervenção das Comissões; iv) analisar a formação específica dirigida aos técnicos das Comissões que tem sido realizada, dado o papel estratégico que as competências técnicas jogam no trabalho desenvolvido pelas Comissões, na medida em que condicionam a qualidade dos resultados alcançados, reflectindo sobre a sua adequação às necessidades e exigências do trabalho dos técnicos.

\*\*\*

Tendo em conta os objectivos definidos, o estudo integrou vários procedimentos metodológicos: i) estudos de caso de CPCJ; ii) entrevistas e *focus group* a um conjunto alargado de interlocutores; iii) análise sistemática dos dados dos relatórios anuais da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco; iv) análise documental sobre a temática da infância e juventude e Sistemas de Promoção e Protecção de Crianças em Portugal e noutros países; v) análise de casos de crianças maltratadas mediatizados na

imprensa escrita nacional; vi) observação participante em acção de formação; vii) análise dos materiais da formação ministrada pela CNPCJR.

Os **estudos de caso de CPCJ** constituíram o nó central da pesquisa, permitindo conhecer de forma aprofundada os processos de trabalho e a actuação das Comissões, bem como as outras entidades que com elas articulam. Foram realizados 26 estudos de caso distribuídos de forma mais ou menos equitativa pelo território nacional (6 na região do Minho e Trás-os-Montes Norte, 2 na Área Metropolitana do Porto, 5 na região das Beiras, 6 na região de Lisboa e Vale do Tejo, 3 no Alentejo, 2 no Algarve, 2 na Região Autónoma dos Açores e 2 na Região Autónoma da Madeira<sup>2</sup>). Os critérios de selecção das CPCJ objecto dos estudos de caso foram orientados para a captação da diversidade de situações, designadamente em termos de contexto socioeconómico, dimensão da Comissão, volume processual e possibilidade de identificação de boas práticas de actuação.

Os estudos de caso foram realizados intensivamente ao longo de cerca de cinco meses e envolveram uma diversidade de procedimentos e a auscultação de um conjunto variado de actores: 1) visitas aos locais de funcionamento das CPCJ; 2) entrevista ao(à) Presidente da CPCJ; 3) entrevistas aos membros da Comissão Restrita; 4) entrevistas ao(s) elemento(s) de reforço técnico; 5) observação de reuniões da Comissão Restrita; 6) observação de reuniões da Comissão Alargada; 7) análise documental: actas das reuniões da Comissão Alargada e da Comissão Restrita; Plano de Acção; Regulamento Interno; Relatórios Anuais de Actividades enviados à CNPCJR, ao Ministério Público e à Assembleia Municipal; 8) entrevistas a representantes de entidades com competência em matéria de infância e juventude da área de intervenção da CPCJ; 9) entrevista a magistrados dos tribunais (de família e menores) da área de intervenção da CPCJ: representantes do Ministério Público (quando exista, interlocutor designado para a Comissão) e juizes; 10) entrevistas a outras entidades da comunidade (escolas, IPSS, associações, colectividades); 11) entrevistas a profissionais de saúde e da Segurança Social.

Através de **entrevistas e focus group** foram auscultados interlocutores ligados de alguma forma ao sistema de protecção de crianças e jovens, bem como as principais entidades que a montante e a jusante das Comissões contribuem directa ou indirectamente para os resultados do seu trabalho, recolhendo-se informação sobre o modo como articulam com as Comissões e a visão que possuem acerca do trabalho que estas desenvolvem. Tal permitiu obter elementos de informação importantes sobre as virtualidades e constrangimentos do

---

<sup>2</sup> As CPCJ dos estudos de caso foram: Peso da Régua, Bragança, Braga, Viana do Castelo, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Viseu, Lousã, Coimbra, Aveiro, Castelo Branco, Lisboa Oriental, Amadora, Oeiras, Salvaterra de Magos, Seixal, Setúbal, Évora, Portalegre, Beja, Portimão, Faro, Funchal, Câmara de Lobos, Ponta Delgada e Angra do Heroísmo.

conjunto do sistema de promoção e protecção e das próprias CPCJ. Foram realizadas entrevistas e *focus-group* a: 1) Secretária de Estado Adjunta da Reabilitação; 2) representantes da CNPCJR e do ISSS; 3) pediatras, pedopsiquiatras e psicólogos; 4) magistrados e juristas; 5) investigadores com trabalhos na área de infância e juventude.

Foram analisados os **Relatórios de Actividades das Comissões**, desde o ano de 1998 até 2006, de forma a sistematizar informação que permitisse um conhecimento aprofundado acerca da evolução do trabalho desenvolvido pelas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens.

A **análise documental** incidiu na temática da infância e juventude, tendo igualmente sido analisados os diversos sistemas de promoção e protecção de crianças implementados na Inglaterra, França, Bélgica, Dinamarca, Itália, Suécia, Alemanha, Canadá e Estados Unidos da América, no sentido de aferir similaridades e discrepâncias face ao modelo português e identificar boas práticas relativas aos modelos estudados.

Foi elaborado um dossier de imprensa relativo a **casos de maus-tratos mediatizados** na imprensa, nomeadamente aqueles que pela sua gravidade foram expostos à opinião pública.

Quanto à **análise da formação** ministrada aos elementos das CPCJ, a informação foi recolhida quer através da observação participante de uma das acções de formação, durante todo o tempo em que esta decorreu, quer através da análise dos conteúdos dos módulos e dos materiais distribuídos aos formandos.

O presente relatório está organizado em 11 capítulos.

No primeiro, apresentam-se dados globais da actividade das CPCJ, de forma a fornecer um retrato extensivo numa perspectiva evolutiva, a partir da selecção dos principais indicadores relativos à sua actividade processual e aos seus processos de trabalho. Avança-se ainda para a sistematização da prevalência das situações de risco ou perigo a nível nacional e a nível das 26 CPCJ dos estudos de caso.

O segundo contém uma caracterização intensiva das Comissões, através da criação de uma tipologia com a identificação de vários perfis, a partir do seu contexto de actuação e volume processual, do seu modo de organização, dos recursos de que dispõem e dos seus modos de actuação face aos vários tipos de processos com que trabalham.

No terceiro procede-se à identificação dos problemas transversais da actividade das Comissões, organizados em três grandes linhas: problemas relativos à intervenção; problemas relativos aos recursos; e problemas relativos à implementação de medidas.

O quarto capítulo debruça-se sobre a visão das entidades externas que de algum modo articulam com as Comissões (Ministério Público, Tribunais, Segurança Social, profissionais de saúde, IPSS e escolas) sobre o trabalho por estas desenvolvido.

O quinto inclui uma ilustração dos casos com que as Comissões lidam, permitindo, a partir da análise de casos concretos, conhecer a diversidade de situações com que trabalham – em termos das idades de crianças e jovens e das problemáticas –, as medidas adoptadas em cada caso, os constrangimentos sentidos e, em alguns casos, os impactes da actuação das Comissões, identificando assim casos de sucesso e casos de insucesso.

Retomando os conteúdos dos capítulos anteriores, no sexto identificam-se boas e más práticas do trabalho das Comissões, a partir de quatro dimensões que se revelaram pertinentes para esta análise: os recursos; a organização interna; as práticas de intervenção nas várias fases dos processos; e a articulação com entidades externas.

O sétimo é dedicado à análise da formação ministrada aos técnicos das Comissões e à apresentação de propostas para futuras formações.

O oitavo capítulo centra-se na identificação dos problemas inerentes ao sistema de protecção de crianças e jovens em Portugal, destacando-se as tensões e os pontos críticos do sistema.

No nono é apresentada uma síntese resultante da comparação dos sistemas de protecção de vários países.

Por fim, os dois últimos capítulos contêm o conjunto de conclusões e recomendações que o estudo permitiu produzir a partir da análise integrada dos resultados.

Em anexo, são apresentados a lista dos interlocutores entrevistados a nível central e o modelo de relatório elaborado para cada estudo de caso.

Para além do presente relatório, e respectivo Sumário Executivo, o estudo deu origem a quatro outros produtos, consubstanciados em três volumes complementares, designadamente: Relatório de Análise dos Relatórios Anuais de Actividades das Comissões; Relato de Casos Acompanhados pelas CPCJ; Breve Caracterização dos Sistemas de

Protecção de Vários Países; uma compilação dos casos de maus-tratos mediatizados na imprensa nos últimos anos.



## **I. Dados Globais da Actividade das CPCJ**

### ***1.1. A actividade das CPCJ numa perspectiva evolutiva***

Os dados relativos à actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) que a seguir se apresentam de forma sintética resultam da análise dos Relatórios de Avaliação das Actividades das CPCJ produzidos pela Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, a partir de informação fornecida por cada uma das CPCJ.

Estes relatórios de avaliação constituíram uma fonte de informação muito rica. É de salientar, aliás, que não haverá muitas instituições do Estado em Portugal cujo escrutínio das actividades seja anualmente realizado como acontece com as Comissões. Tal preocupação é mais um indicador do carácter inovador da lógica de implementação das Comissões.

No presente capítulo procede-se a uma caracterização da actividade das CPCJ necessariamente sintética e selectiva, extraindo de uma análise mais exhaustiva – que pode ser consultada em volume específico<sup>3</sup> - os aspectos que nos pareceram mais relevantes, de modo a retratar numa perspectiva diacrónica os traços globais da actividade das CPCJ nos últimos anos.

#### **1) Acréscimo dos processos instaurados**

Entre 2001 e 2006 constata-se um acréscimo significativo do volume processual. Em particular, é bastante evidente o aumento do número de processos instaurados, partindo-se de 9083 em 2001, para atingir os 15051 em 2005 e 25209 em 2006. Este último aumento exponencial poderá, por um lado, dever-se à abertura de processos imediatamente após a sinalização da situação, prática essa que teve início apenas a partir do ano de 2005, e, por outro, ao aumento gradual do número de comissões existentes e que enviaram o seu modelo de recolha de dados à CNPCJR. A estas razões acrescerá uma cada vez maior visibilidade das CPCJ nos contextos onde actuam, aliada ao crescente reconhecimento da sua legitimidade na protecção das crianças e jovens.

---

<sup>3</sup> Cf. Volume Complementar I: Análise dos Relatórios Anuais das Actividades das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens.

Para além dos processos instaurados transitaram do ou de anos anteriores mais de 23 mil processos<sup>4</sup>.

**Quadro 1. Fluxo processual nas CPCJ, no período 2001-2006**

	Nº CPCJ existentes	Nº de CPCJ que enviaram MRD	Processos instaurados	Processos transitados	Processos reabertos	Arquivados liminarmente	Arquivados após intervenção (com medidas)	Arquivados após intervenção (remetidos) <sup>5</sup>	Total Arquivados
2001	193	141	9083		618	1796	1962		3758
2002	216	157	9445		754	2033	1981		4014
2003	239	191	12719		823	3632	2922		6554
2004	252	229	12420		1062	3241	3359		6600
2005	265	221	15051		816	3381	2213	2519	8113
2006	269	269	25209	23712	2026	6326	6514	5586	18426

Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2001-2006), CNPCJR/ISS, IP

O número de processos arquivados tem igualmente crescido ao longo do período em análise, com uma subida em flecha de 2005 para 2006, em que totalizaram 18426. Entre estes, prevalecem aqueles que foram arquivados após intervenção da CPCJ, com um valor cerca de duas vezes superior aos arquivados liminarmente.

## 2) Quatro principais tipos de problemáticas: negligência, maus-tratos físicos e psicológicos, abandono escolar e exposição a comportamentos desviantes

Negligência e maus-tratos físicos e psicológicos têm sido as principais problemáticas detectadas nos processos instaurados ao longo do período 2001-2006, ambas registando um aumento considerável, embora de maior amplitude no caso dos maus-tratos, cujo peso duplica. Em 2006, detinham um peso percentual de, respectivamente, 36,2% e 21,4% no total de processos instaurados. Seguem-se, com percentagens acima dos 10% o abandono escolar, que, ao contrário, tem vindo a decrescer significativamente desde 2002, e a exposição a comportamentos desviantes, com um acréscimo muito expressivo ao longo do período (de 3,5% em 2001 para 13,6% em 2006). Os abusos sexuais têm pouca expressão em termos relativos e registaram uma diminuição.

<sup>4</sup> Os processos transitados só começaram a ser registados a partir de 2006, o que permitiu uma visão mais actual e consonante com o volume de trabalho real das CPCJ.

<sup>5</sup> Note-se que a informação disponível até 2004 não permite saber se os processos remetidos foram ou não contabilizados nos processos arquivados com medidas.

**Quadro 2. Processos instaurados: problemáticas detectadas nas crianças e jovens acompanhados por CPCJ, no período 2001-2006 (%)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Negligência	29,1	34,5	36,5	35	33,5	36,2
Maus-tratos físicos e Psicológicos	10,9	15,1	16,4	18,7	16,8	21,4
Abandono escolar	13,7	23,8	20,6	20,2	18,1	14,4
Exposição a modelos de comportamento desviante	3,5	8,6	9,9	8,1	12,7	13,6
Abandono	4,5	5,3	5,1	4,5	4,2	3,4
Abuso sexual	2,2	2,4	3,3	2,9	3,4	2,6
Prática de facto qualificado como crime	2,9	3,7	2,3	1,8	2	2,1
Problemas de saúde		1,7	2	2,8	1,8	1,5
Exercício abusivo da autoridade	0,7	1	0,4	1	0,7	1,4
Mendicidade		1,2	0,5	1,4	1,8	1,1
Uso de estupefacientes	0,4	1,3	0,7	0,8	2,5	0,7
Ingestão de bebidas alcoólicas	0,3	0,4	0,8	1,4	1,1	0,7
Exploração do trabalho infantil	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Corrupção de menores		0,3	0,9	0,5	0,1	0,4
Prostituição		0,4	0,1	0,4	0,2	0,3
Pornografia infantil		0,1	0,1	0	0,5	0,3
Outras situações de perigo	18,4					
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2001-2006), CNPCJR/ISS, IP

### 3) Crianças cada vez mais novas

Entre 2001 e 2004<sup>6</sup>, aumenta o peso relativo das crianças mais novas nos processos instaurados. Efectivamente, em todos os grupos etários até aos 10 anos (0 a 2, 3 a 5 e 6 a

<sup>6</sup> Considera-se aqui o período 2001-2004, já que para 2005 não existem dados disponíveis e para 2006 os dados são trabalhados a partir de outros escalões etários, impossibilitando uma comparação directa.

9), verificam-se acréscimos, ao passo que a partir dessa idade registam-se ligeiras diminuições.

**Quadro 3. Processos instaurados: caracterização por idade das crianças e jovens acompanhados pelas CPCJ, no período 2000-2004**

	2000		2001		2002		2003		2004	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0-2 anos	519	13,9	1088	12,1	1387	14,2	1765	12,8	1837	14,1
3-5 anos	418	11,2	1082	12,1	1182	12,1	1812	13,2	1915	14,7
6-9 anos	712	19,0	1680	18,7	1772	18,2	2728	19,8	2614	20,0
10-12 anos	792	21,1	1717	19,1	1880	19,3	2707	19,7	2386	18,3
13-15 anos	1163	31,1	2640	29,4	2738	28,1	3633	26,4	3397	26,0
16-18 anos	141	3,8	768	8,6	801	8,2	1121	8,1	920	7,0
TOTAL	3745	100,0	8975	100,0	9760	100,0	13766	100,0	13069	100,0

Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2000-2004), CNPCJR/ISS, IP

O cruzamento da idade das crianças e jovens com as problemáticas detectadas nos processos instaurados passou a constar dos relatórios a partir de 2006, o que representa um salto qualitativo na disponibilização de informação de apoio à melhoria da intervenção das CPCJ. De facto, a análise cruzada dos dois indicadores permite dar conta da grande diversidade de situações com que as CPCJ se defrontam, de quais as problemáticas mais frequentes em cada grupo etário e de como elas podem ter significados diferentes consoante a idade das crianças e jovens.

Sendo a negligência a problemática modal nos processos instaurados entre 2001 e 2006, ela distribui-se de forma diferenciada pelos vários grupos etários. Agrega mais de metade das crianças até aos 5 anos, decrescendo progressivamente à medida que aumenta a idade das crianças e jovens. A negligência é, pois, a principal causa das situações de risco ou perigo entre as crianças mais novas, sobretudo até aos 5 anos, mas também entre os 6 e os 10 anos. Não sendo possível estabelecer a distinção entre negligência e negligência agravada – que desde já se recomenda –, saliente-se que os casos de negligência nas crianças mais pequenas assumem geralmente contornos mais preocupantes, pela situação de maior fragilidade que caracteriza estas idades.

**Quadro 4. Processos instaurados: problemáticas mais frequentes por escalões etários, em 2006**

	0 a 5		6 a 10		11 a 14		15 +		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Negligência	3973	52,1	2365	39,7	1693	25,7	583	16,0	8614
Maus-tratos físicos	717	9,4	696	11,7	538	8,2	334	9,2	2285
Maus-tratos psicológicos/ abuso emocional	985	12,9	794	13,3	641	9,7	284	7,8	2704
Abandono escolar			526	8,8	1772	26,9	1139	31,2	3437
Exposição a modelos de comportamento desviante	1000	13,1	783	13,2	889	13,5	562	15,4	3234
Abandono	252	3,3	181	3,0	220	3,3	160	4,4	813
Abuso sexual	165	2,2	181	3,0	175	2,7	92	2,5	613

Fonte: Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2006), CNPCJR/ISS, IP

Os maus-tratos, quer físicos, quer psicológicos, são transversais aos vários grupos etários de forma relativamente equilibrada, embora entre as crianças com idades compreendidas entre os 6 e os 10 anos o seu peso seja ligeiramente superior, a que não será alheia a maior probabilidade de detecção destas situações pelos estabelecimentos de ensino que as crianças frequentam.

Ao contrário da negligência, o abandono escolar constitui uma problemática cuja proporção cresce à medida que aumenta a idade das crianças e jovens sinalizadas. É a problemática com maior expressão sobretudo nas crianças mais velhas (15 ou mais anos), representando quase um terço dos casos, e, a par com a negligência, nas que têm entre 11 e 14 anos, com 27%. De qualquer modo, não é de desprezar o valor que o abandono escolar assume entre as crianças dos 6 aos 10 anos (8,8%), com idade para frequentar o 1º ciclo do ensino básico.

As restantes problemáticas - exposição a modelos de comportamento desviante, abandono e abuso sexual – assumem proporções relativamente equilibradas em todos os grupos etários.

**4) Supremacia da medida de “apoio junto dos pais”**

A observação das medidas implementadas pelas CPC revela que a esmagadora maioria é constituída pelo “apoio em meio natural de vida”, categoria em que prevalece o “apoio junto dos pais” – em 2006, 79,2% referiam-se a apoio junto dos pais, ao passo que 9,8% diziam respeito a apoio junto de outro familiar. Ao longo dos sete anos em análise, este padrão é

constante, com esta medida a ser aplicada em percentagens que rondam os 90% dos processos instaurados.

Os dados revelam, por outro lado, que as CPCJ institucionalizam, através da colocação em lares ou centros de acolhimento temporário, poucas crianças (8 a 9%).

Todas as outras medidas têm uma expressão muito diminuta, sendo de destacar, pela sua quase inexistência, a colocação sob guarda de pessoa idónea para adopção, que em 2005 e em 2006 não é aplicada em nenhum caso. Mesmo admitindo que parte dos processos que resultam em adopção acabem por não passar pelas CPCJ, porque arquivados liminarmente e remetidos para o tribunal, os valores são efectivamente muito baixos.

**Quadro 5. Processos instaurados: medidas aplicadas às crianças/jovens, no período 2000-2006 (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Apoio em meio natural de vida <sup>7</sup>	94,5	90,2	87,8	87,3	85,4	87,9	89,2
Colocação institucional (Lar e CAT)	3,8	6	7,8	8,7	8,8	8,6	7,6
Confiança a pessoa idónea	1	1,9	2	1,8	1,8	5,3	1,3
Acolhimento familiar	0,7	1,9	2	2	3,2	2,1	1,2
Apoio para autonomia de vida						1,3	0,7
Colocação sob guarda de pessoa idónea para adopção			0,3	0,2	0,6		

Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2000-2006), CNPCJR/ISS, IP

A análise das medidas aplicadas tendo em conta as problemáticas detectadas indicia alguma falta de coerência nas soluções encontradas. Sabendo que as situações de negligência e de maus tratos são, na grande maioria das vezes, da responsabilidade dos progenitores, tal leva a questionar da adequação de medidas que mantêm as crianças e jovens no seio da família biológica, correndo-se o risco, pelo menos em parte dos casos, de perpetuar essas situações.

A consolidação deste indício em conclusões substantivas só poderia ser efectuada mediante um cruzamento, caso a caso, entre problemática detectada e medida aplicada, que até ao momento não foi trabalhado, já que o modo como os dados têm sido recolhidos não o permite. Importará, pois, no futuro, avançar neste sentido.

<sup>7</sup> O apoio em meio natural de vida subdividiu-se em 2005, em apoio junto dos pais e em apoio junto de outro familiar. Como tal não se verifica para os outros anos, optou-se por somar os valores para as duas subcategorias a fim de poder proceder-se à comparação anual.

### 5) Processos arquivados liminarmente e remetidos para tribunal: uma parte “invisível” do trabalho das Comissões

Uma parte significativa dos processos instaurados não resulta em aplicação de medida por parte das CPCJ – ou, pelo menos, na total execução da medida definida -, sendo arquivados liminarmente na Comissão, ou, após a intervenção da CPCJ, remetidos a outras instâncias.

Em 2006, por cada 100 processo instaurados, havia 25 processos arquivados liminarmente, valor que se tem mantido estável – embora com ligeiras oscilações – ao longo do período 2000-2006. Um pouco mais de metade desses processos foi arquivada devido à ausência de risco, tendo implicado para as Comissões um trabalho de diligências sumárias no sentido de confirmar a veracidade e o fundamento das sinalizações. Quanto aos restantes, são de destacar os que são remetidos para tribunal, cuja proporção se mantém estável ao longo dos anos (cerca de um terço dos arquivados liminarmente).

**Quadro 6. Processos arquivados liminarmente: causas do arquivamento no período 2000-2006**

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ausência de risco (não se confirma/já não subsiste)	242	28,5	522	31,7	1044	54	1994	59,4	1477	51,5	2020	59,8	2954	52,8
Remetido a Tribunal	267	31,4	515	31,2	412	21	726	21,6	812	28,3	784	10,5	1522	27,2
Sinalização a CPCJ competente	87	10,2	205	12,4	198	10	405	12,1	350	12,2	354	23,2	776	13,9
Devolução/remissão às entidades com competência em matéria de infância e juventude (saúde, educação, IPSS, etc)						14	232	6,9	229	8	223	6,6	342	6,1
Outras	253	29,8	407	24,7	256									

Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2000 a 2006), CNPCJR/ISS, IP

Quanto aos processos arquivados após intervenção da CPCJ e remetidos a outras instâncias, 22 por cada 100 processos instaurados em 2006, prevalecem os remetidos a tribunal (70%). Só se dispõe de informação sobre as causas dessa remissão para 2005 e 2006. Neste último ano – como aliás, acontece em 2005 -, as causas com mais expressão são o não cumprimento reiterado do acordo de promoção e protecção (33,5% dos processos

remitidos para tribunal, a percentagem mais elevada), a retirada do consentimento (23,1%), a indisponibilidade de meios para aplicar a medida (16,2%) e a ausência de acordo de promoção e protecção (10,5%).

**Quadro 7. Causas do arquivamento dos processos para tribunal, em 2005 e 2006**

	2005		2006	
	N	%	N	%
Não cumprimento reiterado do acordo de promoção e Protecção	647	33,5	1306	33,5
Retirada do consentimento para a intervenção	357	18,5	900	23,1
Indisponibilidade de meios para aplicar/executar a medida	276	14,3	633	16,2
Ausência de acordo de promoção e protecção	290	15,0	411	10,5
Apensação ao Processo Judicial	111	5,8	235	6,0
Situações em que considerem adequado o encaminhamento para adopção	78	4,0	164	4,2
Oposição da criança/jovem com 12 ou mais anos	86	4,5	127	3,3
Ausência de decisão da CPCJ após 6 meses de conhecimento da situação	80	4,1	110	2,8
Oposição do Ministério Público à decisão da CPCJ	4	0,2	13	0,3
Total	1929	100	3899	100

Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2006), CNPCJR/ISS, IP

A análise destes indicadores demonstra que uma parte importante do trabalho das Comissões acaba por não resultar na efectiva implementação de medidas de promoção e protecção de crianças e jovens em sua sede, não se conhecendo o desfecho destas situações. Mas demonstra igualmente a importância do seu trabalho no encaminhamento dos casos para as instâncias competentes.

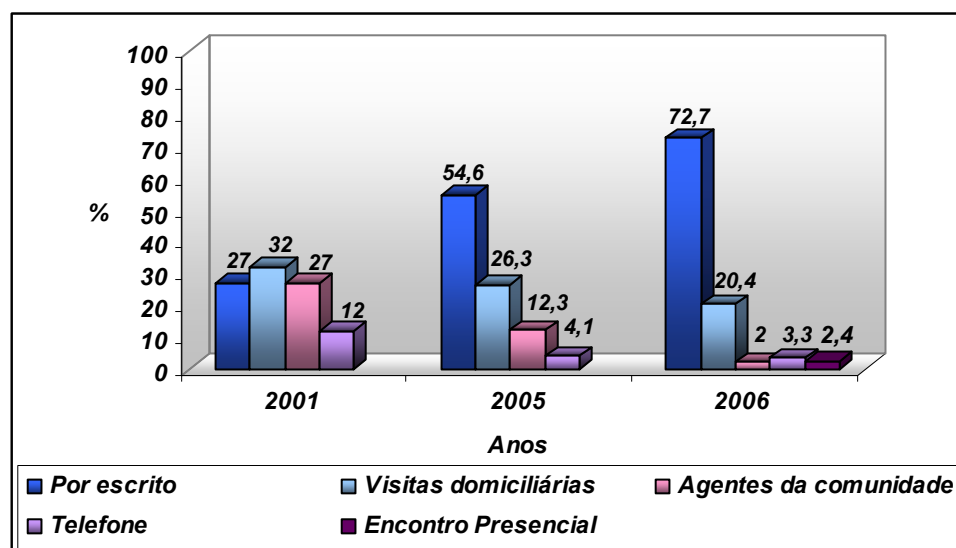
## 6) Burocratização do trabalho no contacto com as famílias?

Um dos aspectos fundamentais do trabalho das CPCJ é o tipo de contactos que estabelecem com as famílias, designadamente na fase inicial dos processos, em que se procura obter o consentimento para a intervenção.

No que se refere à forma de estabelecer o primeiro contacto com os pais, representantes legais ou detentores da guarda de facto da criança/jovem, com vista à obtenção do consentimento para a intervenção, as Comissões de Protecção privilegiaram em 2001 as visitas domiciliárias (32%), ainda que as convocatórias escritas (27%), assim como o contacto através de agentes da comunidade (27%) também tenham apresentado valores elevados durante esse ano. Já em 2005 e 2006, as convocatórias por escrito (54,6% e 72,7%, respectivamente) constituíram o meio de comunicação privilegiado pelas CPCJ e

com um valor muito expressivo, relativamente aos restantes meios. Nestes anos as visitas domiciliárias assumiram um peso de apenas 26,3% (2005) e 20,4% (2006).

**Figura 1. Primeiro contacto com pais, representantes legais ou detentores da guarda de facto da criança/jovem, em 2001, 2005 e 2006 (%)**



Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2001, 2005 e 2006), CNPCJR/ISS, IP

Este facto poderá ser ilustrativo de uma maior formalização e até burocratização no estabelecimento de contactos, assim como de um maior distanciamento da CPCJ face à comunidade envolvente. A maior formalização dos procedimentos é compreensível pela crescente preocupação em garantir a legitimidade da intervenção. Porém, tem como efeito perverso o afastamento de um modelo de proximidade – que, aliás, preside à constituição das próprias CPCJ como um factor positivo e previsivelmente potenciador do sucesso da intervenção - com a consequência negativa de não proporcionar o conhecimento aprofundado das situações que as problemáticas em causa exigem.

## 7) Municipalização e risco de partidarização das Comissões?

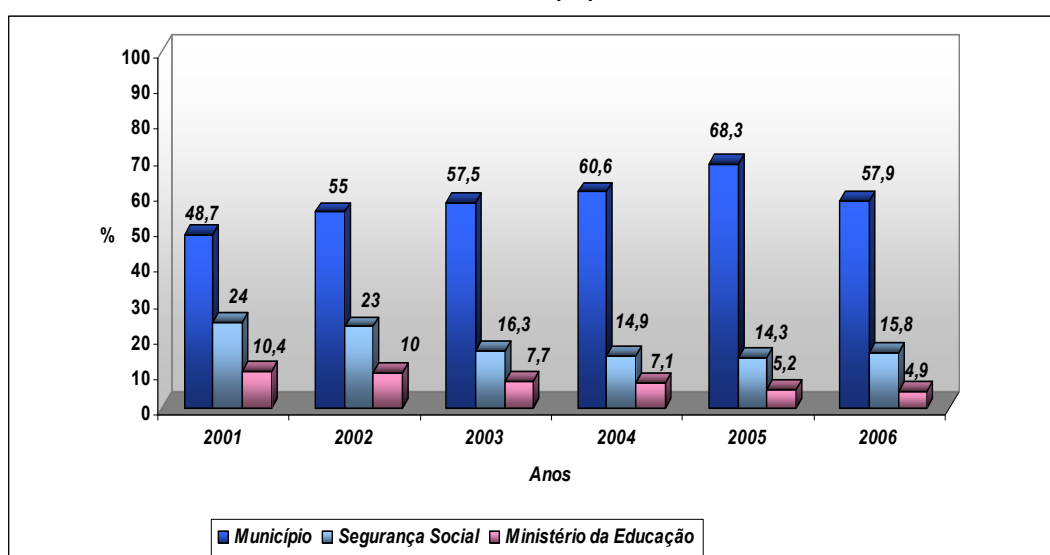
O papel do presidente é central no trabalho das Comissões, como teremos oportunidade de referir nos capítulos seguintes.

Em consonância com uma base territorial concelhia, os municípios têm assumido um papel preponderante nas Comissões, quer na disponibilização de recursos vários, desde apoio administrativo à cedência de instalações e equipamentos essenciais ao seu funcionamento, quer no protagonismo que possuem nas CPCJ.

Efectivamente, observa-se que, no período entre 2001 e 2006, os elementos que assumiram a presidência das CPCJ eram maioritariamente representantes do município, tendência que tem vindo a reforçar-se ao longo deste período: em 2001, a percentagem de CPCJ cuja presidência era da Câmara era de 49% e em 2005 atingia já os 68%. Em 2006, porém, verifica-se uma inflexão desta tendência – desconhecendo-se a sua continuidade - com essa percentagem a descer para os 58%.

Ao contrário, a proporção de CPCJ cujos presidentes são representantes da segurança social tem vindo a registar decréscimos, embora ligeiros, sucessivos.

**Figura 2. Principais entidades que assumiram a presidência da CPCJ no período 2001-2006 (%)**



Se é, sem dúvida, positivo o envolvimento forte das autarquias, pelas razões já referidas, mas também pela capacidade, pelo menos potencial, de promover a articulação das CPCJ com a Rede Social concelhia a que presidem, o facto de assumirem cada vez mais a presidência destas Comissões encerra alguns riscos.

O primeiro prende-se com a questão das competências técnicas para lidar com as situações de crianças e jovens em risco e em perigo, que exigem conhecimentos especializados, que as autarquias nem sempre estarão em condições de assegurar.

O segundo remete para o problema da disponibilidade dos representantes das autarquias para o trabalho na Comissão, sobretudo quando esses representantes desempenham funções directivas na própria Câmara. Através dos estudos de caso, foram identificadas situações em que, por falta de disponibilidade, os presidentes das CPCJ se faziam

representar nas reuniões das Comissões Restritas por outros elementos, não havendo um envolvimento efectivo no trabalho das CPCJ.

O terceiro tem a ver com o risco de partidarização das Comissões e respectivas implicações na articulação estabelecida entre as CPCJ e as entidades da comunidade. Com efeito, a partir da investigação realizada registaram-se em algumas Comissões situações de tensão e conflito que pareciam ter origem mais em problemas de protagonismo político do que em reais questões relativas à protecção das crianças.

## **1.2. Prevalência e incidência de sinalizações às CPCJ**

O número de crianças acompanhadas pelas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Portugal é elevado. Em 2006 ascendia a 54 101 crianças no total de processos das Comissões. Entre estas, quase metade correspondiam a processos instaurados (25960), um valor equivalente para processos transitados do ou de anos anteriores (25973) e um número bastante mais reduzido relativo a processos reabertos (2152). Mesmo tendo em conta que uma parte das crianças contabilizadas corresponderá a sinalizações cuja investigação vem a revelar não se tratar efectivamente de situações de risco, os números não podem deixar de nos preocupar.

A prevalência<sup>8</sup> face ao número de crianças e jovens até aos 21 anos residentes no país, tendo como valor de referência as crianças e jovens abrangidos no volume processual global é, no mesmo ano, de 2%, isto é, 2 crianças em 100 foram acompanhadas pelas Comissões ao longo desse ano. Tomando como base de cálculo os processos instaurados, a taxa desce para 1%, ou seja, uma em cada 100 foi sinalizada para as Comissões e objecto de abertura de novo processo<sup>9</sup>.

De acordo com os dados de caracterização das crianças e jovens nos processos instaurados, esta prevalência não é comum a todos os grupos etários<sup>10</sup>. Mantendo a divisão etária com que a Comissão Nacional procede à recolha destes dados entre as Comissões –

---

<sup>8</sup> Neste ponto do relatório são calculados os valores da prevalência - número de crianças e jovens nos processos das CPCJ por 100 crianças e jovens habitantes - e da incidência – número de casos por problemática por 1000 crianças e jovens habitantes. Adopta-se a definição apresentada por Corby: “os estudos da prevalência medem quantas pessoas numa dada amostra experienciaram um determinado fenómeno pelo menos uma vez num determinado período de tempo. Os estudos da incidência medem o número de ocorrências de um determinado fenómeno numa dada amostra de pessoas num determinado período de tempo”, Corby, Brian (2006), *Child Abuse. Towards a Knowledge Base*, Open University Press, p. 261.

<sup>9</sup> O cálculo da prevalência é efectuado tendo como referência para as crianças e jovens residentes em Portugal os dados dos Censos 2001, pelo que poderão ter-se verificado alterações nos valores que, no entanto, não se prevêem significativas, não retirando validade ao exercício. Uma vez que o objectivo foi igualmente calcular as prevalências para os vários grupos etários e a nível concelhio para as 26 Comissões que foram objecto dos estudos de caso, os únicos dados disponíveis com este nível de desagregação são os constantes dos Censos.

<sup>10</sup> Embora se considere que seria importante ter esta informação para o volume processual global, a Comissão Nacional apenas dispõe destes dados devidamente trabalhados para os processos instaurados.

ela própria a merecer uma reflexão no sentido da sua revisão dado o desequilíbrio entre os diferentes intervalos - pode observar-se que a prevalência é mais elevada nas crianças com idades entre os 13 e os 14 anos, decrescendo a partir daí, com já muito poucas sinalizações relativas a jovens que atingiram a maioridade, o que facilmente se compreende (Cf. Quadro 8). A prevalência para as crianças mais novas é elevada (1,1%) e adquire um significado mais preocupante dadas as condições de maior fragilidade que, pela sua idade, as caracterizam. Além disso, tratando-se de idades em que uma parte delas não está enquadrada em contextos educativos (sobretudo dos 0 aos 2 anos), não frequentando creches ou jardins de infância, ao contrário do que acontece a partir dos 6 anos com a frequência dos estabelecimentos escolares, a prevalência mais baixa não significa necessariamente uma menor exposição a situações de risco ou de perigo, mas pode esconder situações que têm, por essa razão, uma menor visibilidade.

**Quadro 8. Prevalência de crianças e jovens abrangidos nos processos instaurados nas CPCJ em 2006, em Portugal, segundo o grupo etário (número por 100 crianças e jovens habitantes)**

<b>Grupo etário</b>	<b>Prevalência</b>
0-2 anos	1,1
3-5 anos	1,1
6-10 anos	1,0
11-12 anos	1,3
13-14 anos	1,5
15-17 anos	0,9
18-21 anos	0,007
<b>0-21 anos</b>	<b>1,0</b>

Fonte: INE, Censos 2001; CNPCJR/ISS, IP., Relatório Anual de Avaliação da Actividade das CPCJ 2006.

O mesmo procedimento foi efectuado para cada uma das Comissões que foram objecto de estudos de caso nesta pesquisa, com o contributo adicional de, nestes casos, se dispor de informação para todas as crianças e jovens envolvidas no volume processual global, o que explica desde logo os valores de prevalência bastante mais elevados que se observam no Quadro 9.

Não constituindo uma amostra representativa - no sentido estatístico do termo - do universo das Comissões, até porque não foi esse o objectivo dos estudos de caso, o número relativamente elevado de CPCJ abrangidas e a sua diversidade permitem-nos afirmar com alguma segurança que os valores médios a que se chegou não andarão longe do total

nacional. Lembre-se que foram diversos os critérios que nortearam a sua escolha – Comissões em diferentes contextos territoriais e de diferentes dimensões em termos de volume processual, com diferentes formas de organização e modos de actuação (como será desenvolvido no capítulo 2 deste relatório).

**Quadro 9. Prevalência de crianças e jovens abrangidos nos processos instaurados, transitados e reabertos (volume processual global) nas CPCJ dos estudos de caso<sup>11</sup>, em 2006, nos respectivos concelhos de actuação, segundo o grupo etário (número por 100 crianças e jovens habitantes)**

<b>CPCJ</b>	<b>0-2</b>	<b>3-5</b>	<b>6-10</b>	<b>11-12</b>	<b>13-14</b>	<b>15-17</b>	<b>18-21</b>	<b>0-21</b>
Lisboa Oriental	2,6	5,6	6,3	6,1	6,8	8,4	2,5	5,8
Portimão	4,1	1,3	5,4	6,2	6,5	4,2	0,4	4,0
Setúbal	2,4	3,2	3,9	4,4	5,6	6,1	0,5	3,7
Ponta Delgada	2,7	3,2	4,9	4,6	5,6	5,5	0,8	3,7
Peso da Régua	3,4	3,3	3,5	5,0	5,4	4,7	0,2	3,2
Salvaterra de Magos	3,2	3,8	4,1	5,2	5,3	3,4	0,3	3,1
Faro	2,3	2,8	3,0	7,1	7,4	1,4	0	2,6
Gondomar	1,9	2,3	2,6	3,4	6,0	3,7	0,04	2,4
Câmara de Lobos	1,2	2,2	2,2	2,0	6,7	4,5	0,04	2,4
Amadora	3,5		2,5	3,8	3,6	1,1		2,3
Beja	1,3	2,6	2,5	3,9	5,5	2,8	0,05	2,2
Seixal	1,5	2,1	2,1	2,5	2,5	1,9	0,2	2,0
Portalegre	1,9	3,7	2,4	2,6	2,9	1,9	0,3	2,0
Bragança	2,2	2,1	1,8	4,3	5,2	1,3	0,1	1,9
Aveiro	2,6	3,1	1,8	3,9	3,9	1,1	0,1	1,9
Castelo Branco	1,7	3,4	1,9	1,9	3,8	1,9	0,5	1,9
Évora	1,5	2,0	2,6	3,9	2,9	2,5	0,1	1,9
Oeiras	1,4	2,5	2,4	2,8	2,5	2,3	0,2	1,8
Lousã	1,3	3,0	2,9	2,8	1,9	1,2	0	1,7
Viseu	1,1	1,6	2,1	2,9	2,0	2,3	0,3	1,6
Viana do Castelo	0,5	1,0	1,2	1,8	1,9	0,7	0,02	1,5
Coimbra	1,8	2,2	1,7	3,3	3,3	1,2	0,02	1,5
Funchal	2,0	1,6	1,6	1,8	2,0	1,2	0	1,3
Angra do Heroísmo	1,5	1,6	1,3	1,4	2,6	1,2	0	1,2
Braga	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	0,7	0,01	0,7
<b>Média das 25 CPCJ</b>	<b>2,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>3,5</b>	<b>4,1</b>	<b>2,7</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>

Fonte: INE, Censos 2001; Dados fornecidos pelas CPCJ indicadas, relativos a 2006.

<sup>11</sup> À excepção de Vila Nova de Gaia que, tendo constituído um dos estudos de caso, não dispunha de dados suficientemente sistematizados relativos à caracterização das crianças e jovens abrangidos.

A prevalência média em 2006 para o total de crianças e jovens envolvidos em processos instaurados, transitados e reabertos nas 25 Comissões é de 2,3%, valor bastante próximo dos 2% apurados para o total nacional, que acima referenciamos. Por grupo etário, os valores mais elevados situam-se nas crianças que têm entre 11 e 14 anos, rondando os 4%. Não deixam, no entanto, de ser significativos para as crianças mais novas, em particular para as de 3 a 5 anos, a que não será alheio o efeito de maior visibilidade face às que têm até 2 anos pela frequência do pré-escolar, bem como para os jovens de 15 a 17 anos.

Podemos afirmar que, salvo raras excepções, este padrão de distribuição é comum à maioria das CPCJ estudadas, embora a ordem de grandeza das prevalências seja bastante diferenciada em alguns casos.

Efectivamente, tomando como unidade de análise o total de crianças e jovens abrangidos nos processos de cada Comissão, a prevalência face às crianças e jovens residentes nos respectivos concelhos de actuação varia entre os 0,7% de Braga e os 5,8% de Lisboa Oriental. Podemos, a este propósito estabelecer uma distinção entre três perfis de concelhos e Comissões. O primeiro é constituído por aqueles em que a prevalência é significativamente inferior ao total nacional anteriormente mencionado (2%) e engloba, por ordem crescente, Braga, Angra do Heroísmo, Funchal, Viana do Castelo, Coimbra, Viseu e Lousã. O segundo inclui aqueles cujos valores correspondem à média nacional ou estão muito próximos, ligeiramente abaixo ou acima, da mesma, compreendendo Oeiras, Bragança, Aveiro, Castelo Branco, Évora, Seixal, Portalegre e Beja. Por último, o terceiro corresponde aos que se caracterizam por prevalências mais elevadas, englobando Gondomar, Câmara de Lobos, Faro, Salvaterra de Magos, Peso da Régua, Setúbal, Ponta Delgada, Portimão e Lisboa Oriental.

Relativamente às problemáticas mais frequentes nos processos instaurados, em 2006 a negligência apresentava a maior incidência (4,2 casos por 1000 crianças e jovens), muito além das outras, cuja incidência rondava 1 a 2 casos por 1000 crianças e jovens (Cf. Quadro 10)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Optou-se por efectuar o cálculo da incidência em termos de problemáticas, tomando como referência as crianças e jovens residentes até aos 17 anos, e não até aos 21 como no exercício de cálculo da prevalência por escalão etário. Excluiu-se assim do total o número de jovens com idades entre os 18 e os 21 anos, já que o número de processos instaurados relativos a jovens dessa idade é muito diminuto (apenas 39 em 2006). A sua inclusão teria a desvantagem de chegar a incidências por problemática mais baixas do que na realidade são.

**Quadro 10. Incidência das problemáticas mais frequentes nos processos instaurados nas CPCJ em 2006, em Portugal (número de casos por 1000 crianças e jovens habitantes)**

<b>Problemática</b>	<b>Incidência</b>
Negligência	4,2
Maus tratos físicos	1,1
Maus tratos psicológicos	1,3
Abandono escolar	1,7
Exposição a modelos de comportamento desviante	1,6

Fonte: INE, Censos 2001; CNPCJR/ISS, IP., Relatório Anual de Avaliação da Actividade das CPCJ 2006.

Em termos de incidência por grupo etário, importa ainda assinalar que nos casos de negligência ela é bastante superior nas crianças até aos 5 anos (6,1 por 1000 crianças nesta faixa etária), decrescendo para 4,3 e 3,6 nas crianças situadas nos escalões etários imediatamente acima (respectivamente 6 a 10 e 11 a 14 anos). Por sua vez, a incidência dos casos de abandono escolar é, como se compreende, muito mais elevada nas crianças com idades entre os 11 e os 14 anos (3,8 por 1000 crianças com estas idades).

Comparando estes dados com aqueles que nos pareceram mais comparáveis, isto é, com os do Canadá<sup>13</sup>, verifica-se que em Portugal a incidência destas problemáticas – excepto para o abandono escolar, que não está incluído no estudo do Canadá - é, apesar de tudo, menor. Com efeito, no Canadá, a negligência tem uma incidência de 6,3, o “abuso físico” de 4,3, os maus-tratos emocionais de 2,6 e a “exposição a violência doméstica” de 4,8.

<sup>13</sup> A partir de: Nico Trocmé, Barbara Fallon, Bruce MacLaurin, Joanne Daciuk, Caroline Felstiner, Tara Black, Lil Tonmyr, Cindy Blackstock, Ken Barter, Daniel Turcotte, Richard Cloutier (2005) *Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect – 2003: Major Findings*, Minister of Public Works and Government Services Canada. De uma variedade de estudos com formas de contabilidade variadas, escolhemos o estudo que nos parecia mais comparável. Mesmo assim, é preciso sempre manter alguma reserva nestas comparações, porque as metodologias de recolha não são inteiramente sobreponíveis. Ver Volume Complementar II: Breve Caracterização dos Sistemas de Protecção de Vários Países.



## **II. Caracterização das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: uma tipologia**

### **2.1. Introdução**

Neste segundo capítulo, procurou-se encontrar regularidades entre as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ), analisadas nos estudos de caso. Com o intuito de identificar e perceber estas regularidades consideraram-se quatro dimensões de análise: *contexto e volume processual, organização, processos e recursos*.

Na primeira dimensão procurou-se perceber as especificidades dos contextos de actuação das CPCJ, assim como o número de processos por elas acompanhados durante o ano de 2006. No que respeita ao volume processual, optou-se por definir três categorias: pequena, média e grande. A primeira diz respeito às CPCJ que acompanharam menos de 200 processos, a segunda remete para as que acompanharam entre 200 e 500 processos, enquanto a última refere-se às CPCJ que fizeram o acompanhamento de mais de 500 processos.

A segunda dimensão diz respeito aos modelos de organização das Comissões de Protecção, tendo-se analisado o modo de funcionamento da Comissão Restrita e Alargada, o processo de liderança, a organização processual, a articulação com o Ministério Público e com os vários serviços da comunidade.

Já a terceira dimensão refere-se à actividade processual das Comissões, pelo que deu-se um particular destaque ao modo como estas actuam perante os casos considerados como graves, nomeadamente negligência grave, maus-tratos agravados e abuso sexual. Desta forma, procurou-se perceber até que ponto estas CPCJ conseguem salvaguardar a integridade física e psicológica das crianças e jovens nas situações de emergência.

Sendo assim, analisaram-se os procedimentos adoptados por estas Comissões nas situações de emergência, particularmente o recurso ao Art.º 91, que valida a retirada da criança e jovem da situação de perigo em que se encontra, sem que seja necessário o consentimento dos progenitores ou dos responsáveis legais. Outro ponto considerado fundamental na análise desenvolvida foi a articulação estabelecida entre estas CPCJ e o

Ministério Público, uma vez que o acompanhamento do Interlocutor do Ministério Público é um elemento essencial ao nível da fundamentação legal das decisões.

Na última dimensão, pretendeu-se compreender quais os recursos humanos que estas Comissões têm ao seu dispor e de que modo isto determina a sua própria actuação. Deu-se assim um particular destaque ao tempo disponibilizado por quem exerce a liderança das CPCJ, assim como a sua valência técnica. O tempo de afectação e as valências técnicas dos membros destas Comissões de Protecção, bem como a presença de elementos de reforço técnico, constituíram também um aspecto chave na análise desta dimensão.

A partir da análise cruzada destas dimensões, foi criada uma tipologia de perfis caracterizadores de um conjunto de Comissões de Protecção de Crianças e Jovens. Esta tipologia não deve ser encarada como um fechamento estanque ou estático, na medida em que cada CPCJ tem uma complexidade própria, mas permite dar visibilidade à diversidade de situações no terreno, às semelhanças e diferenças entre as CPCJ. Note-se ainda que a tipologia que aqui foi desenvolvida tem como ponto de referência o momento em que se procedeu à recolha de informação.

A partir da análise efectuada é possível distinguir quatro tipos de Comissões de Protecção: cooperantes, difusas, coesas e centralistas. O primeiro tipo, *cooperante*, agrega dez das vinte e seis Comissões. O segundo tipo, *difuso*, engloba doze Comissões. Os tipos *coeso* e *centralista* integram, cada um, duas Comissões de Protecção.

## **2.2. Tipo Cooperante**

O primeiro tipo, *cooperante*, agrega dez das vinte e seis Comissões de Protecção de Crianças e Jovens que integram os estudos de caso. Estas CPCJ caracterizam-se por uma liderança forte e demarcada, promotora de uma intervenção rápida e concertada nas situações de perigo.

Neste tipo, integram-se, por um lado, as Comissões com um elevado volume processual (mais de 500 processos), que desenvolvem o seu trabalho em concelhos considerados problemáticos, das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Estes caracterizam-se por uma elevada densidade populacional, têm uma taxa de natalidade acima da média nacional, e uma taxa de actividade elevada, onde o sector terciário é aquele que apresenta o maior peso. De assinalar o aumento durante a última década do número de bairros de habitação

social. As situações de negligência grave e de maus-tratos físicos agravados assumem um peso considerável no total das problemáticas sinalizadas a estas Comissões. O abandono escolar representa também um elevado peso, sendo a principal problemática detectada em algumas destas Comissões. Das dez comissões que integram o perfil *cooperante*, quatro integram-se nesta categoria.

Por outro, situam-se as Comissões com um volume processual médio, que acompanham entre 200 a 500 processos, que actuam em contextos urbanos de média dimensão, próximos do litoral. São concelhos onde há uma densidade populacional significativa, embora esses valores sejam relativamente inferiores aos constatados no primeiro grupo. A taxa de natalidade é também superior à média nacional. A estrutura sectorial do emprego nestes concelhos é dominada pelo sector terciário. A negligência é a principal problemática sinalizada a estas Comissões, sendo que estas mesmas situações não apresentam contornos tão graves como as verificadas no primeiro grupo. O abandono escolar surge neste âmbito em segundo lugar. Seis das dez CPCJ que pertencem a este tipo enquadram-se nesta categoria.

Neste âmbito, de realçar que em cinco das dez Comissões que se enquadram neste tipo a liderança é exercida pelo Presidente da CPCJ, ao passo que nas restantes cinco esta é assegurada por outro membro da comissão. Note-se que grande parte dos Presidentes destas CPCJ é formada em psicologia e encontra-se em representação do Município.

Nestas CPCJ o membro que exerce a liderança, podendo ser o presidente ou não, encontra-se afecto à comissão a tempo inteiro, daí que tenha conhecimento sobre todos os processos acompanhados pela CPCJ. Há de facto uma grande fiscalização de todas as situações, desde a sinalização, passando pelo diagnóstico, até à implementação e acompanhamento da medida, por parte do líder. Isto parece produzir uma maior segurança no trabalho desenvolvido pelos membros, já que estes se sentem acompanhados pelo mesmo.

*“A Presidente é uma pessoa empenhada, muito preocupada, e isso também faz muito pela equipa. (...) Ela empenha-se de corpo e alma e isso parecendo que não é muito importante para as coisas funcionarem. Eu acho que a prestação de todos os membros também se deve muito a este suporte que nós temos.”*

(Entrevistado 6, Membro de CPCJ)

*“Temos uma Presidente presente, porque no dia a dia é necessário discutir as situações! É necessário avaliar muitas vezes as situações fora das reuniões!”*

(Entrevistado 10, Membro de CPCJ)

Constata-se que a maioria dos membros destas Comissões de Protecção têm formação de base em serviço social, psicologia e educação, e encontram-se afectos à CPCJ a tempo inteiro. Esta maior disponibilidade acaba por ter repercussões positivas no desenrolar dos processos, na medida em que os membros têm mais tempo para efectuar um trabalho mais aprofundado, nomeadamente nas etapas do diagnóstico e acompanhamento.

No entanto, o número de membros afectos a estas Comissões é ainda considerado insuficiente, dado que nem todas as instituições com competência em matéria de infância e juventude disponibilizam membros para o trabalho da Comissão Restrita. Para além disso, mesmo quando essas entidades se encontram representadas na comissão, tendem a não priorizar o trabalho desenvolvido pelos seus membros representantes na CPCJ, contrariando assim as orientações presentes na lei.

*“Acho que devíamos ganhar um trabalho de parceria, que não temos neste momento. Não é por acaso que a comissão, para além do Ministério da Educação e da saúde, e da segurança social obviamente, mas ao nível de IPSS e de forças locais, e o concelho tem imensas associações, e imensos projectos, nós só temos duas representações.”*

(Entrevistado 11, Membro de CPCJ)

*“Eu penso que não sabem muito bem o que se passa aqui. Quando me pediram para vir para cá, eu perguntei que tipo de trabalho era, eles disseram que não sabiam (...) Se precisar de alguma coisa não me atendem logo (...) Nunca me perguntaram se estou bem aqui.”*

(Entrevistado 4, Membro de CPCJ)

Verifica-se que as CPCJ com elevado volume processual podem contar com o apoio de elementos de reforço técnico, sendo que o seu número pode variar entre um e cinco elementos. Já as Comissões de Protecção com volume processual médio têm até dois elementos ao seu dispor.

Num primeiro momento, o líder da CPCJ procura confirmar a veracidade das sinalizações, bem como perceber se foi cumprido o princípio da subsidiariedade. Pretende-se deste modo distinguir se as situações sinalizadas são ou não da competência da comissão, dado que é frequente o envio de situações que legalmente devem ser resolvidas nas entidades de primeira linha com competência em matéria de infância e juventude. São exemplos disso os casos de absentismo escolar enviados pelos estabelecimentos de ensino. Quando as

situações sinalizadas não apresentam informações suficientes sobre o caso, realizam-se contactos junto das entidades sinalizadoras, de forma a perceber os contornos da situação.

*“Fazem-se diligências prévias para averiguar se é uma situação de perigo ou não, e no caso de não ser, poder-se enviar ou devolver aquela situação à entidade competente daquela sinalização, para poderem fazer todas as diligências necessárias para se perceber realmente aquela sinalização.”*

(Entrevistado 1, Membro de CPCJ)

Os casos são distribuídos pelos diversos membros gestores em reunião de Comissão Restrita, de acordo com a valência técnica, a problemática e o número de processos acompanhados por cada técnico. De salientar que nas Comissões com um maior volume processual, os membros encontram-se divididos por grupos de trabalho, segundo uma determinada área geográfica, pelo que a distribuição processual é feita tendo também em conta a zona de residência da criança ou jovem.

Os membros afectos à Comissão Restrita discutem os casos, assim como as medidas a aplicar, durante as reuniões, que se realizam semanalmente.

As situações consideradas como prioritárias ao nível da intervenção da comissão referem-se aos casos de negligência grave, de maus-tratos agravados e de abuso sexual. São também considerados como prioritários os casos de crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 5 anos.

*“Há algumas que são prioritárias. Por exemplo, se nós temos uma situação de maus-tratos evidentes, concretizados logo numa situação de violência familiar. Se temos a situação de um menor que está sozinho, que está em abandono. São situações imediatas!”*

(Entrevistado 9, Membro de CPCJ)

Nessas situações é recorrente o recurso ao procedimento de emergência através da aplicação do Art.º 91, de forma a retirar rapidamente a criança da situação de perigo em que se encontra.

*“Se a criança está em perigo extremo aplicamos o Art.º 91 para retirar a criança do perigo em que está.”*

(Entrevistado 17, Membro de CPCJ)

Essas situações são comunicadas ao Ministério Público, sendo de realçar que os casos de abuso sexual e de maus-tratos físicos reiterados são também encaminhados para as Autoridades Policiais. É ainda de apontar que duas das Comissões que se inserem neste perfil remetem directamente para o Tribunal todas as situações de negligência grave, de maus-tratos agravados e de abuso sexual.

*“Quando se recebe uma denúncia em que há um acto criminoso, como maus-tratos, abuso sexual ou negligência mais grosseira, nós sinalizamos sempre ao DIAP.”*

(Entrevistado 22, Membro de CPCJ)

De destacar que a articulação entre as CPCJ e o Ministério Público é contínua e sistemática. De facto, observa-se que, na maioria destas Comissões, o Interlocutor do Ministério Público desloca-se, pelo menos uma vez por mês, à comissão, com o intuito de assistir às reuniões da Comissão Restrita, e deste modo efectuar um acompanhamento mais próximo do trabalho desenvolvido pelos membros das Comissões.

Nos casos em que o Interlocutor não se pode deslocar à comissão, realizam-se reuniões entre este e o Presidente da mesma. Para além disso, grande parte das Comissões envia uma listagem mensal dos casos para o Ministério Público. De sublinhar que os casos considerados graves detêm um maior acompanhamento por parte do Interlocutor designado pelo Ministério Público. Isto conduz a que os membros sintam uma maior segurança no modo como actuam e dirigem a sua intervenção, nomeadamente nas situações mais graves.

Verifica-se a existência de uma articulação estreita entre estas Comissões e os serviços da comunidade em todas as fases do processo, ou seja, desde a sinalização, passando pelo diagnóstico da situação, até ao acompanhamento das medidas.

*“Da experiência que temos tido, sem dúvida nenhuma é uma óptima articulação. Fazemos visitas conjuntas quando há realmente necessidade disso.”*

(Entrevistado 15, Técnico da Segurança Social)

De modo geral, o acompanhamento das medidas é efectuado pelo membro gestor do caso, através da realização de visitas domiciliárias às famílias e de contactos com os serviços da comunidade que prestam apoio às crianças e suas famílias. De salientar que em algumas

situações, o acompanhamento dos casos é delegado ou partilhado com entidades que mantenham uma relação de proximidade com as crianças ou que desenvolvam um trabalho junto das famílias.

*“Normalmente somos nós que fazemos o acompanhamento. Mas há casos de pessoas que estão mais próximas e que podem fazer esse acompanhamento. E nós pedimos que nos apoiem nesse acompanhamento.”*

(Entrevistado 7, Membro de CPCJ)

Constata-se que a quase totalidade das Comissões Alargadas destas CPCJ desenvolvem acções de divulgação e sensibilização do trabalho das Comissões junto da comunidade. Tal acaba por ter implicações positivas em termos da articulação estabelecida entre as CPCJ e os vários serviços da comunidade, nomeadamente no que diz respeito à sinalização das situações.

Não obstante, verificam-se diferenças ao nível do trabalho desenvolvido por estas Comissões Alargadas, daí que seja possível identificar dois grupos distintos. Sendo assim, de um lado, encontram-se as CPCJ *interventivas*, que só recentemente começaram a dar os primeiros passos ao nível da Comissão Alargada, pelo que ainda não existe um grande retorno do trabalho desenvolvido a este nível. Das dez Comissões que integram o tipo *cooperante*, oito pertencem a este grupo.

Do outro, situam-se as CPCJ *pró-activas*, dado que têm vindo a efectuar um trabalho junto da comunidade ao longo dos últimos anos. Existe de facto uma articulação mais consistente e continuada com os serviços do concelho onde actuam, o que contribui para o cumprimento do princípio de subsidiariedade. Ou seja, as entidades de primeira linha em matéria de infância e juventude procuram resolver os casos antes de os enviar para a CPCJ. A este propósito, é de sublinhar que a realização de acções desta natureza com os estabelecimentos de ensino tem vindo a incentivar as escolas a resolverem em primeira-mão os problemas referentes ao absentismo escolar.

*“Tem havido uma comunhão muito importante com os meus colegas da escola. Em casos de perigo comunicam e fazemos a ligação com a CPCJ. Tem sido muito positivo.”*

(Entrevistado 18, Membro de CPCJ)

### **2.3. Tipo Difuso**

O segundo tipo, *difuso*, engloba doze das vinte e seis Comissões de Protecção. Estas CPCJ apresentam uma liderança pouco demarcada, pelo que a sua intervenção é condicionada pela opinião dos membros. Neste tipo integram-se Comissões de Protecção com volume processual e contextos de actuação diversificados.

As Comissões de Protecção que acompanham mais de 500 processos actuam em contextos inseridos na Área Metropolitana de Lisboa. São concelhos com uma elevada densidade populacional e com uma alta taxa de actividade. O sector terciário ocupa aqui um forte peso. Note-se que o número de bairros de habitação social tem vindo a aumentar ao longo dos últimos anos. As principais problemáticas sinalizadas a estas Comissões referem-se essencialmente a situações de negligência e de maus-tratos físicos.

Já as CPCJ que acompanham entre 200 e 500 processos actuam em concelhos predominantemente urbanos, mas com algumas características de ruralidade. Caracterizam-se por uma baixa densidade populacional, e apresentam uma taxa de natalidade próxima da média nacional. O sector terciário é aquele que emprega a maioria da população activa destes concelhos. De salientar que os casos mais sinalizados a estas Comissões se referem a situações de negligência.

As CPCJ que acompanham menos de 200 processos encontram-se inseridas em concelhos que se localizam maioritariamente no interior do país, e apresentam características de ruralidade. São concelhos com populações envelhecidas e uma baixa densidade populacional. Os sectores primário e secundário assumem um lugar de destaque na estrutura sectorial destes concelhos. A negligência e o abandono escolar são as principais problemáticas assinaladas a estas Comissões.

De sublinhar que na quase totalidade destas Comissões a liderança é exercida pelo Presidente da CPCJ, sendo que a maioria tem como formação base serviço social, e encontra-se afecto a tempo parcial. Daí que não exista um acompanhamento próximo de todos os processos por parte do Presidente. Este facto parece gerar alguma insegurança na tomada de decisão por parte dos membros da comissão, uma vez que não existe uma supervisão permanente do trabalho que desenvolvem por parte do líder da CPCJ.

*“Daquilo que eu me pude aperceber, pelo menos até há poucos meses, nunca houve uma liderança muito marcada e muito correcta.”*

(Entrevistado 27, Membro de CPCJ)

Verifica-se que a maioria dos membros destas CPCJ têm formação em serviço social. De salientar que, contrariamente ao que se verifica no primeiro tipo, estas Comissões não têm membros afectos a tempo inteiro. Este facto parece condicionar o desenvolvimento de um trabalho adequado face às necessidades da intervenção. Por exemplo, os membros não têm tempo suficiente para realizar um diagnóstico mais aprofundado da situação, assim como efectuar um acompanhamento mais próximo junto das famílias e das crianças de modo a garantir o cumprimento do acordo de promoção e protecção.

*“Não havendo uma equipa a tempo inteiro as coisas nunca podem funcionar muito bem, porque as pessoas não têm tempo suficiente para se dedicar aos processos, para tomar decisões e fazer diagnósticos.”*

(Entrevistado 16, Membro de CPCJ)

De salientar que as Comissões de Protecção com elevado volume processual têm ao seu dispor dois elementos de reforço técnico. Já as CPCJ com volume processual médio têm até dois elementos de reforço técnico, ao passo que as Comissões de Protecção com baixo volume processual podem contar com um elemento de reforço técnico.

Constata-se que os processos são instaurados sem se verificar o princípio da subsidiariedade, pelo que perante uma sinalização instaura-se de imediato o processo. Isto poderá dever-se às directrizes dadas a este respeito pela CNPCJR, em que cada sinalização deverá corresponder à abertura de um processo. Somente quando as situações sinalizadas não têm informação suficiente é que se realizam diligências sumárias.

*“Fazemos algumas diligências sumárias. Mas raramente! (...) Como é que eu posso ter o consentimento se não tenho os dados mínimos? Por isso há coisas que temos de fazer anteriormente!”*

(Entrevistado 31, Membro de CPCJ)

Os processos são distribuídos em reunião de Comissão Restrita pelos diversos membros gestores, segundo a problemática em causa, a valência técnica e a disponibilidade dos membros. De salientar que alguns membros gestores de caso contam com a colaboração

dos elementos de reforço técnico nas diversas fases do processo, ao passo que outros desenvolvem o seu trabalho autonomamente. Nas reuniões de Comissão Restrita, os membros gestores apresentam o caso e propõem a medida a aplicar, pelo que não é habitual a discussão desses mesmos processos.

*“Há uma proposta pelo membro gestor do processo, depois se as pessoas estiverem de acordo ok, mas podem não estar todas de acordo, alguém pode opor-se. Mas se estiverem todas de acordo, passa-se um papelinho com a deliberação, com as propostas de deliberação e depois as pessoas assinam ou não.”*

(Entrevistado 24, Membro de CPCJ)

As situações de negligência grave, de maus-tratos agravados e de abuso sexual são consideradas como prioritárias ao nível da intervenção, no entanto não é frequente o recurso aos procedimentos de emergência. Verifica-se, de facto, que, mesmo neste tipo de casos, os membros procuram primeiramente obter o consentimento para a intervenção, daí que só recorram aos procedimentos de emergência em situações limite. Para além disso, é de sublinhar que a retirada da criança do perigo, através da aplicação do Art.º 91, depende da avaliação do membro gestor de caso. Depreende-se assim que a tomada deste tipo de decisão acarreta alguma subjectividade.

*“Às vezes para resolver uma situação a tempo e horas estamos sujeitos a esse procedimento legal. E muitas vezes é um contratempo. Está uma criança em risco ou em perigo, e às vezes é preciso fazer mais contactos, por exemplo, se há uma escola que faz a sinalização, nós só podemos contactar a escola até termos o consentimento dos pais, mas às vezes são precisos outros tipos de contactos (...).”*

(Entrevistado 1, Membro de CPCJ)

Estas situações graves são comunicadas ao Ministério Público e às Autoridades Policiais. A articulação entre aquela entidade e as Comissões é pouco consistente, na medida em que não é frequente a realização de reuniões entre o Interlocutor do Ministério Público e os membros das CPCJ. De realçar que esta mesma articulação se realiza essencialmente através de via telefónica ou por escrito. Não existe de facto um acompanhamento próximo dos casos por parte do Interlocutor do Ministério Público, pelo que tal pode ser gerador de inseguranças na tomada de decisão nos casos considerados mais graves.

*“Acho que o Ministério Público devia de estar mais presente do que está. (...) Deve estar mais presente, para ter autoridade para ajudar, como para tornar as coisas de facto mais eficazes. Estando aqui consegue aperceber-se de certas coisas.”*

(Entrevistado 3, Membro de CPCJ)

Constata-se que é o membro gestor que fica responsável pelo acompanhamento das medidas aplicadas, na maior parte dos casos. Esse mesmo acompanhamento é por vezes efectuado pelos elementos de reforço técnico. De salientar ainda que, em algumas situações, este acompanhamento pode ser efectuado em parceria com determinadas entidades, nomeadamente com os estabelecimentos de ensino, os estabelecimentos de saúde e as IPSS.

A articulação com os serviços da comunidade varia consoante a etapa do processo, sendo de sublinhar que essa articulação é mais estreita nas etapas referentes à sinalização e ao diagnóstico da situação. Nas restantes etapas do processo, nomeadamente ao nível do acompanhamento das situações, denota-se um fraco empenhamento das entidades com competência em matéria de infância e juventude.

*“Devia-se envolver mais os parceiros. As instituições descartam-se um bocadinho. Deviam de ser ouvidas e responsabilizadas.”*

(Entrevistado 12, Membro de CPCJ)

Observa-se a existência de disparidades no modo de funcionamento da Comissão Alargada entre as várias Comissões que se enquadram neste tipo. Se, por um lado, existem CPCJ cuja Comissão Alargada é dinâmica e desenvolve um trabalho de sensibilização e divulgação junto da comunidade, por outro, existem Comissões em que o trabalho da Comissão Alargada é inexistente.

Constata-se, deste modo, que as CPCJ que integram este tipo são heterogéneas, pelo que se optou por agrupá-las com base no modo de funcionamento das mesmas. Encontrou-se assim três grupos: *entropia interna*, *entropia externa* e *difusão total*.

O primeiro grupo, *entropia interna*, agrega cinco das doze CPCJ que integram o tipo *difuso*. Constata-se que na generalidade destas Comissões de Protecção os membros da Restrita desenvolvem o seu trabalho de forma autónoma, pelo que não é frequente a partilha de tarefas e a discussão de ideias. Ou seja, não existe efectivamente um trabalho em equipa, apesar de em alguns casos os membros contarem com o apoio do reforço técnico.

Verificam-se igualmente falhas ao nível da comunicação e articulação entre os diversos membros, daí que existam por vezes alguns conflitos. Embora se verifiquem lacunas ao nível do funcionamento interno destas Comissões, há uma articulação próxima com os vários serviços da comunidade.

Já o segundo grupo, *entropia externa*, integra uma das doze Comissões de Protecção que pertencem ao tipo *difuso*. Esta CPCJ caracteriza-se por uma articulação interna consistente, uma vez que é frequente a discussão e a troca de ideias entre os vários membros da Restrita. É frequente a realização de um trabalho em parceria entre alguns membros, nomeadamente no que respeita ao diagnóstico dos casos e acompanhamento das medidas. Observa-se, no entanto, que prevalece uma incipiente articulação entre as diversas entidades do concelho, nas diferentes etapas do processo.

Quanto ao terceiro grupo, *difusão total*, agrupa seis das doze CPCJ que se enquadram neste tipo. Estas Comissões de Protecção revelam uma articulação difusa, quer a nível interno, quer a nível externo. A comunicação que se estabelece entre os membros apresenta de facto algumas debilidades, na medida em que não é frequente a troca de informação entre os membros, nem a discussão de ideias relativamente às medidas a aplicar. Para além disso, há uma articulação deficitária com as entidades do concelho com competência em matéria de infância e juventude.

#### **2.4. Tipo Coeso**

Já o terceiro tipo, *coeso*, caracteriza-se pela aposta numa intervenção concertada com os vários serviços da comunidade. As Comissões que se enquadram neste tipo, acompanham até 200 processos, actuam em concelhos no interior do país com características predominantemente rurais, apresentam baixas taxas de natalidade, e uma população envelhecida. Isto parece ter implicações no modo de funcionamento destas Comissões, já que as mesmas actuam segundo uma lógica comunitária.

À semelhança do que se observa no primeiro tipo, a liderança das Comissões que se enquadram neste grupo é forte e demarcada, diferindo apenas no que diz respeito ao tempo de afectação do Presidente, já que este se encontra a tempo parcial. De destacar ainda que os restantes membros da Comissão Restrita estão também afectos a tempo parcial e a maioria tem formação em serviço social. Estas CPCJ não têm ao seu dispor elementos de reforço técnico.

Ao contrário do que sucede nas Comissões que se inserem nos restantes perfis-tipo, o facto dos membros estarem afectos a tempo parcial parece não constituir um obstáculo ao nível da intervenção, quer pelo número mais reduzido de processos, quer porque há uma partilha de responsabilidades por todos os membros nos diversos casos acompanhados. Ou seja, há uma assumpção colectiva e coesa de responsabilidades por parte de todos os membros da Comissão Restrita, em relação a todos os casos acompanhados pela CPCJ. Verifica-se, assim, uma preocupação no sentido de desenvolver um trabalho colectivo em todas as fases do processo, desde o diagnóstico até ao acompanhamento da medida.

De salientar que a negligência ocupa um lugar de destaque nas problemáticas sinalizadas a estas Comissões, representando um peso superior a cinquenta por cento no total das situações. A grande maioria das situações sinalizadas às CPCJ que se enquadram neste tipo dizem respeito a crianças com idades compreendidas entre os três e os 10 anos de idade.

Denota-se algumas disparidades relativamente aos procedimentos adoptados nos casos graves, nomeadamente de negligência grave, de maus-tratos agravados e de abuso sexual. Se, por um lado, uma CPCJ remete estes casos directamente para o Tribunal, por outro, outra opta por trabalhar estes casos sem fazer recurso aos procedimentos de emergência. Mesmo nos casos mais graves, as orientações dos membros desta CPCJ vão no sentido de obter primeiramente o consentimento através da realização de uma visita domiciliária.

Observa-se que a articulação entre as Comissões de Protecção e o Ministério Público efectua-se essencialmente por telefone, apesar do Interlocutor se deslocar esporadicamente à CPCJ para assistir a reuniões da Comissão Restrita. Embora não exista um acompanhamento sistemático de todos os processos, o Interlocutor do Ministério Público encontra-se disponível sempre que surge alguma dúvida por parte dos membros da CPCJ e estes solicitem o seu apoio.

*“A articulação do Ministério Público e da CPCJ acaba por passar pela articulação, pela fiscalização em muitos processos das Comissões. À mínima dúvida eles enviam (...) Com a falta de tempo não se pode suspender um dia ou dois por mês para ir o dia inteiro para a Comissão para ver os processos. É sempre complicado.”*

(Entrevistado 24, Membro de CPCJ)

*“Tem dado suporte efectivo àquilo que tem sido solicitado. (...) É uma pessoa muito acessível que nos atende se nós telefonarmos e que nos orienta nos casos quando temos dúvidas, quer estando presencialmente, quer por telefone.”*

(Entrevistado 19, Membro de CPCJ)

Constata-se uma articulação estreita entre as CPCJ e os diversos serviços da comunidade, particularmente com a Segurança Social, nas diversas fases do processo. De realçar que, embora não exista uma delegação do acompanhamento do processo a outras entidades, é evidente uma colaboração a este nível por parte de certos serviços, nomeadamente a Segurança Social, os estabelecimentos de ensino e de saúde.

*“Sempre que nós tenhamos conhecimento que há uma família que já foi acompanhada ou está a ser acompanhada por diversas razões ou motivos por algum técnico no âmbito social do concelho, nós pedimos sempre a colaboração desse técnico.”*

(Entrevistado 23, Membro de CPCJ)

Com efeito, o acompanhamento das medidas é efectuado pelos diversos membros afectos à Comissão Restrita, pelo que há uma partilha de tarefas entre todos. É de facto evidente a presença de uma lógica de trabalho colectivo, mesmo ao nível do acompanhamento.

Observam-se algumas dissemelhanças no que diz respeito ao funcionamento da Comissão Alargada, na medida em que uma CPCJ desenvolve diversas actividades neste âmbito, ao passo que a outra Comissão não é dinâmica a este nível, sendo o seu trabalho quase nulo.

## **2.5. Tipo Centralista**

O quarto tipo, *centralista*, agrega duas das vinte e seis Comissões de Protecção que integram os estudos de caso. Estas CPCJ apresentam uma liderança forte e autoritária, pelo que todas as decisões tomadas passam pelo Presidente da CPCJ. O volume processual destas Comissões é bastante variável, na medida em que uma tem entre 200 e 500 processos, ao passo que outra apresenta valores superiores a 500 processos. Situam-se em cidades de pequena e média dimensão, próximas do litoral, e apresentam uma taxa de natalidade superior à média nacional, daí que a população jovem detenha um peso significativo no total da sua população residente.

Estas Comissões apresentam a singularidade dos seus Presidentes pertencerem à Polícia de Segurança Pública, o que, à partida, tem repercussões no seu modo de funcionamento. Exemplo disso é o facto destes Presidentes exercerem um forte controlo do processo de

tomada de decisão, apesar de não desenvolverem o seu trabalho a tempo inteiro. Verifica-se igualmente que a maioria dos membros afectos a estas Comissões está a tempo parcial. Estas CPCJ têm ainda entre um a dois elementos de reforço técnico.

Numa primeira fase, aquando da sinalização dos casos à comissão, procede-se à confirmação das situações sinalizadas, antes de se instaurar o processo, de modo a perceber a sua gravidade e se o princípio de subsidiariedade foi cumprido. Deste modo, os membros e os elementos de reforço técnico entram em contacto com as entidades sinalizadoras, tais como, a Segurança Social, os estabelecimentos de ensino e de saúde. De salientar que os casos são distribuídos segundo a disponibilidade dos membros afectos à Comissão Restrita.

Nas reuniões de Comissão Restrita os membros apresentam as situações que se encontram a acompanhar e sugerem uma medida. Não obstante, o Presidente é o protagonista destas reuniões, dado que intervém constantemente sobre o trabalho desenvolvido pelos membros e todas as decisões passam por si. Isto condiciona a participação dos membros nas reuniões, uma vez que estes se sentem constrangidos pela atitude do Presidente. Tal como foi referido anteriormente, o facto destes Presidentes terem como instituição de pertença a Polícia de Segurança Pública pode de algum modo condicionar a forma como o líder se relaciona com os restantes membros da comissão, criando algum distanciamento entre ambos.

Os casos graves, nomeadamente de negligência grave, de maus-tratos agravados e de abuso sexual, são remetidos directamente ao Tribunal, pelo que não são trabalhados a nível da comissão. De salientar que, nestas situações, as crianças são retiradas do seu meio familiar e colocadas em instituição ao abrigo do Art.º 91, enquanto se aguarda pela formalização do processo, através do envio ao Tribunal.

Observa-se que a relação entre as CPCJ e o Ministério Público é distante, uma vez que esta se processa essencialmente por via telefónica quando surgem dúvidas sobre os processos, sendo de realçar que esse contacto é na maior parte das vezes efectuado pelo Presidente. Não há de facto um acompanhamento contínuo dos processos por parte do Interlocutor designado pelo Ministério Público.

O acompanhamento das medidas aplicadas é efectuado pelos membros gestores ou pelos elementos de reforço técnico, no entanto, em algumas situações há um trabalho de parceria com certos serviços da comunidade, nomeadamente com a Segurança Social. De sublinhar que há uma articulação ténue com os restantes serviços, na medida em que esta se prende apenas com a troca de informações.

Neste âmbito, é ainda de salientar que o trabalho desenvolvido pela Comissão Alargada é bastante reduzido, dado que só agora é que se começaram a dar os primeiros passos a este nível, através da organização de acções por grupos de trabalho.

## **2.6. Considerações Finais**

Esta análise permitiu agrupar as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em quatro tipos. Esta construção procurou incorporar as várias dimensões analíticas acima enunciadas e que nortearam a presente pesquisa. Posto isto, conclui-se que a generalidade das Comissões de Protecção actuam face às situações de perigo, embora apresentem contornos diferentes a este nível.

Com efeito, verifica-se que as CPCJ que se enquadram no tipo *cooperante* têm uma intervenção rápida e segura nas situações de perigo, mas não há garantias de que consigam efectivamente proteger as crianças, já que lhes é difícil efectuar um acompanhamento adequado das medidas.

As CPCJ que se integram no tipo *coeso* são aquelas que mais se aproximam do modelo proposto pela Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), dado que actuam tendo por base uma lógica de trabalho colectivo, próximo da comunidade, e em articulação com os diversos serviços concelhios.

Por seu turno, as CPCJ agregadas no tipo *difuso*, revelam uma certa passividade face às situações de perigo iminente, bem como uma certa insegurança na aplicação das medidas e seu posterior acompanhamento.

Já as CPCJ pertencentes ao tipo *centralista* apresentam uma intervenção distante nas situações de perigo iminente, dado que a quase totalidade destes casos são remetidos directamente para o Tribunal.

Estes quatro tipos de Comissões de Protecção pretendem assim ser um esboço acerca do modo como estas funcionam nos seus contextos de actuação. No quadro 1 apresentam-se as configurações de cada um destes tipos.

**Quadro 11: Tipologia de Comissões de Protecção de Crianças e Jovens**

	<b>Cooperante</b>	<b>Difuso</b>	<b>Coeso</b>	<b>Centralista</b>
<b>Contexto e volume processual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divide-se em 2 grupos.</li> </ul> <p><u>Grupo 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPCJ que acompanham mais de 500 processos.</li> <li>Actuam em concelhos considerados problemáticos pertencentes à AML e AMP.</li> </ul> <p><u>Grupo 2:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPCJ que acompanham entre 200 a 500 processos.</li> <li>Actuam em contextos urbanos de média dimensão próximos do litoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divide-se em 3 grupos.</li> </ul> <p><u>Grupo 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPCJ que acompanham mais de 500 processos.</li> <li>Actuam em concelhos da AML.</li> </ul> <p><u>Grupo 2:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPCJ que acompanham entre 200 e 500 processos.</li> <li>Actuam em concelhos predominantemente urbanos mas com algumas características de ruralidade.</li> </ul> <p><u>Grupo 3:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPCJ que acompanham menos de 200 processos.</li> <li>Actuam em concelhos do interior do país, com características de ruralidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CPCJ que acompanham até 200 processos.</li> <li>Actuam em concelhos do interior do país com características predominantemente rurais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CPCJ que acompanham a partir de 150 processos.</li> <li>Actuam em cidades de pequena e média dimensão, próximas do litoral.</li> </ul>

	<b>Cooperante</b>	<b>Difuso</b>	<b>Coeso</b>	<b>Centralista</b>
<b>Organização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança forte e demarcada pelo Presidente.</li> <li>• O Presidente ou quem exerce a liderança averigua as situações sinalizadas que oferecem dúvidas antes de se instaurar processo.</li> <li>• Nas CPCJ com grande volume processual, os membros encontram-se divididos por grupos segundo uma determinada área geográfica.</li> <li>• Os casos e as medidas a aplicar são discutidos por todos os membros da Comissão Restrita.</li> <li>• Articulação próxima, contínua e sistemática com o Ministério Público.</li> <li>• Articulação estreita com os serviços da comunidade em todas as fases do processo.</li> <li>• A Comissão Alargada é dinâmica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança pouco demarcada.</li> <li>• Perante uma sinalização instaura-se logo processo.</li> <li>• Os membros que gerem os processos apresentam os casos e propõem as medidas a aplicar. Só se discute quando existem dúvidas.</li> <li>• A articulação com o Ministério Público é difusa.</li> <li>• Articulação diferenciada com os serviços segundo as diversas fases do processo.</li> <li>• Disparidade no funcionamento da Comissão Alargada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente ou outro membro da comissão procura confirmar a veracidade da situação sinalizada antes de se instaurar processo.</li> <li>• Os casos e as medidas a aplicar são discutidos em reunião de Comissão Restrita por todos os membros.</li> <li>• Há uma assumpção colectiva e coesa de responsabilidades por parte dos membros em relação a todos os casos.</li> <li>• A articulação com o Ministério Público é esporádica.</li> <li>• Articulação estreita com as entidades, nomeadamente com a Segurança Social e as IPSS, em todas as fases do processo.</li> <li>• Desenvolvimento de algum trabalho por parte da Comissão Alargada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente ou outro membro da comissão procura confirmar a veracidade da situação sinalizada antes de se instaurar processo.</li> <li>• O Presidente expõe os casos e propõe a medida a implementar em algumas situações.</li> <li>• Articulação distante com o Ministério Público.</li> <li>• Articulação ténue com os serviços da comunidade.</li> <li>• A Comissão Alargada é pouco dinâmica.</li> </ul>

	<b>Cooperante</b>	<b>Difuso</b>	<b>Coeso</b>	<b>Centralista</b>
<b>Processos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os casos de negligência grave, de maus-tratos agravados e de abuso sexual, assim como os casos de crianças até aos 5 anos, são considerados prioritários.</li> <li>• Nos casos de negligência grave, maus-tratos agravados e abuso sexual é frequente retirarem as crianças através da aplicação dos procedimentos de emergência (Art.º 91).</li> <li>• Os casos considerados graves são comunicados ao Ministério Público e às Autoridades Policiais.</li> <li>• Forte acompanhamento dos casos graves por parte do Ministério Público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os casos de abuso sexual, maus-tratos agravados e negligência grave são considerados prioritários.</li> <li>• Mesmo nas situações graves pedem o consentimento.</li> <li>• As crianças apenas são retiradas em situações limite, sendo que essa opção depende do membro gestor do caso.</li> <li>• As situações consideradas graves são comunicadas ao Ministério Público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesmo nas situações graves pedem o consentimento.</li> <li>• Não é frequente aplicarem os procedimentos de emergência.</li> <li>• Os casos de abuso sexual são enviados directamente para o Tribunal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os casos de maus-tratos agravados, negligência grave e abuso sexual são remetidos para o Tribunal.</li> </ul>

	<b>Cooperante</b>	<b>Difuso</b>	<b>Coeso</b>	<b>Centralista</b>
<b>Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente ou quem exerce a liderança está afecto à comissão a tempo inteiro.</li> <li>• A maioria destes Presidentes tem formação em psicologia.</li> <li>• Presença de membros afectos à comissão a tempo inteiro.</li> <li>• A maioria dos membros tem formação em serviço social, psicologia e educação.</li> <li>• As CPCJ com volume processual elevado têm entre 1 e 5 elementos de reforço técnico.</li> <li>• As CPCJ com volume processual médio têm entre 0 e 2 elementos de reforço técnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente ou quem exerce a liderança encontra-se afecto à CPCJ a tempo parcial.</li> <li>• A maioria destes Presidentes tem formação em serviço social.</li> <li>• Inexistência de membros afectos a tempo inteiro.</li> <li>• A maioria dos membros tem formação em serviço social.</li> <li>• As CPCJ com volume processual elevado têm 2 elementos de reforço técnico.</li> <li>• As CPCJ com volume processual médio têm entre 0 e 2 elementos de reforço técnico.</li> <li>• As CPCJ com volume processual baixo têm entre 0 e 1 elemento de reforço técnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente ou quem exerce a liderança encontra-se afecto a tempo parcial à CPCJ.</li> <li>• Inexistência de membros afectos a tempo inteiro.</li> <li>• A maioria dos membros tem formação em serviço social.</li> <li>• Não têm elementos de reforço técnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente está a tempo parcial na CPCJ.</li> <li>• Os Presidentes pertencem à Polícia de Segurança Pública.</li> <li>• Alguns membros encontram-se afectos a tempo inteiro, sendo que a maioria está a tempo parcial.</li> <li>• Têm entre 1 e 2 elementos de reforço técnico.</li> </ul>

### **III. Problemas Transversais da Actividade das CPCJ**

A análise dos estudos de caso, bem como as entrevistas com as entidades que interagem com as comissões, permitiram-nos identificar três grandes tipos de problemas na actividade das CPCJ: problemas relativos à intervenção, aos recursos e ao acompanhamento das situações. Esboçaremos desde já como se caracterizam esses problemas desenvolvendo depois a análise ponto por ponto. Na parte final do capítulo apresentam-se três diagramas que mostram de forma esquemática os tipos de situação que surgem, os problemas existentes e a relação entre situações e problemas.

#### **1) *Problemas relativos à intervenção***

Na primeira fase processual que engloba a sinalização, as diligências sumárias, o consentimento e o diagnóstico, os problemas que surgem mais frequentemente relacionam-se sobretudo com a distinção entre risco e perigo e com a decisão acerca da diligência mais adequada a efectuar. Assim, como vimos atrás, se há comissões que conseguem, por exemplo, distinguir quando faz ou não sentido pedir o consentimento, outras numa lógica defensiva, não fazem nada sem o obter. Esta situação dá origem a incongruências nomeadamente ao pedido de consentimento a pais agressores e abusadores, situação que por vezes surge justificada enquanto cumprimento dos requisitos legais e das orientações superiores.

Ora esta prática não constitui uma correcta interpretação da lei. O que se verificou contudo é que ela se desenvolve de forma generalizada porque as comissões receiam que as suas acções sejam consideradas ilegítimas pelo Ministério Público (M.P.). Assim, quando são mais inexperientes ou não estão suficientemente seguras procuram obter o consentimento mesmo em situações que não o exigem.

Outro tipo de problema relaciona-se com o excesso de sinalizações. A lógica parece ser a seguinte: existe uma Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, e sempre que surge uma situação duvidosa, em que uma criança parece apresentar alguns sinais de negligência, mau-trato, ou que deixe de frequentar a escola, denuncia-se para a comissão, mesmo antes de apurar a verdade dos factos, o que contribui em muito para o excesso de volume processual.

As recentes indicações da Comissão Nacional, nomeadamente a insistência compreensível na formalização dos procedimentos – que visam logicamente dar indicações precisas para uma actuação mais eficaz - podem assim ter efeito negativo não intencional. Foi dada indicação para abrir sempre processo após cada sinalização, procedendo-se a diligências sumárias limitadas e apenas junto da entidade sinalizadora e enviando uma carta à família para obter consentimento independentemente da natureza da sinalização (mesmo em situações de suspeita de abuso sexual por parte do progenitor). De facto, algumas sinalizações são pouco claras, o que obriga as comissões a desdobrarem-se em procedimentos, quando poderiam actuar com maior rapidez se realizassem de imediato visitas domiciliárias com o intuito de distinguir as situações e actuar em conformidade.

Torna-se evidente a necessidade de apostar numa real standardização de orientações – devendo esta padronização abranger igualmente as instâncias que suportam jurídica e materialmente as CPCJ. Percebe-se o esforço desenvolvido para dotar o sistema de protecção de coerência e alguma uniformidade na actuação em prol da efectiva protecção das crianças. No entanto, carece ainda de acertos que permitam uma maior eficiência e eficácia na sua actividade.

São ainda salientadas neste sub-capítulo as questões associadas a uma má ou deturpada interpretação da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) – cujos esclarecimentos realizados pelo M.P. e pela Comissão Nacional se revelam insuficientes e pouco clarificadores dada a própria discrepância entre si.

## **2) Problemas relativos aos recursos**

Neste ponto será desenvolvido o que durante todo o trabalho no terreno deu origem a uma opinião consensual entre os intervenientes e que se prende com o insuficiente tempo de afectação dos membros destacados para a CPCJ e com a sua rotatividade, factores que acabam por gerar alguma instabilidade na actuação da CPCJ. Foi igualmente consensual, na maioria das CPCJ, a necessidade da permanência do presidente a tempo inteiro, pois revela-se absolutamente preponderante para o bom funcionamento da comissão.

Também no que respeita à aquisição de competências técnicas e formação específica, este revela ser um factor determinante para um bom ou mau funcionamento e desempenho das comissões, da mesma forma que em consequência disso deriva uma maior (in)segurança e legitimidade em relação ao trabalho realizado.

### **3) Problemas relativos à implementação e acompanhamento de medidas**

Quanto aos problemas relativos à implementação e acompanhamento das medidas, destaca-se, por um lado, a falta de recursos humanos, aliada à burocratização de procedimentos, de que já se falou anteriormente, e que inviabiliza a implementação de medidas de forma célere e realização de um acompanhamento sistemático das crianças e jovens e das suas famílias de modo a que produza os efeitos desejados. Por outro, a falta de recursos sociais que possibilitem e que dêem resposta às situações mais urgentes.

A um outro nível também se destaca a necessidade de uniformizar procedimentos e de criar canais de comunicação entre as diversas entidades implicadas no acompanhamento de modo a evitar a sobreposição de intervenções e o conseqüente desperdício de recursos.

#### **3.1. Problemas relativos à Intervenção**

##### **3.1.1. Sinalização de Casos, Investigação e Diligências Sumárias**

Nesta fase processual foram identificados alguns constrangimentos comuns a todas as comissões, e que se podem sintetizar por:

- a) Incumprimento do princípio da subsidiariedade;
- b) Insuficiência de informação aquando da sinalização;
- c) Falsas sinalizações;
- d) Questões que se prendem com a preservação do anonimato;
- e) Incertezas nas diligências que são possíveis de realizar após a sinalização.

##### **a) Incumprimento do princípio da subsidiariedade**

Segundo o princípio da subsidiariedade, as entidades que têm competência em matéria de infância e juventude deveriam esgotar todas as possibilidades de intervenção antes de efectuarem a sinalização dos casos às comissões. Mas muitas vezes isso não acontece,

também porque há dificuldades em distinguir o que compete a cada entidade. Há entidades que sinalizam de imediato para a comissão, contribuindo para o excesso de volume processual, enquanto outras procedem segundo o princípio da subsidiariedade intervindo em primeira linha.

Um dos problemas que se levanta no cumprimento da subsidiariedade é a dificuldade que as entidades têm relativamente à distinção do conceito de risco e de perigo. Por um lado, a legislação determina que as comissões actuem em situações de perigo e não de risco, por outro, que se debrucem sobre o abandono e insucesso escolar, situações estas que, à partida, indiciam algum risco, mas não perigo.

De facto, só após a avaliação da situação sinalizada como abandono ou insucesso escolar, é que se poderá identificar a existência, ou não, de realidades mais graves, com perigo real para a criança. As escolas sinalizarem estes casos para a CPCJ sem fazerem uma avaliação prévia dos efectivos motivos, acabam por não cumprir o princípio da subsidiariedade, obrigando as CPCJ a abrir processos e a fazer diligências sumárias indevidamente. Como consequência acabam por ser trabalhados na CPCJ os casos de risco, contribuindo também deste modo para o “congestionamento” dos processos na comissão.

Por outro lado, verifica-se, também muitas vezes, o excesso de zelo de algumas entidades sinalizadoras que procuram com a sinalização à CPCJ salvaguardar qualquer situação mais grave que possa vir a acontecer, escusando-se um pouco da sua própria responsabilidade sobre aquela criança/jovem e não cumprindo o seu papel de entidade com competência para intervenção de primeira instância.

Neste sentido, as escolas aparecem destacadas como entidades sinalizadoras, embora em grande parte dos casos se trate de situações de risco. Isto deve-se ao facto de não estarem capacitadas de meios e recursos que permitam efectivar o trabalho de intervenção mínima, verificando-se uma quase total ausência de gabinetes de apoio ao aluno/à família nas escolas, ou mesmo a presença de psicólogos em número suficiente.

Contudo, não são apenas as escolas que se revelam incapazes de desempenhar este papel importante para a promoção dos direitos das crianças, pois a própria CPCJ, na sua modalidade Alargada, na maior parte dos casos não consegue desenvolver acções e estratégias de prevenção eficazes, problema este que mais à frente será retomado.

### **b) Insuficiência de informação aquando da sinalização**

Além deste problema relativo ao incumprimento da subsidiariedade, as entidades externas, algumas das vezes, sinalizam situações de forma inadequada por insuficiência de informação. Esta situação leva a um acréscimo de diligências e de trabalho, por parte das comissões, no sentido de clarificar as situações sinalizadas e preencher lacunas informativas de base, como sejam as moradas e contactos dos progenitores ou agregados familiares.

Por outro lado, verificam-se igualmente, em número significativo, sinalizações que extrapolam as competências das CPCJ, ou por se tratar de situações que competem aos tribunais, ou apenas por delimitação de competências territoriais.

### **c) Falsas sinalizações**

Ocorrem ainda, embora com menos frequência do que as situações anteriormente referidas, alguns casos de “falsas sinalizações”, muitas vezes derivadas de conflitos conjugais em situações de divórcio, quando os pais se acusam mutuamente de infligirem maus-tratos aos filhos. Nestes casos, as mães acusam os pais por alegados abusos sexuais e os pais acusam as mães por alegada negligência agravada. Este tipo de sinalizações enganosas acontece ainda com pessoas que procuram prejudicar determinado vizinho ou familiar, sinalizando anonimamente à CPCJ situações falsas. A ausência de penalizações talvez seja factor de perpetuação destas acções, passíveis de serem corrigidas se aplicada medida de coacção adequada visando não só a (re)educação dos pais, como uma redução deste tipo de denúncias.

Da mesma forma que nos casos anteriores, são situações incontrolláveis e que obrigam a que sejam desperdiçados recursos, a vários níveis, inibindo o trabalho da CPCJ. A face problemática desta questão é o seu carácter crescente, o que em larga medida denuncia a necessidade de maior sensibilização da população para a especificidade e importância da actuação das comissões, das suas limitações e dos constrangimentos causados por tais atitudes. Por outro lado, importava igualmente alertar para alguns dos efeitos nefastos sobre as crianças que os procedimentos processuais poderão desencadear.

#### **d) Preservação do anonimato**

As comissões deparam-se ainda com problemas de outra ordem, nomeadamente no que se refere ao anonimato das sinalizações, o que se coloca em dois patamares distintos:

**1) Acesso à identificação do autor da denúncia.** Por um lado, existe a dificuldade, especialmente em meios pequenos, em manter o anonimato das denúncias, tendo aqui algum peso o facto das comissões, para efeitos de consentimento, se sentirem obrigadas a fornecer este tipo de informação aos pais ou detentores da guarda de facto da criança/jovem. O problema coloca-se ainda quando os casos seguem para tribunal e qualquer dos intervenientes tem acesso aos processos.

**2) Receio de concretização de denúncia.** Pelos problemas apontados acima, certas entidades sinalizadoras acabam por não fazer denúncia de todos os casos de que tomam conhecimento, em parte, devido ao receio de represálias por parte dos pais das crianças/jovens, ou para que o trabalho que desenvolvem com estas famílias noutros domínios não fique prejudicado, o que acontece em especial no caso das IPSS.

#### **e) Investigação e diligências sumárias**

O problema colocado relativamente às diligências sumárias reside no facto da sua definição não ser clara, deixando que a autonomia funcional das comissões assuma um carácter decisivo nas opções de cada CPCJ.

Assim, enquanto algumas das comissões referem as limitações da fase pré-consentimento em que apenas se podem efectuar diligências “sumaríssimas” (e.g. esclarecimentos da sinalização e pedidos de moradas e contactos junto das entidades sinalizadoras); outras assumem essas diligências como verdadeiros diagnósticos das situações no sentido de poderem confrontar os pais ou detentores da guarda de facto das crianças/jovens com dados concretos e confirmados pelas entidades/pessoas que se encontram mais próximas destes.

Nota-se a este respeito que existe alguma carência de orientações precisas, pois se no primeiro caso se verifica um excesso de limitações, interessa uniformizar procedimentos e estabelecer fronteiras claras para que no segundo caso não se actue na ilegalidade.

Contudo, se atentarmos ao artigo 94º da LPCJP, alínea 1) lê-se que:

*“A comissão de protecção, recebida a comunicação da situação ou depois de proceder a **diligências sumárias que a confirmem** deve contactar a criança ou o jovem, os titulares do poder paternal ou a pessoa com quem a criança ou o jovem residam, informando-os da situação e ouvindo-os sobre ela.”*

Aqui pode constar parte da dúvida relativa a esta fase do processo, uma vez que pode interpretar-se claramente que a diligência sumária a efectuar antes do consentimento deve confirmar a situação sinalizada, mostrando-se insuficiente o simples pedido de dados biográficos, morada ou contacto dos progenitores, e também não refere o “imediato” pedido de consentimento.

### **3.1.2. Consentimento**

O pedido de consentimento aos progenitores ou a quem detenha de facto a guarda do menor é um dos procedimentos obrigatórios para que as CPCJ possam actuar junto das famílias. Contudo, esta conduta levanta diversos constrangimentos, e ambivalências ao nível:

- a) da sua legitimidade em certos casos;
- b) do não-consentimento por parte dos progenitores;
- c) a burocratização e morosidade do processo de obtenção do consentimento.
- d) sensibilidade e competências técnicas

#### **a) Legitimidade**

É sabido que a única autoridade, em Portugal, que pode agir sem consentimento, e que pode retirar uma criança à família é o tribunal, qualquer outra instituição para intervir na família necessita de pedir o consentimento. Portanto, para algumas entidades a incongruência existe quando a comissão pede o consentimento aos pais (supostos abusadores ou agressores) após a sinalização de uma criança contra a qual tenham sido perpetradas acções graves e que constituam crime. Segundo esta filosofia, enviar casos

graves para a comissão não é estar a valorizá-la, mas estar a desvalorizar o caso. Isto porque estes casos deveriam ser de imediato participados ao tribunal para serem investigados por este órgão de soberania. Para outras, as CPCJ deverão sempre avaliar os casos, e proceder a intervenções na família, independentemente da gravidade da situação ou de estar a decorrer em simultâneo um processo em tribunal. Pois dificilmente as Equipas Multidisciplinares de Assessoria ao Tribunal apresentam mais meios ou maior eficácia no acompanhamento das medidas.

É notória, nesta fase, alguma falta de orientações específicas quanto a procedimentos a desenvolver pelos membros das CPCJ, tornando-se especialmente difícil em determinadas situações, nomeadamente em casos mais graves, de abuso sexual, maus-tratos e negligência agravada, uma vez que este procedimento gera entraves à intervenção das comissões. Sendo evidenciada a incongruência do pedido de consentimento a “pais abusadores ou agressores”. Ou seja, um progenitor que não cumpre o dever de proteger e salvaguardar o bem-estar dos seus filhos na medida em que ele próprio é agente promotor de maus-tratos sejam eles de que natureza forem, incorre no **abuso do direito** - artigo 334º do exercício e tutela dos direitos – Código Civil. Que diz:

*“É ilegítimo o exercício de um direito quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito.”*

Este procedimento pode ainda significar a perda de eficácia de futuras investigações criminais, uma vez que se coloca o “suspeito” de sobreaviso, inviabilizando possivelmente a comprovação dos actos ilícitos. Da mesma forma interfere, se for o caso, no acompanhamento psicológico ou pedopsiquiátrico que possa estar a ser efectuado à criança/jovem. Na realidade, as comissões muitas das vezes vêem-se obrigadas a omitir o verdadeiro motivo destas sinalizações de modo a não interferir com o prosseguimento do processo judicial em tribunal, ou com o processo terapêutico.

Relativamente ao que acima foi descrito, as CPCJ deveriam poder, legitimamente, recorrer às instâncias competentes no sentido de constituir prova do acto ilícito (como conduzir a criança/jovem a um médico para ser observada, sem que seja necessário aguardar pela autorização do tribunal ou obter consentimento dos pais para proceder a exames no Instituto de Medicina Legal) com o objectivo de posteriormente confrontar ou pelo menos apresentar

factos concretos aos pais para que estes se pronunciassem sobre a suspeita ou a comprovação do facto.

As limitações apresentadas revelam o carácter paradoxal do pedido de consentimento em situações em que a família seja o elemento causador de perturbação ao bem-estar da criança ou mesmo o agente promotor do perigo em que esta se encontra.

Se pensarmos na razão primordial que conduziu à formação das comissões, *salvaguardar a protecção das crianças*, parece pouco lógico que para se intervir sob a orientação do *superior interesse da criança* se dependa da “autorização” dos pais, sendo a estes que caberia a defesa dos direitos dos seus filhos. Aqui existe o que no Código Civil se denomina “colisão de direitos”, artigo 335º:

*1. Havendo colisão de direitos, iguais ou da mesma espécie, devem os titulares ceder da medida do necessário para que todos produzam igualmente o seu efeito, sem maior detrimento para qualquer das partes.*

*2. Se os direitos forem desiguais ou de espécie diferente, prevalece o que se deva considerar superior.*

Quando estes falham cabe ao Estado intervir na promoção desses mesmos direitos, daí que não faça qualquer sentido devolver aos mesmos pais uma responsabilidade que se recusaram a assumir anteriormente.

Por outro lado, o próprio pedido de consentimento gera alguns constrangimentos, nos casos em que devem ser os progenitores a conceder esta “autorização” para a intervenção da comissão. A dúvida persiste por não se ter certeza se deve ser pedido a ambos ou apenas a um dos progenitores da criança/jovem. Assim, cada comissão decide conforme os esclarecimentos que obtém por intermédio do seu interlocutor do Ministério Público ou da própria Comissão Nacional, embora nem mesmo essa orientação seja uniforme para todas as comissões. Por outro lado, as orientações da Comissão Nacional parecem ser díspares a respeito da formação que foi dada ao reforço técnico e a formação ministrada para os membros das comissões restritas. Com efeito enquanto na primeira foram dadas indicações para que o pedido se direcione apenas a um dos progenitores se o outro estiver ausente; já na segunda foi dito que se deveria pedir sempre a ambos, mesmo que um deles se encontrasse no estrangeiro.

De facto, a LPCJP define uma multiplicidade de situações possíveis, salvaguardando que a responsabilidade parental seja sempre efectivada por ambos os progenitores, à excepção de situações em que a regulação do poder paternal determine terceira pessoa como detentora/titular deste. Refere ainda que o consentimento deve ser pedido a ambos os progenitores e não ao progenitor que exerce o poder paternal, para a generalidade das situações, conforme aparece escrito no artigo 9º:

*“A intervenção das C.P.C.J. depende do consentimento expresso dos seus pais, do representante legal ou da pessoa que tenha a sua guarda de facto, consoante o caso.”*

Naturalmente, em situações excepcionais, também contempladas na LPCJP o consentimento pode ser facultativo para a CPCJ, quando o processo obriga a procedimento ao abrigo do artigo 91º, seguindo posteriormente para a competência do tribunal.

Há a acrescentar ainda o facto de em muitos casos os pedidos de consentimento serem efectuados ou entendidos enquanto formas de coacção, devido ao conseqüente envio dos casos para tribunal em situação de não consentimento, alarmando os pais menos informados de que poderá gerar-se um problema maior.

Vemos assim que, na prática, muitas comissões numa perspectiva provavelmente defensiva aplicam o consentimento quando não devem; outras vezes espera-se demasiado para obter o consentimento de um progenitor.

## **b) O não-consentimento**

Dos estudos de caso realizados evidencia-se que as comissões continuam a ter uma imagem negativa junto das populações, especialmente aquelas que constituem o seu público-alvo. Em várias situações o “não-consentimento” prende-se com o facto das pessoas acreditarem que um caso de comissão é um caso de retirada da criança do seu meio familiar. A ser verdade nalguns casos, pelas exigências da defesa do bem-estar da criança, a actuação das comissões revela precisamente o contrário quando a medida mais aplicada é a de “apoio junto dos pais” e quando um dos seus princípios orientadores é o da “prevalência na família”, procurando apoiá-la e capacitá-la com as competências necessárias para acolher os seus filhos. Não obstante também os problemas que tais

orientações possam trazer à intervenção das CPCJ, torna-se importante mobilizar esforços no sentido de não perpetuar esta imagem e esclarecer os pais para que este não constitua um impedimento à intervenção em prol do bem-estar das crianças/jovens.

Da mesma forma, revela-se importante dotar as CPCJ da credibilidade necessária junto destas mesmas populações, uma vez que muitas vezes se alega o “não-consentimento” por não ser reconhecida às comissões a legitimidade e autoridade para certo tipo de procedimentos, apenas considerados válidos quando efectuados por entidades como os tribunais. Na realidade, quando os processos são enviados para Tribunal e as famílias são chamadas ao Procurador do Ministério Público, assumem uma postura completamente diferente daquela que exibiram junto das CPCJ.

Um outro aspecto que convém ressaltar a respeito do (não) consentimento está associado a uma alegada supremacia da vontade dos pais sobre as crianças, na medida em que lhes é dada a possibilidade de retirada de consentimento a qualquer momento no decorrer do processo. Em face disso, o que acontece é um envio excessivo de processos para os tribunais cujas acções se prendem apenas com a retirada do consentimento ou a não assinatura do acordo, em vez destes estarem de facto com os casos graves. Além de desperdício de tempo e de meios, esta questão, que é perversa, salienta ainda que os tribunais deixam de exercer a sua autoridade segundo a natureza da acção criminal dos casos, isto é, a gravidade ou não, e passam a responder às exigências da supremacia da vontade parental. Esta prática recorrente obriga a uma reflexão sobre a necessidade de retirar aos pais parte do seu “poder” sobre os processos, isto porque após todo um trabalho, esforço e mobilização de recursos das CPCJ, por mera veleidade ou discordância ou até despreocupação, os pais colocam novamente as crianças/jovens em risco/perigo “descartando” a intervenção das comissões.

Não obstante o seguimento dos processos para o tribunal, o compasso de espera que pode ocorrer entre um momento e o outro, como referido anteriormente, pode ser suficiente para acontecimentos dramáticos na vida das crianças/jovens, uma vez que conforme as próprias comissões evidenciam, de um dia para o outro pode haver mais uma “Joana” ou uma “Vanessa”. O que pode denunciar a fragilidade dos diagnósticos que são feitos para algumas das situações com que as comissões se vêem obrigadas a lidar.

Relativamente ao comportamento dos pais, vale a pena assinalar os seguintes problemas:

- 1) os próprios pais não se apercebem, por motivos diversos, de como o seu comportamento é inadequado para com os filhos;

- 2) interpretação da intervenção da comissão como uma intromissão na vida privada ou porque apesar de reconhecerem a inadequação do seu comportamento, não admitem a intervenção da comissão;
- 3) desacordo face ao conteúdo da sinalização (como são disso exemplo as situações de absentismo e abandono escolar das crianças de etnia cigana que revelam sistematicamente problemas a este nível, uma vez que é uma questão cultural);
- 4) em famílias de classe média alta, informadas dos seus direitos e com recursos financeiros para interporem advogado, o consentimento é invariavelmente retirado e o processo transita para instâncias judiciais;
- 5) desacordo face à gravidade da situação sinalizada devido ao facto de ser um comportamento reproduzido de experiências anteriores, transmitidas de pais para filhos ao longo das gerações – sem que isso faça reconhecer a ilegitimidade do acto.

### **c) Morosidade do processo**

O procedimento de obtenção de consentimento levanta o problema da morosidade do processo, uma vez que os progenitores são contactados por via escrita - ao contrário do objectivo inicial em que se privilegiava o contacto directo com os pais, através de visitas domiciliárias - e por vezes, só comparecem ao fim da 3ª convocatória que é feita pelas forças de segurança. Esta situação, além de causar atrasos nos processos das comissões, pode ser geradora do agravamento das situações de perigo/risco em que se encontram as crianças/jovens. Aqui salienta-se novamente a preponderância da vontade parental, atrás evidenciada, uma vez que todo o andamento do processo depende directamente daquilo que os pais permitem que seja feito e no tempo que estes determinam, desde o início do processo até ao seu final. O superior interesse da criança pode ficar assim relegado para segundo plano, quando esta está em situação de vulnerabilidade, apenas devidamente apurada após o consentimento dos progenitores.

#### **d) Sensibilidade e competências técnicas**

Outra das dificuldades prende-se com a forma como se efectua o pedido de consentimento. Com efeito, as competências dos membros das comissões surgem como peça fundamental, podendo uma condução indevida do atendimento aos progenitores/detentores da guarda de facto resultar na oposição à intervenção da CPCJ. A formação específica para o desempenho das funções na CPCJ revela-se como decisiva. A sua ausência, em contrapartida pode ser causadora de insegurança nos próprios técnicos no terreno, podendo inviabilizar a actuação eficaz da CPCJ.

#### **3.1.3. Diagnóstico**

A realização do diagnóstico de qualquer situação sinalizada obriga a um esforço conjunto da CPCJ e de entidades externas que, por motivos diversos, se encontram relacionadas com determinada família. A articulação em rede é um trabalho difícil e muito exigente, que nem sempre funciona de acordo com as necessidades. Assim pode-se apontar como principais constrangimentos:

- a) Morosidade do processo de diagnóstico por insuficiência de informação;
- b) Dificuldades de avaliação das situações de risco e de perigo;
- c) Débil articulação com entidades externas.

#### **a) Morosidade do diagnóstico**

Como se pode constatar da avaliação feita, nesta fase processual verifica-se a persistência de uma “morosidade crónica” nas respostas aos pedidos das comissões a entidades externas, problemas especialmente sentidos em relação à Segurança Social, Saúde e Escolas. Para além da demora sistemática nas respostas, que por vezes atingem meses de espera, sucede com frequência que os relatórios fornecidos acerca dos menores e das suas famílias chegam incompletos e com omissões de informação que podem ser essenciais para que os membros da CPCJ possam actuar.

O que se verifica em particular com as entidades de saúde e as escolas é que, umas por alegada obrigação de sigilo profissional, outras por receio de represálias, não fornecem às

comissões todos os elementos respeitantes à situação da criança (o seu historial clínico ou escolar e familiar detalhado). Por exemplo, no caso dos psicólogos, psiquiatras e pedopsiquiatras que efectuam acompanhamento de algumas das crianças com processo na comissão pode ainda ser obstruída a informação por excesso de zelo, temendo que todo o trabalho desenvolvido com a criança (e sua família) possa regredir.

### **b) Dificuldades na avaliação das situações**

Existem ainda problemas de avaliação e diagnóstico dos casos mais graves. A difícil distinção das situações de risco e perigo, a falta de critérios normalizados de avaliação e a própria insegurança dos membros derivada destes dois factores leva a decisões, por vezes, apoiadas em apreciações de carácter subjectivo. Para tal contribui ainda alguma falta de formação específica para trabalhar, especialmente, em casos de abuso sexual, os quais muitas vezes não passam de suspeitas difíceis de confirmar, causando elevado nível de incerteza e angústia aos membros da CPCJ.

De forma a salvaguardar a integridade das crianças, muitas vezes as situações de risco são assumidas como situações de perigo, sendo realizadas todas as diligências necessárias para sua averiguação, contribuindo, mais uma vez, para o “congestionamento” das comissões.

### **c) Articulação com as entidades externas**

A acumulação de processos nas comissões não depende apenas do trabalho dos seus membros, da quantidade de casos ou da falta de recursos; mas também da articulação com o exterior, o que, por vezes, coloca em causa a eficiência das CPCJ – devido a um trabalho em rede, nem sempre conseguido de forma satisfatória. De facto, o problema exposto acaba por ter influência no cumprimento dos prazos legais estabelecidos para a intervenção das comissões, degenerando na sobreposição de intervenções entre as várias entidades de terreno e sobrecarregando os membros com duplicação de diligências.

Os problemas que se acabam de destacar, referentes à intervenção das CPCJ, agravam-se quando a eles se aliam constrangimentos ao nível dos recursos, os quais de seguida passaremos a explicitar.

## **3.2. Problemas relativos aos Recursos**

### **3.2.1. Recursos Globais**

Salientam-se três grandes problemas que condicionam a actividade das comissões a nível global e que contribuem para um excesso de volume processual crónico e difícil de gerir, nomeadamente:

- a) Existência de contextos de actuação demasiado problemáticos;
- b) Escassez de recursos humanos;
- c) Insuficiência de recursos logísticos.

Esta é uma das dimensões que acarreta imensos constrangimentos em toda a actividade processual das comissões e prende-se com o rácio entre o número de membros de cada comissão, o seu tempo de afectação e o volume processual, regra geral elevado ou excessivamente elevado nalguns casos. Esta situação é particularmente visível em determinadas CPCJ quando, por técnico gestor, a tempo inteiro, são declarados cerca de 150 a 300 processos.

#### **a) Contexto de actuação**

A existência de um aumento significativo das sinalizações tornou-se um problema pois provoca o “congestionamento” das comissões, avolumando-se sistematicamente nas secretárias e impossibilitando as CPCJ de responder com a qualidade e celeridade necessárias. Esta situação também poderá estar associada a uma maior visibilidade das CPCJ – se tivermos em conta os dados percebe-se pelo fluxo acrescido de processos no decorrer dos últimos anos -, quer pelo seu trabalho junto da comunidade local, quer pelos casos graves que tiveram desfechos dramáticos e que foram amplamente mediatizados pela imprensa escrita e falada.

Por outro lado, tem um peso relevante o cada vez mais complexo terreno de actuação das comissões, muitas das vezes sedeadas em bairros sociais de grandes cidades, locais de elevada densidade populacional e de aglomeração de comunidades multiculturais ou, contrariamente, em territórios rurais, empobrecidos, isolados e sem rede social, onde o

contexto de migrações sucessivas da família para outros pontos do país, ou do globo, levam a um isolamento não só territorial, mas social e afectivo. Independentemente desta diferença territorial, existem problemáticas sociais graves e de difícil intervenção, como a incidência de pessoas portadoras de deficiência, criminalidade, toxicod dependência, alcoolismo, notando-se igualmente que em algumas comissões a existência de casos de abuso sexual em maior número causa dificuldades acrescidas à sua actuação.

A elevada escassez de recursos humanos e logísticos é outro factor que limita a intervenção e onde se detecta extrema dificuldade em patamares diferenciados.

### **b) Recursos humanos**

É notória a insuficiência de membros a tempo inteiro, sendo comum a sua afectação à CPCJ não exceder os 50% (2,5 dias por semana). A priorização dos casos “mais graves” em detrimento dos casos “menos graves” aliada à fraca afectação dos membros, a par com os processos pendentes para arquivamento por término da medida, maioria dos intervencionados e ausência de situação de perigo produzem uma acumulação de processos nas CPCJ, que é difícil de reduzir. De facto, a escassez de tempo e a quantidade de processos a distribuir por técnico tem um efeito quase catastrófico em algumas CPCJ, revelando a incapacidade do sistema para suportar um tal volume processual, isto porque naturalmente o mesmo não foi desenhado para responder em tempo útil a esta quantidade de situações e com a gravidade com que se apresentam.

A esmagadora maioria dos membros, com representação institucional, apresenta grande preocupação em não prejudicar quer o trabalho junto das suas entidades empregadoras, quer o trabalho afecto às CPCJ's, multiplicando-se em esforços voluntaristas para responder às necessidades e delegando para horário pós-laboral algum do trabalho relacionado com informações sociais, relatórios, registos, visitas domiciliárias, etc.

Coloca-se aqui a questão da lealdade hierárquica a que se contrapõe toda a dinâmica e esforço impressos no trabalho em rede. Além disso, existe ainda a agravante de alguns membros não poderem gerir processos devido ao reduzido tempo que dispensam à CPCJ (em alguns casos, o tempo de afectação apenas lhes permite assistir à reunião da Comissão Restrita e articular com os seus serviços de origem, nomeadamente nos casos da saúde e forças de segurança).

Esta dupla pertença institucional pode ainda constituir-se como obstáculo quando, em certos casos, é necessário evitar que um técnico de determinado serviço seja colocado em contacto com determinada família, em representação da comissão, no sentido de distanciar as intervenções de ambas as entidades e salvaguardar a credibilidade e legitimidade das mesmas. Os membros que se encontram nesta situação sentem, por vezes, dificuldade em estabelecer os limites da sua própria actuação no terreno, confundindo-se os papéis, algo que como veremos também ocorre ao nível das diversas entidades que estão no terreno.

Neste ponto é ainda de salientar o papel preponderante que o presidente detém numa comissão, sendo também este um factor de constrangimento, pois são raras as CPCJ em que o presidente está presente a 100%. Situação que pode contribuir para o atraso do trabalho nas comissões, uma vez que o presidente assume a responsabilidade perante toda a actividade da comissão.

Um outro factor que pode vir a ser constrangedor é a politização ou partidarização das comissões através do seu presidente, conferindo às CPCJ uma dimensão desajustada, na medida em que pode haver manipulação de diversos interesses em prol de determinada orientação política e disputas inter-institucionais na cedência ou restrição de apoios/recursos da mais diversa natureza.

A ausência de recursos para apoio administrativo é também uma das lacunas sentidas, e que deve ser suprimida para que o funcionamento das comissões seja melhorado, pois estes elementos permitem aliviar o trabalho dos membros, muitas vezes estagnado devido aos burocráticos procedimentos administrativos e registos processuais a que são obrigados.

Muitas das vezes este problema apenas é ultrapassado pela colaboração de estagiários que ao serem admitidos temporariamente nas comissões (sem possibilidade de renovação ou substituição) realizam muito do trabalho administrativo, como a inserção dos registos dos processos na base de dados, possibilitando aos membros rentabilizarem o seu tempo em actividades de maior responsabilidade.

#### 1) Entidades de Origem

Os membros das comissões na modalidade restrita sentem dificuldades de conciliação entre o trabalho nas CPCJ e nas entidades de origem. Alguns sentem-se frustrados e inferiorizados relativamente aos seus pares, pois têm a responsabilidade de assegurar o seu posto de trabalho, nessas entidades, prestando o mesmo serviço, a par com uma responsabilidade, por vezes maior, que é a de garantir a efectiva protecção das crianças e

jovens junto das CPCJ. Na realidade, esta segunda actividade não é suficientemente valorizada nem priorizada, como é suposto ser pelas entidades de origem.

Na ausência de soluções mais adequadas, os membros acabam por dispensar mais tempo do que o estipulado para dar resposta às situações que surgem na CPCJ, conforme referido anteriormente. Este problema reflecte-se com maior expressão na situação dos professores, uma vez que existe uma ausência total de apoio por parte do Ministério da Educação perante a sua dupla pertença institucional, perdendo regalias e sendo prejudicados na sua carreira. É mesmo salientada a incongruência existente entre os diplomas legais que regulam uma e outra actividade, nomeadamente no que se refere à prioridade que deve ser dada ao trabalho na CPCJ, situação que não está contemplada no estatuto da carreira docente. Em consequência desta incompatibilidade, muitos professores, a determinado momento, vêm-se obrigados a abandonar o trabalho nas CPCJ.

Cabe ainda salientar o facto de ser extremamente difícil a captação de novos membros para as CPCJ junto das entidades de terreno que se escudam igualmente na ausência de recursos e meios suficientes para a concretização dos seus próprios objectivos de intervenção. Além disso, segundo foi referido por algumas comissões, corre-se o risco, em alguns casos, de serem colocados nas comissões membros classificados de “supranumerários” nos seus serviços de origem, cuja aptidão para este tipo de trabalho se revela fora do seu alcance ou ambição, reflectindo-se em desempenhos fracamente conseguidos e comprometendo a actividade da CPCJ. Isto porque, como iremos falar mais à frente, a formação que é ministrada aos membros das CPCJ, não obstante a evolução verificada, é realizada tardiamente face à entrada dos novos membros.

## 2) Morosidade na resposta

A falta de membros e a insuficiência do tempo de afectação dos mesmos face ao elevado volume processual é de facto um problema global e grave, e dá origem a uma “morosidade crónica” do trabalho das comissões causando constrangimentos nas diversas fases/procedimentos implicados nos processos: i) a dificuldade na articulação e conciliação de horários entre os membros, principalmente em processos em que existe co-gestão, para realização de visitas domiciliárias e atendimentos; ii) a dificuldade extrema, em algumas comissões, para reunir o quórum necessário para a realização de reuniões de discussão de processos; iii) a insuficiente análise processual devido ao reduzido tempo de discussão que permitem as reuniões onde são deliberadas acções e decisões; iv) o fraco, e nalguns casos inexistente, acompanhamento que é feito às famílias, no sentido de as dotar de competências parentais e de alterar os seus comportamentos.

### 3) Competências técnicas

Os recursos humanos constituem, logicamente, a base de todo o funcionamento das comissões, sendo por isso fundamental que se capacitem estas entidades com pessoal qualificado e com competências adequadas. De facto, a falta de formação específica é algo bastante sublinhado até por uma questão de segurança e legitimidade das decisões tomadas pelos membros. Por outro lado, em associação a esta lacuna na área de formação relativamente às problemáticas das crianças e jovens em perigo, sente-se que alguns membros apresentam uma reduzida experiência profissional nesta área, o que em conjunto gera maior instabilidade e insegurança na intervenção em casos mais graves (abuso sexual, maus-tratos e negligência agravada).

### 4) Rotatividade dos membros

A própria rotatividade dos membros, estipulada na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo para 6 anos, assume um tom quase polémico. Por um lado, os defensores de que deveria ser menor o período de tempo de permanência nas CPCJ devido ao carácter desgastante do trabalho de uma comissão; e por outro lado, aqueles que referem tratar-se de um retrocesso enorme na dinâmica das comissões, existindo um desperdício de recursos quando ao fim de seis anos se renovam membros e técnicos a quem se deu formação, e que adquiriram competências e segurança para tomar decisões.

Além disso, a rotatividade de membros ou de presidente pode significar mudanças ao nível da organização e das metodologias de trabalho forçando a readaptações e estabelecimento de novos entendimentos com as diversas entidades, afinamentos de critérios e orientações para a actuação das CPCJ, o que pode também gerar elevada instabilidade. Numa outra perspectiva, a actividade das CPCJ pode ser altamente desgastante para alguns membros e a eternização dos cargos pode provocar desequilíbrios e perpetuar práticas menos recomendáveis.

### 5) Elementos de reforço técnico

No sentido de colmatar as situações acima referenciadas foram integrados nas CPCJ os elementos de reforço técnico, que para alguns constituem uma grande mais-valia, mas que permanecem ainda sem funções definidas, embora sejam aceites generalizadamente. Nalguns casos assumem claramente a posição de gestores de caso, com responsabilidades e funções partilhadas com os restantes membros; noutros estão excluídos da dinâmica processual, assumindo-se quase como “tarefeiros” e respondendo perante as necessidades da comissão.

Contudo, apesar desta avaliação dual, em regra estes técnicos sentem-se desvalorizados, com défice de autonomia e de credibilização perante o seu trabalho. Este sentimento resulta do bom trabalho, administrativo e processual, que têm realizado com competência nas comissões sem que sejam superiormente reconhecidos.

#### 6) Professor-tutor

Outro dos problemas encontrados diz respeito à figura do professor-tutor que, apesar de existir, permanece, talvez por ser ainda recente, indefinida para a maioria das comissões visitadas. Desde logo existem dúvidas quanto à sua pertença na comissão, verificando-se a existência de modalidades diferenciadas:

- i) Integrados na Comissão Alargada, funcionando autonomamente e fazendo apenas o trabalho de prevenção;
- ii) Integrados na Comissão Restrita e fazendo o trabalho de (co)gestores de processo e a interlocução com as escolas;
- iii) Integrados na Comissão Restrita mas fazendo apenas, como os primeiros, o trabalho de prevenção, assumindo-se como interlocutores privilegiados;
- iv) Indefinição elevada permanecendo a sua pertença indeterminada.

É salientada pela generalidade das comissões uma ausência de orientações concretas relativamente ao estatuto deste elemento, muito valorizado, e cujo trabalho, nalguns casos, tem surtido resultados positivos. Paralelamente parece existir um vazio relativamente às funções específicas que deve desempenhar o professor-tutor, dentro e fora da comissão, pelo que na maioria dos casos verifica-se alguma insatisfação por parte dos membros a quem são designadas estas funções precisamente pelo não reconhecimento da sua posição, pela falta de apoios financeiros para as deslocações necessárias às escolas e pela sobrecarga de trabalho a que obriga a visita a todas as escolas/agrupamentos e a dinamização de acções/actividades com as mesmas.

Assume-se assim que esta matéria carece de alguma definição mais concreta para que a sua legitimidade seja reconhecida, como membro ou da comissão ou de um outro organismo com poderes especiais para intervir junto das escolas na promoção de uma maior visibilidade das comissões e da prevenção de situações de risco.

### **c) Recursos logísticos**

Apesar de não ser referido com a veemência dos problemas anteriores, a escassez de recursos logísticos prejudica o desempenho dos membros e causa constrangimentos nos atendimentos às famílias e na frequência dos acompanhamentos, revelando-se por isso a sua importância transversal para o trabalho das CPCJ.

#### 1) Instalações

A maioria das comissões funciona em espaços reduzidos e inapropriados para a quantidade de membros, sem condições onde seja preservada a privacidade e a confidencialidade dos casos.

#### 2) Equipamentos

O equipamento informático encontra-se desadequado face às necessidades das CPCJ, nomeadamente para a realização de registos de informação (que requer pesados softwares). É ainda referida a ausência de equipamentos telefónicos em número suficiente, obrigando os membros a recorrer aos seus próprios telemóveis para contactos implicados no trabalho da CPCJ.

#### 3) Viatura

Outra questão, que assume elevada importância para a generalidade das comissões, é a ausência de viatura própria, estando os elementos das comissões condicionados às viaturas cedidas, temporariamente, pelas câmaras municipais e outros serviços. Esta situação revela-se particularmente essencial, pois além de ficarem dependentes da disponibilização externa de viatura, necessitam de previamente fazer os devidos requerimentos, mediante dia e hora, o que inviabiliza muitos dos procedimentos de urgência, imprevisíveis e prementes. Na tentativa de colmatar esta lacuna, em certas situações, os membros fazem uso das suas próprias viaturas, correndo riscos elevados, sem qualquer tipo de seguro que salvguarde imprevistos e ajudas de custo para este tipo de deslocações.

#### 4) Fundo de Maneio

Por fim, mas não menos importante, salienta-se a fraca autonomia financeira das comissões, revelando-se o orçamento de que dispõem anualmente limitado e pouco flexível, pois surgem mensalmente despesas que não podem ser abarcadas pelo fundo maneio

disponível. De facto, face a algumas situações de apoio imediato às famílias as CPCJ vêem-se limitadas na sua actuação, bem como no que se refere a despesas para a intervenção.

Estas são as principais dificuldades apontadas na articulação entre o contexto de actuação, o volume processual e os recursos humanos e logísticos. Contudo ao longo das diversas fases dos processos de promoção e protecção de crianças/jovens outros obstáculos surgem bloqueando a célere actuação das comissões.

### **3.2.2. Comissão na modalidade Alargada**

No decurso deste estudo foi possível observar que a maioria das comissões com excepção das que no capítulo anterior foram caracterizadas como “cooperantes” apresentam uma quase total inoperância na sua modalidade alargada. Deste modo verifica-se:

- a) Incumprimento do princípio da subsidiariedade;
- b) Indisponibilidade dos representantes da Comissão Alargada;
- c) Desvalorização do trabalho desenvolvido na Comissão Alargada por parte das entidades externas;
- d) Falta de acções de prevenção;
- e) Incumprimento da periodicidade das reuniões;
- f) Falta de especialização dos membros;
- g) Falta de recursos financeiros.

#### **a) Incumprimento do princípio da subsidiariedade**

Para os casos em que tal situação se aplica, verifica-se que o princípio da subsidiariedade relativamente à Comissão na modalidade restrita não é cumprido. Isto porque muitas das entidades representadas na Comissão Alargada que deveriam actuar em primeira linha realizando um trabalho de prevenção, não o fazem. Tal prende-se a falta de clareza sobre a natureza de actuação de cada uma das modalidades – restrita e alargada. Na realidade, em algumas CPCJ são confundidos os papéis da cada modalidade, recaindo sobre a Comissão

Restrita a promoção e sensibilização da população para a problemática das crianças e jovens, quando este deveria ser o papel da Comissão Alargada.

Cabe aqui também salientar que algumas entidades que estão representadas na modalidade alargada, revelam dificuldades em saber que situações devem ou não ser sinalizadas à comissão restrita, e como devem proceder quando há realmente necessidade de o fazer.

### **b) Indisponibilidade dos representantes**

Para o não funcionamento das comissões na modalidade alargada contribui a falta de disponibilidade dos membros, tanto dos representantes na Comissão Alargada, como dos da Restrita que revelam incapacidade em acumular estas funções. De facto, constata-se que na ausência de trabalho efectivo por parte dos membros da Comissão Alargada recai sobre os membros da Restrita todo o trabalho planeado para esta modalidade das CPCJ sobrecarregando-os, mais uma vez com tarefas de cariz extraordinário. Fica assim ameaçada a unidade da Comissão Alargada pela falta de mobilização e de iniciativa dos seus membros, estando o trabalho dependente do carácter impulsionador da Comissão na sua modalidade Restrita. Para tal poderia contribuir a existência de um coordenador com capacidades mobilizadoras necessárias para a dinamização de grupos de trabalho.

### **c) Desvalorização do trabalho da Comissão Alargada**

As dificuldades associadas ao trabalho da Comissão Alargada sentem-se também devido à fraca valorização do mesmo, não só pela sua débil execução, como pela própria dificuldade em reunir os diversos membros. Outros factores contribuem para que se presuma a desvalorização deste trabalho, como acontece com a representação das entidades por técnicos intermédios sem poder decisório, o que também constrange o trabalho que se tenta fazer com as entidades externas que estão integradas na Comissão Alargada. Com a agravante, neste ponto, de que não são sempre os mesmos técnicos aqueles que estão presentes nas reuniões realizadas, inviabilizando, em parte, um trabalho contínuo e integrador. Constata-se ainda uma débil articulação entre os próprios membros denunciadora da existência de dificuldades ao nível das sinergias interinstitucionais.

**d) Falta de acções de prevenção**

Uma outra lacuna sentida por algumas comissões remete para a necessidade de uma presença mais assídua da Comissão Nacional nas reuniões da Comissão Alargada, no sentido de apoiar e incentivar acções conjuntas, mobilizando todos os membros em prol de um objectivo comum: a defesa dos Direitos das Crianças.

**e) Incumprimento da periodicidade**

Nos casos em que a Comissão Alargada funciona de forma mais activa, a periodicidade das suas reuniões raras vezes é cumprida (passando mais de 2 meses entre cada uma delas). O conteúdo das reuniões, na maioria das vezes, não excede o carácter informativo relativamente ao trabalho desenvolvido pela Comissão Restrita, sendo poucos os temas submetidos a debate e a organização de trabalho conjunto na comunidade na procura de melhoramentos, nomeadamente ao nível da prevenção, formação parental e da protecção da criança.

**f) Falta de especialização dos membros**

É de salientar ainda que a falta de formação especializada de alguns membros da Comissão Alargada para as problemáticas da infância e adolescência é também um inibidor de iniciativas de trabalho.

**g) Falta de recursos financeiros**

Por fim, a falta de recursos financeiros para a dinamização das iniciativas dos grupos de trabalho constitui outra das limitações sentidas para um real desenvolvimento de acções de informação e esclarecimento relativas à actividade das comissões e da prevenção de situações de perigo e de vulnerabilidade das crianças e dos jovens.

### **3.3. Problemas relativos à Implementação de Medidas**

#### **3.3.1. Implementação de Medidas**

É, porventura, na fase da implementação de medidas que os membros se deparam com as maiores dificuldades.

Algumas delas prendem-se com factores internos e têm a ver com:

- a) O elevado volume processual associado à escassez de recursos técnicos;

Outras com factores externos associados à:

- b) Insuficiência/inexistência de recursos sociais (instituições/famílias de acolhimento de urgência e de acolhimento temporário);
- c) Insuficiência/inexistência de recursos educativos (creches, ATL, ensino/currículos alternativo(s));
- d) Ausência de recomendações para adopção.

#### **a) Elevado volume processual/escassez de recursos**

O elevado volume processual e o limitado tempo de afectação dos membros inviabiliza, como evidenciámos anteriormente, a discussão aprofundada dos casos e a implementação de medidas dentro dos prazos previstos pela Lei obrigando os membros da comissão a priorizar as situações percebidas de maior gravidade secundarizando aqueles menos graves ou tratando de forma menos ponderada situações de absentismo/abandono escolar.

Do mesmo modo, também o acompanhamento efectuado às famílias é deficitário e muitas vezes relegado para segundo plano, principalmente em situações percebidas como menos gravosas.

#### **b) Insuficiência/inexistência de recursos sociais**

Outros constrangimentos sentidos nesta fase processual prendem-se com factores externos às comissões, mas que interferem directamente na tomada de decisão, na implementação e acompanhamento de medidas, como veremos mais à frente. Por um lado, é amplamente

sentida uma carência, ou mesmo inexistência em alguns casos, de respostas sociais e uma fraca implicação nos acordos de promoção e protecção por parte das entidades representadas na comissão. Este aspecto é especialmente evidente e preocupante, principalmente quando a medida implementada é “apoio junto dos pais”, “junto de outro familiar” ou “confiança a pessoa idónea”.

Também é notória a falta de Centros de Acolhimento Temporário (CAT) para os casos em que a comissão se defronta com uma criança/jovem em perigo eminente, como são as situações de maus-tratos sistemáticos, abuso sexual ou negligência grave. Nestes casos na ausência de alguém na família alargada com competência para socorrer estas crianças, é absolutamente necessário proceder à retirada imediata da criança para este tipo de instituições ou outras com carácter de permanência.

A institucionalização é reconhecidamente o último recurso utilizado pelas comissões e apenas se verifica em situações graves de comprovada incompetência parental. As dificuldades que se apresentam nestas situações aumentam na proporção da idade da criança. Na realidade, encontrar uma instituição de acolhimento na zona de residência dos familiares torna-se para algumas das comissões numa missão titânica, especialmente para jovens adolescentes do sexo masculino, tal como o é para crianças que apresentem qualquer tipo de deficiência, seja ela mental ou física. Muitas das vezes as comissões vêm-se obrigadas a recorrer aos tribunais para ultrapassar obstáculos e solucionar este tipo de problemas, pois mais uma vez a legitimidade e autoridade das CPCJ é posta em causa, vendo-se os membros obrigados a pedir apoio às autoridades judiciais na exigência de acolhimento de crianças em perigo.

Um outro tipo de problema sentido por algumas das comissões, e que importa salientar por se tratar de situações excepcionais, é a necessidade da existência de instituições de acolhimento para pais e filhos e deste modo dar resposta principalmente a casos de crianças vítimas de negligência grave por parte de progenitores com incapacidade mental, mães adolescentes e sem recursos financeiros e apoio familiar, que se traduzem na sua incapacidade para se autonomizarem e cuidarem dos filhos de forma independente.

A necessidade de famílias de acolhimento ou de uma outra solução intermédia que permita simultaneamente a institucionalização das crianças/jovens e o apoio junto dos pais é muito salientada. Na verdade, existem famílias que apenas precisam de algum tempo para se reorganizarem e fazerem face a dificuldades com que pontualmente se deparam. Daí que para algumas crianças seja definida uma institucionalização temporária que, na maior parte das vezes, se revela demasiado alongada no tempo, uma vez que a sua reintegração na

família é o projecto de vida desenhado pela comissão – o que nem sempre se concretiza satisfatoriamente resultando na sua permanência na instituição face à incapacidade real dos pais para se reorganizarem.

### **c) Insuficiência/inexistência de recursos educativos**

A carência de creches, infantários e ATL muitas vezes dificulta a aplicação de medidas que passem por um maior suporte familiar de apoio à infância, sobretudo quando os progenitores ou quem tenha a guarda dos menores exerça um ou mais trabalhos com horários incompatíveis com as necessidades de acompanhamento das crianças/jovens.

Um outro aspecto igualmente preocupante prende-se com as sinalizações de absentismo/abandono escolar, e a inexistência de currículos alternativos, com vagas suficientes e adequados para jovens dos 12 aos 15 anos em determinados locais. Este tipo de oferta de ensino poderia ser uma mais valia para que estes jovens permanecessem na escola, adquirindo competências profissionais que lhes permitam realizar o seu projecto de vida.

### **d) Recomendações para adopção**

As principais dificuldades sentidas com a medida de recomendação de uma criança para adopção são distintas dependendo da idade da criança. No caso de crianças mais pequenas verifica-se demasiadas vezes que a aposta excessiva nas famílias e a actuação sob a orientação rigorosa do princípio de prevalência na família faz com que se perca o “tempo da criança” e da sua adoptabilidade.

Por outro lado, torna-se igualmente complexo entrar na lógica familiar subjacente a algumas destas famílias sinalizadas e perceber que se trata de ciclos reprodutivos de maus-tratos familiares, com base em violência física e psicológica intergeracional, apoiado em laços de afecto negativos.

No que concerne a crianças mais velhas as dificuldades que surgem têm a ver com a falta de pais adoptantes. Este problema agudiza-se ainda mais quando o projecto de adopção implica a não separação de irmãos. De facto, a experiência confirma a existência de pais adoptantes com critérios definidos e que por vezes não se coadunam com as propostas efectivadas pelas entidades com competência na matéria.

### **3.3.2. Acompanhamento de Medidas**

Existem a este nível problemas profundos a que se terá necessariamente que dar destaque, não só porque em parte inviabilizam a eficácia e eficiência das comissões, mas também porque influenciam a imagem que as mesmas transmitem da sua actuação.

- a) Escassez de recursos humanos e logísticos;
- b) Défice de articulação/parcerias com as entidades externas;
- c) Fraco envolvimento dos destinatários nos acordos de promoção e protecção;
- d) Necessidade de reforço da segurança para os elementos das CPCJ;
- e) Necessidade de formação em metodologias de intervenção na família.

#### **a) Escassez de recursos humanos e logísticos**

A falta de meios, como já se referiu atrás (nomeadamente viatura, que neste domínio se revela de extrema importância) e a falta de tempo por parte dos elementos das CPCJ para realizar as tarefas implicadas no acompanhamento das medidas (contactos, visitas domiciliárias, pedidos de informação, etc) condiciona a regularidade que esta actividade exige. Neste sentido, muitas das CPCJ acabam por fazer acompanhamento das famílias por telefone e no limite do prazo para a revisão das medidas, sendo muito limitada a verificação do cumprimento dos acordos e da efectiva mudança de comportamentos.

A este respeito verifica-se ainda o problema da permanência de processos na CPCJ durante alguns anos derivado do facto de se tratar de casos que ou i) por serem gravosos obrigam à extensão do período de vigilância, ou ii) que por denunciarem menor perigosidade para a criança revelam necessidade de apoio constante para que se possa manter a criança naquele agregado.

A ausência de um acompanhamento de proximidade e de qualidade derivado dos constrangimentos que acabamos de descrever revela a necessidade premente de dotar as comissões de capacidade para dar resposta às situações cada vez mais complexas a que são chamadas a intervir, constituindo o acompanhamento uma peça de sucesso, por comparação ao distanciamento dos tribunais, e fundamental de todo o processo de

actuação das CPCJ, momento de mudança e de capacitação das famílias para o bem-estar das crianças/jovens que têm a cargo.

### **b) Défice de articulação/parcerias com as entidades externas**

Uma das formas encontradas para colmatar esta limitação intrínseca às comissões é a intervenção concretizada em articulação/parceria com entidades externas integradas no contexto de actuação das CPCJ, promovendo, assim, um trabalho em rede e a co-responsabilização da comunidade nesta fase dos processos.

Existe um esforço neste sentido, tentando implicar diversos intervenientes em matéria de infância e juventude e com ligações às famílias nos acordos de promoção e protecção celebrados entre as comissões e as referidas famílias. No entanto, é ainda uma prática pouco comum nalguns locais, verificando-se ainda que a articulação estabelecida a este nível é insuficiente face às necessidades sentidas. Por um lado, a inexistência ou fraca presença da rede social em alguns concelhos constitui uma limitação *a priori*; por outro, o trabalho que é feito ao nível da prevenção, a debilidade das respostas sociais fornecidas, a morosidade relativa às solicitações de informação das CPCJ quanto ao (in)cumprimento das cláusulas dos acordos, geram resultados pouco satisfatórios e preocupantes se pensarmos nas consequências gravosas que tal situação pode significar para uma efectiva protecção das crianças.

Nomeadamente no que diz respeito à Segurança Social, organismo essencial em matéria de capacitação das famílias a diversos níveis (social, habitacional, económico, laboral, etc), verificam-se a existência de lacunas profundas no que se refere à fiscalização do cumprimento de determinados acordos<sup>14</sup>. Não obstante o trabalho desenvolvido, mostra-se necessária uma intervenção em rede entre os diversos intervenientes.

A responsabilidade partilhada entre as comissões e as entidades externas a que nos reportamos, além de envolver alguma indefinição acerca dos limites da intervenção de cada uma (salvo nos casos de institucionalização em que o acompanhamento fica a cargo da instituição de acolhimento, obrigada a fornecer informações actualizadas à CPCJ regularmente), pode ser também factor de constrangimentos a outro nível, quando tal se processa de forma inadequada.

---

<sup>14</sup> Disto é exemplo a ausência de fiscalização dos agregados beneficiários do Rendimento Social de Inserção que incumprem nos acordos estabelecidos, como por exemplo no que respeita à frequência da escola por parte das crianças do agregado.

Assim, verifica-se, em virtude do excesso de trabalho de ambas as partes, uma morosidade nas respostas e, conseqüentemente, falta de actualização da informação dos processos. Por outro lado, e devido a dificuldades de articulação, ocorre sobreposição de intervenções, que podem ser sentidas como invasivas, por parte dos intervencionados. Contudo, tal assunção não desmerece a carga positiva que comporta esta co-responsabilização de que acima se fala, nem a maior vigilância que se consegue com um acompanhamento mais sistemático que tal conjugação de esforços favorece.

**c) Fraco envolvimento dos destinatários nos acordos de promoção e protecção**

Uma das fragilidades do acompanhamento que é feito deriva ainda do fraco envolvimento dos destinatários, ou seja, a ausência de reconhecimento de legitimidade das CPCJ por parte dos pais relativamente à intervenção das comissões, juntamente com os sucessivos e frequentes incumprimentos dos acordos celebrados. Em especial nas cláusulas referentes a tratamentos de desintoxicação de drogas ou álcool é notória a dificuldade dos pais na correcção dos seus comportamentos.

**d) Necessidade de reforço da segurança dos elementos das CPCJ**

Sob a forma de apelo e de alerta, salienta-se a necessidade de serem reforçadas as estratégias de segurança relativas aos membros das comissões, não só em sede de comissão, mas principalmente aquando das deslocações para visitas domiciliárias. São situações de elevada vulnerabilidade para os mesmos, colocando-se em território alheio, sob pretextos delicados, o que com famílias agressoras ou agressivas pode derivar em riscos para a integridade física dos membros das CPCJ.

**e) Necessidade de formação em metodologias de intervenção na família**

Resta ainda acrescentar, no sentido de melhorar o actual sistema de acompanhamento às famílias, a necessidade de apostar em formação específica, nomeadamente dotando os membros e técnicos de competências ao nível de metodologias de intervenção familiar.

### 3.3.3. Articulação com Entidades Externas: a visão das CPCJ

O trabalho das comissões só é possível de concretizar com eficiência com a colaboração de todas as entidades com competência em matéria de infância e juventude. Só numa parceria muito estreita com estas entidades é possível realizar diagnósticos e implementar/acompanhar as medidas de promoção e protecção de crianças e jovens em perigo/risco.

Também nesta articulação com entidades externas se apresentam constrangimentos e obstáculos que põem em causa muito do trabalho realizado pelas CPCJ, conforme já se referiu anteriormente. Algumas dessas dificuldades são comuns e prendem-se com a falta de representação das diversas entidades na comissão, falta de recursos humanos e sociais face às situações sinalizadas, a morosidade das respostas quer para a elaboração do diagnóstico, quer no acompanhamento das medidas, etc., outras, pelo contrário, são específicas e têm a ver com o espaço que ocupam na comunidade e com o trabalho que realizam. Assim, parece ser oportuno neste momento sistematizar algumas das dificuldades mais frequentemente apontadas a cada uma destas entidades. Apesar da maioria dos problemas que iremos elencar terem já sido alvo de algum destaque nos pontos anteriores, importa agora direccioná-los aos destinatários específicos no sentido de promover uma reflexão centrada nas limitações a eles particularmente associadas.

De uma forma geral, importa referir que existe alguma dificuldade na captação de novos membros para as CPCJ, mesmo que apelando às entidades mais próximas no terreno, que alegam a fraca disponibilidade dos mesmos para o cúmulo de funções na CPCJ. É ainda apontado o défice de articulação entre os diversos serviços e a falta de respostas sociais, aspectos estes transversais a todas as entidades, segundo sublinham as CPCJ visitadas.

1) As relações com o *Ministério Público* são, em regra, consideradas pelas comissões como positivas, servindo para esclarecimentos variados e um acompanhamento dos processos mais graves. No entanto, verifica-se que a presença do M.P. nas comissões deveria ser mais presencial, conforme acontece em algumas comissões, essencialmente de forma a esclarecer algumas dúvidas que persistem na interpretação da lei. As comissões mostram-se particularmente insatisfeitas com as divergências existentes entre o trabalho por si desenvolvido e as decisões/avaliações dos interlocutores e também dos tribunais, em parte entendidas como uma desvalorização do seu trabalho. A este nível é referido que também os profissionais da justiça, especialmente os que estão ligados a esta problemática deveriam ter formação na área da infância e juventude. São ainda identificadas orientações

distintas provenientes do M.P. e da Comissão Nacional geradoras de constrangimentos na actuação das comissões e com implicações no desenvolvimento da sua intervenção junto das famílias. Os casos mais graves geram ainda grande preocupação, pois não existem indicações concretas quanto a procedimentos a adoptar. Acrescentar que segundo algumas das CPCJ visitadas o M.P. não fornece qualquer *feedback* relativamente aos processos remetidos pelas CPCJ o que, de certa forma, limita acções futuras, nomeadamente em caso de reincidência do problema e nova sinalização às CPCJ.

2) No que se refere à *Segurança Social* já muito se disse anteriormente, importando aqui sublinhar a dificuldade acentuada relativamente à disponibilidade dos membros e a sua insuficiência no terreno para um acompanhamento de proximidade e sistemático às famílias. Além do mais é salientada a sobrecarga de trabalho que estes membros acabam por suportar, devido ao elevado volume processual por técnico que se verifica existir em ambas as entidades. Por outro lado, é uma queixa frequente a demora nas respostas aos pedidos efectuados pelas CPCJ e na cedência de apoios sociais às famílias, o que em larga medida contribui, como acima se refere, para um atraso sucessivo no trabalho processual das comissões, inviabilizando um funcionamento mais eficaz e eficiente. Por fim, a articulação entre as CPCJ e a *Segurança Social* deveria ser promovida de forma a evitar a duplicação das intervenções junto das famílias, salvaguardando a sua privacidade e acautelando o desperdício de tempo e recursos das CPCJ. O que poderia ser beneficiado por um maior envolvimento desta na assinatura dos acordos de promoção e protecção, co-responsabilizando-a formalmente e fomentando o espírito de parceria efectiva.

3) Com a área da *saúde* os problemas ao nível da articulação são também expressivos, revelando-se particularmente difícil no que se refere à ausência de priorização das crianças da CPCJ para consultas e demais serviços prestados nesta área, na concretização de exames corporais quando ocorrem casos de abuso sexual (os quais obrigam a autorização expressa pelo tribunal, nem sempre atempada, colocando em risco a constituição de prova) e na resistência e morosidade no fornecimento de informações clínicas para os processos das comissões. A este nível ganha alguma relevância o facto da Comissão Nacional de Protecção de Dados, a quem foi solicitada parecer por um hospital, ter referido que perante a LPCJP e o procedimento do consentimento para intervenção prestado pelos pais às CPCJ estes serviços não são obrigados a facultar informações deste nível, uma vez que coloca em causa o princípio de sigilo médico. A presença da saúde nas

comissões, mais vincada e integrada, poderia beneficiar um melhor entendimento entre estas entidades e uma maior valorização do envolvimento no acompanhamento dos processos.

4) As *IPSS* assumem um papel fundamental no apoio e na parceria que estabelecem no terreno com as *CPCJ*. Não obstante, revelam-se insuficientes ao nível de certas valências, para dar resposta às necessidades da população alvo das comissões. Salientam-se a ausência de vagas ou de estruturas de apoio à criança e à família e instituições de acolhimento em determinados territórios, com especial destaque para crianças com idade superior a 12 anos e portadoras de algum tipo de deficiência.

Na articulação entre *IPSS* e *CPCJ* verifica-se que existe alguma dificuldade no entendimento entre os técnicos, nomeadamente na definição do projecto de vida das crianças ou na lógica de parceria que devem criar entre si. De facto, a clarificação do papel de ambas deve ser uma prioridade, pois se por um lado se verifica um certo fechamento das *IPSS* quando a criança é institucionalizada; por outro o papel do membro com esta dupla pertença sai fragilizado perante a família pois actua em frentes distintas, que muitas vezes são confundidas pelas famílias, colocando em perigo o trabalho desenvolvido – o que se prende claramente com a imagem negativa que as *CPCJ* têm na população e, pelo contrário, o apoio reconhecido às *IPSS*. Importa apenas salientar ainda que, se nalguns locais é notada a fragilidade do acompanhamento realizado por estas entidades; por outro, citando o caso de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia assume-se, segundo alguns membros das comissões, como a entidade por excelência neste domínio, monopolizando, e alimentando esta tendência, todo o trabalho no acompanhamento das famílias, impondo e sobrepondo nas dinâmicas da intervenção a visão dos seus técnicos de terreno relativamente ao trabalho das *CPCJ*.

5) Em relação às *escolas* percebe-se que a articulação com a comissão depende muito da sensibilidade dos seus protagonistas. Apesar de, na maioria das vezes, os elementos cooptados serem pessoas habituadas a lidarem com crianças e jovens, não possuem formação específica antes de integrarem a comissão e isso limita, em larga medida a sua intervenção. A falta de valorização existente por parte dos dirigentes das escolas e da própria *DREL* em relação ao trabalho na comissão constituem factores de constrangimentos pesados e que causam elevada insatisfação nos técnicos que acumulam estas funções. Foram ainda referidos os problemas associados à morosidade no

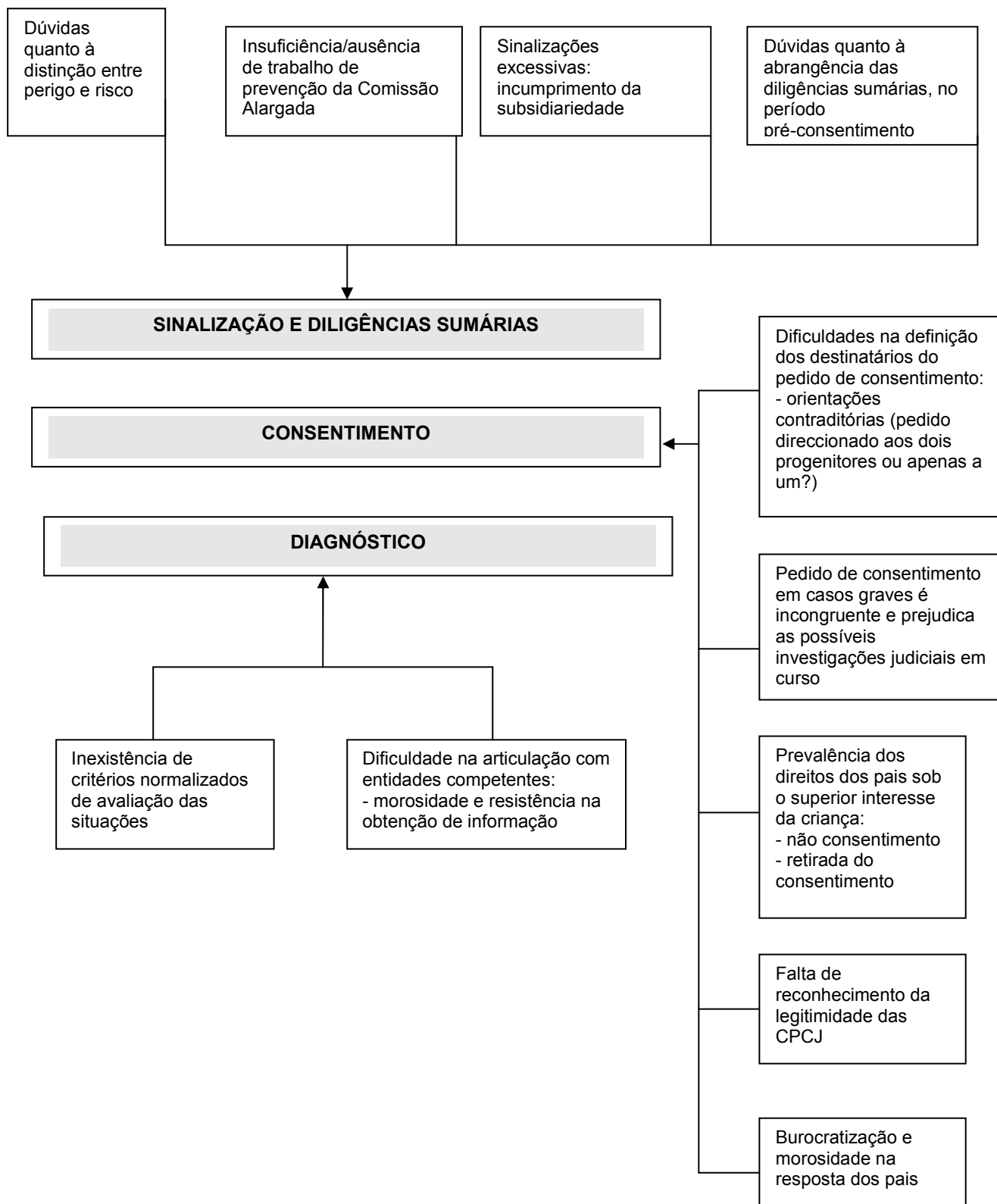
fornecimento de informações de diagnóstico; o excesso de zelo nas sinalizações, resultando em sobrecarga das comissões e denunciando a ausência de trabalho de primeira linha – por isso, incumprimento do princípio de subsidiariedade. Por fim, resta salientar a dificuldade de respostas para os casos de abandono escolar, especialmente de jovens entre os 12 e os 15 anos.

Percebemos assim que existem três patamares distintos em que são identificados problemas específicos que, em maior ou menor grau, dificultam a intervenção das CPCJ.

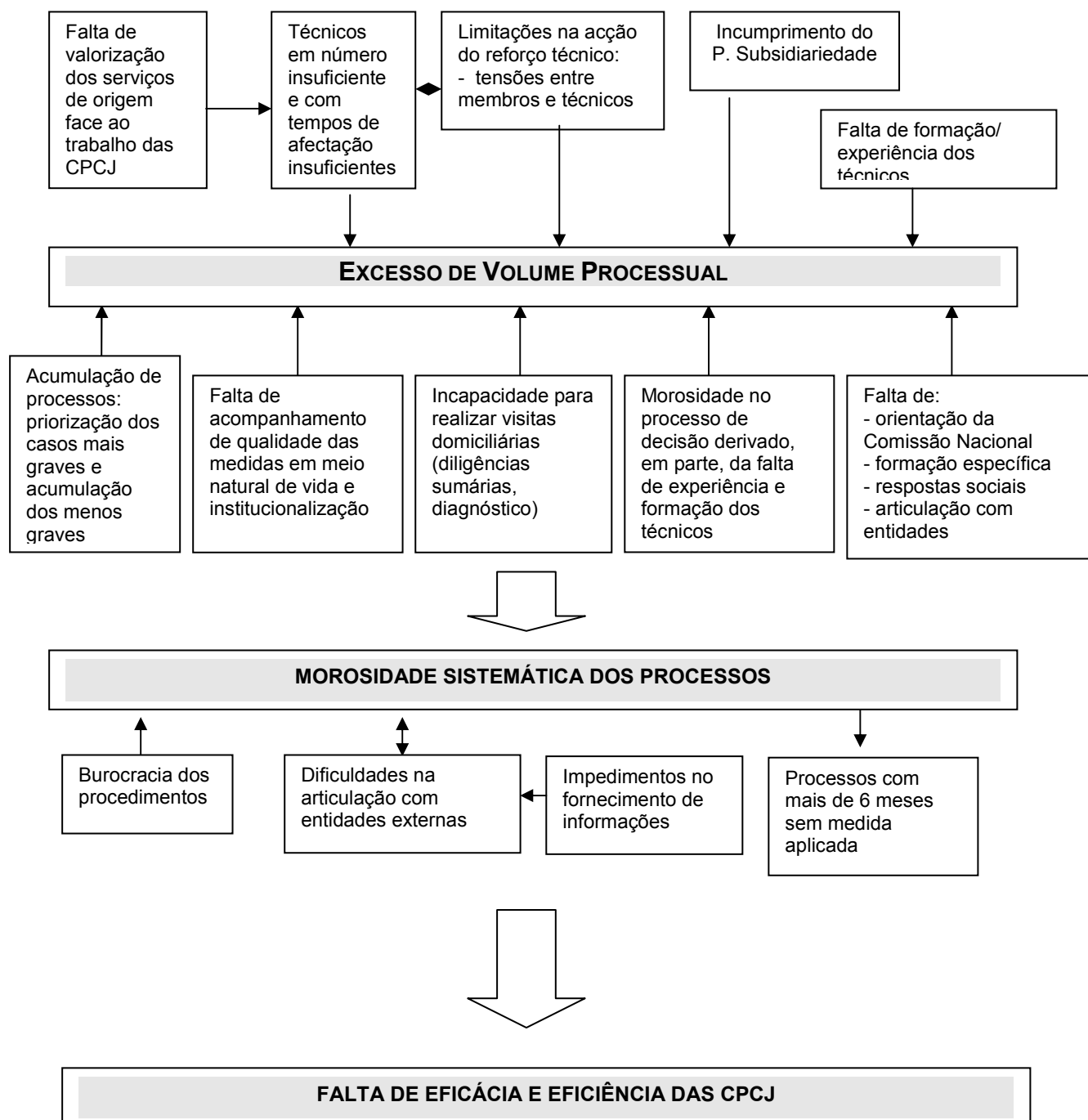
Um longo caminho foi já percorrido, sendo necessário salientar a grande mais-valia que representou a própria criação das CPCJ. No entanto, não podemos deixar de evidenciar as fragilidades do modelo implementado, nomeadamente no que se refere a aspectos prementes como as questões associadas ao consentimento, à excessiva sobrevalorização dos direitos dos pais em detrimento do “superior interesse da criança”, bem como no que respeita à necessidade urgente de dotar as CPCJ de um corpo de profissionais a tempo inteiro e com a devida preparação técnico-científica na área das problemáticas da infância e juventude.

Por fim, o envolvimento de todas as entidades da comunidade, via protocolos ou pertença a uma das modalidades da CPCJ, e o trabalho em rede revelam-se peças fundamentais para o sucesso da actuação das comissões nas suas diversas vertentes – prevenção, intervenção e acompanhamento.

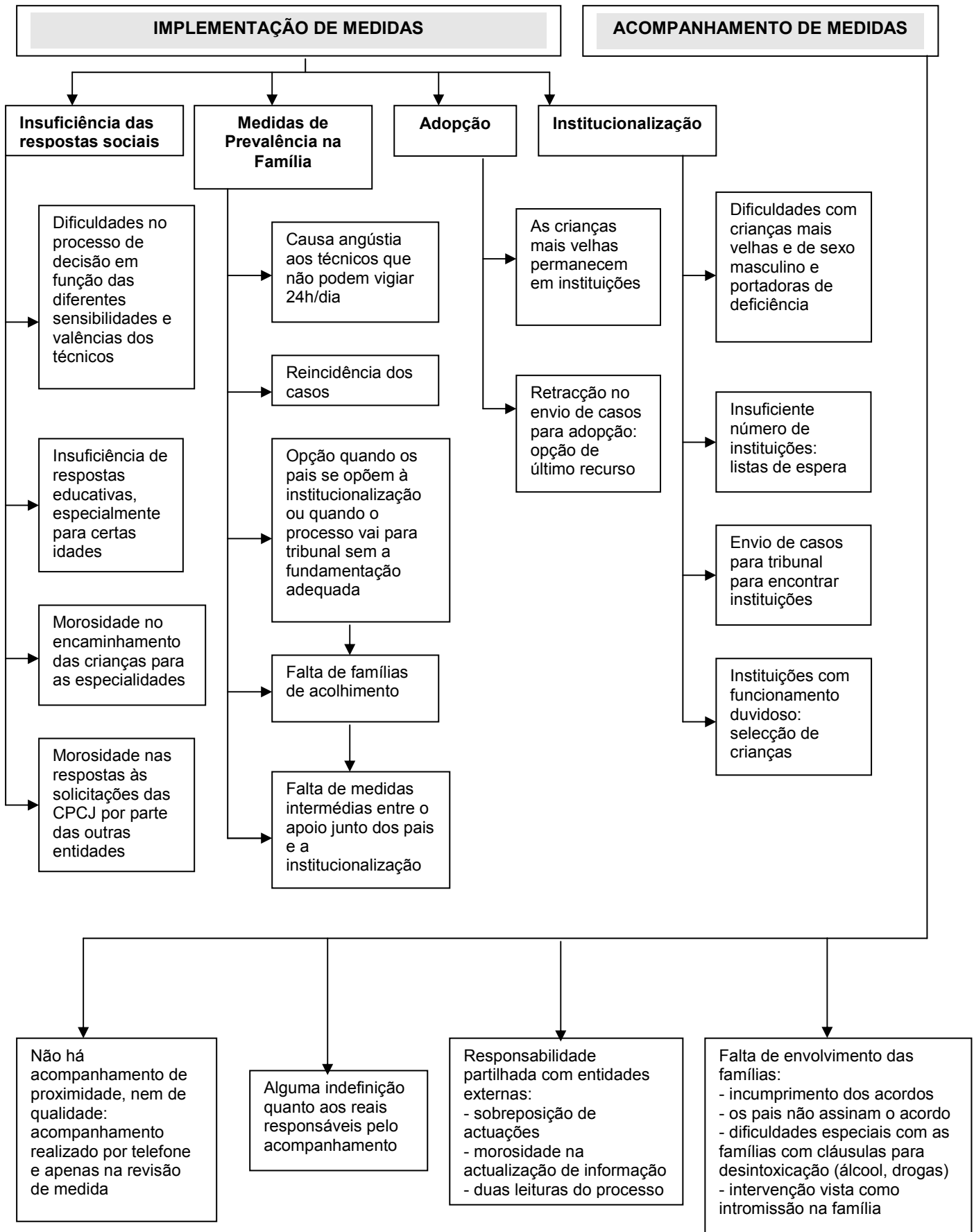
**Figura 3: PROBLEMAS TRANSVERSAIS DA ACTIVIDADE DAS CPCJ (SINALIZAÇÃO E DILIGÊNCIAS SUMÁRIAS, CONSENTIMENTO E DIAGNÓSTICO)**



**Figura 4: PROBLEMAS TRANSVERSAIS DA ACTIVIDADE DAS CPCJ  
(VOLUME PROCESSUAL E RECURSOS)**



**Figura 5: PROBLEMAS TRANSVERSAIS DA ACTIVIDADE DAS CPCJ  
(IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE MEDIDAS)**





## IV. Entidades Externas: olhares sobre as CPCJ

Para um conhecimento aprofundado acerca do trabalho desenvolvido pelas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Portugal importa não apenas recolher os testemunhos daqueles que trabalham nas CPCJ, mas conhecer a própria comunidade envolvente e o seu empenho em torno desta problemática, uma vez que dela também depende o sucesso da intervenção das CPCJ.

Neste sentido foram ouvidas algumas entidades exteriores às CPCJ, que actuam a montante e a jusante, estando algumas representadas nas mesmas. A perspectiva de quem está “de fora” dos procedimentos processuais específicos e dos constrangimentos que atrás expusemos pode ajudar-nos a traçar linhas directrizes mais claras para orientações futuras.

As entidades exteriores a destacar neste capítulo são então as seguintes:

- i) o *Ministério Público* e os tribunais pela voz de alguns dos juízes;
- ii) a *Segurança Social*, entidade decisiva no domínio da intervenção junto das famílias;
- iii) a *Saúde*, entidade sinalizadora sobretudo de crianças mais novas;
- iv) as *IPSS* da comunidade da área de intervenção da CPCJ, na medida em que se tornam elementos de apoio essenciais em várias fases dos processos;
- v) as *Escolas*, enquanto entidades sinalizadoras e pelo seu papel dinâmico na área da infância e juventude.

Estas entidades podem assumir papéis distintos no decorrer dos processos das comissões, nomeadamente serem apenas sinalizadoras ou apenas entidades de acompanhamento, ou acumular ambas as funções. Revelando-se assim cada uma como fonte informativa privilegiada e fornecendo uma visão de conjunto sobre o trabalho em rede possível entre estas entidades.

#### **4.1. A visão da Justiça: Ministério Público e Juízes**

A relação que se estabelece entre Ministério Público e CPCJ é globalmente avaliada pelo M.P. de forma positiva. O M.P. fornece o apoio jurídico necessário e os esclarecimentos solicitados numa base de colaboração permanente. Percebe-se que a existência de um acompanhamento próximo e regular permite uma plataforma de entendimento privilegiada que favorece o cumprimento dos requisitos legais dentro dos parâmetros exigidos na LPCJP e, em consequência, pelos tribunais.

As orientações da última circular da Procuradoria-Geral da República<sup>15</sup> ditam que, além deste constante intercâmbio de informações, deve existir um acompanhamento de mérito a situações mais graves, numa lógica de fiscalização e verificação mensal de que se encontra em desenvolvimento uma correcta e adequada intervenção por parte das CPCJ.

*“E um acompanhamento que não é apenas estatístico, mas é de mérito. Ora um acompanhamento de mérito implica ler os processos e formar um juízo sobre a tramitação que está a ser desenvolvida, a estratégia e sobre as medidas. E (...) essa última circular veio introduzir, realmente, uma mudança, parece-me, qualitativa na nossa forma de actuar relativamente às comissões. Veio dizer que relativamente a três tipos de problemas, que é abuso sexual, negligência grave e maus-tratos, nós temos que fazer um acompanhamento mais em cima e de mérito. Isto implica uma alteração de atitude, de procedimento, de rotinas da nossa parte relativamente às comissões. Estamos a ter, mesmo em Lisboa, estamos a ter muita dificuldade em conseguir fazer isso (...).”*

*(Procurador do Ministério Público)*

Não obstante os constringimentos de agenda que tal imposição possa acarretar, esta nova orientação favorece a relação estabelecida entre ambas as entidades e permite que através deste tipo de acompanhamento se garantam o cumprimento da Lei e uma efectiva protecção das crianças.

---

<sup>15</sup> Circular relativa à Intervenção do Ministério Público nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ), ao abrigo do disposto no artigo, nº 72, nº 2, da Lei nº 147/99, 1 de Setembro.

Por outro lado, o M.P. assume-se, a par com a Comissão Nacional, como instância orientadora da intervenção, sendo evidente a necessidade de cimentar ideias e estabelecer limites para as interpretações da lei e a sua influência na intervenção com as famílias e crianças. De facto, conforme é defendido, a existência de orientações comuns revela-se preponderante para o funcionamento das CPCJ e para o próprio M.P., havendo que promover uma mudança de atitude, de procedimentos e rotinas, nomeadamente em relação a algumas fases processuais específicas:

### 1) *O consentimento*

Pelos testemunhos do próprio M.P. verificam-se incongruências na actuação e discrepâncias nas orientações e entendimentos a este nível, permanecendo dúvidas sobretudo quanto ao(s) destinatário(s) do pedido de consentimento e quanto à necessidade de ser dirigido a um ou aos dois progenitores em todas as situações.

De facto, o pedido de consentimento aparece como peça basilar de toda a intervenção, devendo-se, sempre, fazer valer a lei para que a intervenção possa ser legitimada legalmente. No entanto, há magistrados do M.P. que reconhecem que pode haver um erro na lei uma vez que tal orientação faz com que se tenha que pedir, enquanto requisito legal, o consentimento a um abusador/agressor de crianças, o que vai largamente contra o superior interesse da criança (princípio que deveria sobrepor-se a todos os outros).

### 2) *Diligências sumárias*

Não obstante as dúvidas recorrentes das CPCJ quanto ao significado do que são e do seu alcance (como aliás ficou patente no que atrás se disse no capítulo relativos aos Problemas Transversais), as diligências sumárias – segundo explica o M.P. – devem efectuar-se antes de qualquer pedido de consentimento, sendo todo o trabalho de retaguarda no sentido de averiguar a credibilidade da situação relatada após a sinalização, para o qual poderá existir algum trabalho conjunto com o interlocutor do M.P.

### 3) *Prevalência na família*

No artigo 4º da mesma lei, lê-se na *alínea g)* o sétimo dos dez princípios orientadores da intervenção das CPCJ “prevalência na família” – bastante cimentado no entendimento do M.P. e dos juízes, não obstante algumas considerações a respeito da sua aplicação. Na visão do M.P., e dos próprios juízes, entende-se que existe, na actual filosofia de intervenção, uma sobrevalorização do papel dos pais, dando-lhes consecutivamente novas

oportunidades para se reorganizarem, sendo que se deveria ter em atenção que o tempo das crianças não é o mesmo do que o dos adultos/pais. Estes magistrados consideram que a aposta numa institucionalização temporária, na maior parte dos casos, reverte a desfavor das crianças, obrigadas a viver em ambientes, muitas vezes, hostis, perdendo oportunidades relativamente a um projecto de vida mais completo e enriquecedor; e naturalmente crendo-se demasiadamente numa reabilitação parental que, também pela ausência de trabalho consolidado neste domínio, não é estimulada, nem conseguida.

*“As Comissões são estruturas comunitárias que particularmente procuram que as crianças sejam inseridas nas suas famílias e é por natureza um fracasso das Comissões, (...) as crianças terem que ser encaminhadas para a adopção, quer dizer que elas não conseguiram reconstituir o tecido familiar. E portanto, (...) tem que se estar alerta nalguns casos para que não haja um protelamento demasiado nas tentativas de recuperar o irrecuperável, porque depois as crianças já têm barbas e já não é possível ninguém adoptá-las. Portanto, este é um esforço com as Comissões (...) que se tem que ter, (...) esta discussão que é dizer assim, já chega! Já se lhe ajudou com o RSI, já se andou a arranjar creche para a criança, já se arranjou um técnico que vai lá de vez em quando a casa, explicar como é que se arruma a casa... Já chega! Já chega! Porque esta criança nunca mais tem futuro nesta família. E isto é difícil para as Comissões, fruto da sua própria natureza. E aí o interlocutor tem um papel muito importante nestes casos que é dizer, bem, já chega. (...) portanto os senhores mandam isso para o Tribunal, porque já acabou, não há mais possibilidade, isto já estamos aqui a exagerar em termos de... já não estamos a dar oportunidades à criança, estamos a dar oportunidades aos pais. Mas o que interessa é a criança, neste caso, já chega.”*

*(Procurador do Ministério Público)*

Segundo defendem os procuradores deveria apostar-se numa lógica de intervenção precoce e mais eficaz, estipulando limites definidos e tempos de execução das acções de mudança na família – avaliando as reais possibilidades dos pais para acolher os filhos e a viabilidade de alternativas a um projecto de vida para a criança/jovem numa outra família. Nesta linha de pensamento percebe-se que prevalece também algum desacordo sobre o significado da “prevalência na família” salientando-se posições mais ou menos biologistas, em que o “superior interesse da criança” se revela um elemento a ter em consideração, mas em patamares de entendimento distintos. Esta seria uma discussão a prolongar, no sentido de

procurar uma solução e um entendimento comum que favoreça a efectiva protecção das crianças.

A destacar ainda, relativamente à actuação das CPCJ, alguns elementos relevantes para a compreensão da visão do M.P. acerca do desempenho das CPCJ, mais centrados no seu funcionamento logístico.

### 1) Processos remetidos pelas CPCJ ao M.P./ tribunal

- Este aspecto remete directamente para o envio indevido de processos aos tribunais, pelas CPCJ, *incumprindo na subsidiariedade*. Segundo o M.P. alguns dos processos enviados ao abrigo do artigo 11º da LPCJP<sup>16</sup> não confirmam a incapacidade das CPCJ para os trabalhar, mas revelam em vez disso a insegurança dos seus membros relativamente a processos mais complexos que obrigam a aplicação de medidas menos consensuais, nomeadamente a institucionalização ou encaminhamento para adopção.

- Por outro lado, existem problemas identificados ao nível da *gestão processual e da elaboração dos relatórios* a enviar para o tribunal, sendo referido que as CPCJ não compreendem que o M.P. trabalha, necessariamente, com factos e não com conclusões – o que, em larga medida, inviabiliza a rentabilização de todo o trabalho realizado pelas CPCJ. Neste sentido, o registo das fontes torna-se um dado essencial, devendo por isso estar devidamente documentada, o que é dificultado pelos contactos que frequentemente são feitos informalmente via telefone.

- Por seu lado, para os protagonistas da área da justiça os processos que a CPCJ envia para o tribunal estão de acordo com as situações previstas no artigo 11º. No entanto relativamente à *alínea e)* deste artigo existem diferentes interpretações da Lei (internamente ao M.P.).

---

<sup>16</sup> Intervenção judicial. A intervenção judicial tem lugar quando:

- a) Não seja instalada C.P.C.J. com competência no município ou na freguesia da respectiva área de residência, ou a comissão não tenha competência, nos termos da lei, para aplicar a medida de promoção e protecção adequada;
- b) Não seja prestado ou seja retirado o consentimento necessária à intervenção, ou quando o acordo de promoção de direitos e de protecção seja reiteradamente não cumprido;
- c) A criança ou o jovem se oponham à intervenção da comissão de protecção;
- d) A C.P.C.J. não obtenha a disponibilidade dos meios necessários para aplicar ou executar a medida que considere adequada, nomeadamente por oposição de um serviço ou entidade;
- e) Decorridos seis meses após o conhecimento da situação pela C.P.C.J não tenha sido proferida qualquer decisão;
- f) O Ministério Público considere que a decisão da comissão é ilegal ou inadequada à promoção dos direitos e protecção da criança ou do jovem;
- g) O tribunal decida a apensação do processo da C.P.C.J. ao processo judicial.

A este respeito os entendimentos dividem-se pois se há quem defenda i) que o que está escrito na Lei deve ser concretizado dessa forma (e portanto devem remeter-se automaticamente os processos que ultrapassem os 6 meses sem medida aplicada) senão estar-se-ia a incorrer na ilegalidade; ii) outros há que defendem uma avaliação casuística das situações deixando que seja, mesmo extrapolando os 6 meses nalgumas situações, a CPCJ a resolver e a acompanhar a situação, caso não se trate de situações graves e a demora se resuma, muitas vezes, ao cariz burocrático dos procedimentos processuais que se alongam no tempo e extrapolam os prazos legais. Tal orientação poderia, então, ser promotora de uma maior proximidade por parte do M.P., uma vez que este tipo de processos estaria sob vigilância mais apertada, bem como de uma triagem mais selectiva dos processos que seguem para o tribunal.

*2) “As CPCJ funcionam bem, embora com poucos recursos”*

A evolução que se tem verificado é avaliada positivamente, nomeadamente no que se refere à afinação de critérios e de procedimentos – e na própria experimentação do modelo. Parece ser consideração geral que as CPCJ funcionam satisfatoriamente tendo em conta os recursos e meios disponíveis, existindo ainda um longo caminho a percorrer até ao patamar da qualidade.

*3) Necessidade de critérios de selecção mais rigorosos e formação mais específica/adequada dos meios técnicos e humanos*

Se por um lado o reforço técnico foi uma medida bastante bem conseguida e necessária, especialmente pela formação específica que estes técnicos adquiriram que os capacita com as competências adequadas ao trabalho de comissão; por outro sai reforçada a ideia, por parte do M.P., de que de uma maneira geral os membros das comissões devem ser seleccionados de forma mais criteriosa, sendo necessário ministrar a devida formação, com especial enfoque para a componente jurídica.

*4) Tempos de afectação e rotatividade dos membros gera instabilidade*

Também os tempos de afectação dos membros e a rotatividade imposta ao fim dos 6 anos de trabalho na CPCJ se revelam factores de fragilidade face a uma intervenção que deve

estar dotada de uma equipa sólida e especializada, preparada para o terreno complexo que são as famílias desfavorecidas, desestruturadas e onde pertencem crianças extremamente fragilizadas.

#### *5) Necessidade de guidelines e partilha de experiências na rede nacional de CPCJ*

É ainda salientado pelo M.P. a ausência de comunicação regular entre as CPCJ e a falta de orientações concretas por parte da Comissão Nacional, elementos estes que contribuem para a perpetuação de actuações discrepantes face a um mesmo problema. Ou seja, considera-se a necessidade urgente de estabelecer *guidelines* da acção das comissões de forma a facilitar a sua intervenção e reduzir os riscos de actuações menos consolidadas.

#### *6) Insegurança nas decisões e incapacidade no acompanhamento de medidas*

A fragilidade da actividade das CPCJ ao nível da execução e periodicidade do acompanhamento de medidas é notória tanto para M.P. como para juízes. No primeiro caso, refere-se a existência de uma falta de segurança nas decisões por parte dos membros das comissões e a escassez de alternativas – geradoras de fraca eficiência e eficácia; no segundo acentua-se a incapacidade técnica para o devido acompanhamento de proximidade de que as famílias e especialmente as crianças necessitam para garantir o cumprimento das medidas e dos acordos e, naturalmente, o seu bem-estar. De qualquer forma e não invalidando a existência destes pontos de menor solidez, o M.P. considera que a família é beneficiada com a intervenção da CPCJ face à possibilidade do desenvolvimento de um acompanhamento judicial, precisamente pela proximidade com os técnicos do terreno e pelo apoio prestado directamente em variados domínios.

Reconhecendo-se a diferença entre a relação do M.P. com as CPCJ e aquela existente entre o tribunal – juiz – e as mesmas, pareceu-nos coerente estabelecer alguma distância entre as visões dos procuradores e a percepção que os juízes revelaram acerca do trabalho desenvolvido pelas CPCJ – a qual passamos de seguida a ilustrar.

Quanto à relação estabelecida entre CPCJ e tribunal existe uma quase total ausência de comunicação entre ambas as instâncias, sendo o contacto estabelecido essencialmente por intermédio do M.P.. Na apreciação global que é feita é notória a valorização do trabalho das

comissões, da sua existência e do efectivo empenho na problemática da infância e juventude. Esboçam-se, no entanto, alguns dos requisitos que os juízes consideram necessários e a ter em conta:

- 1) Considera-se urgente capacitar todas as CPCJ com *peçoal técnico* com competências adequadas à problemática da infância e juventude – à semelhança do que foi referido pelo M.P.;
- 2) É enfatizada a necessidade da existência de um *corpo de fiscalização, supervisão e apoio técnico* suficientemente especializado para dar o suporte necessário à intervenção.

Verifica-se de igual forma relevante e essencial para os juízes:

a) a *valorização e priorização do trabalho desenvolvido por parte dos representantes das entidades da comunidade*, isto no sentido de ceder pessoal com o perfil adequado e as competências técnicas suficientes para responder às solicitações do quotidiano das comissões. Neste sentido, não é razoável que o presidente de uma comissão esteja afecto a menos de 100%, tal como o secretário.

b) a criação de uma *ponte entre as medidas de institucionalização e encaminhamento para adopção*, sendo enviados processos para o tribunal claramente por insegurança dos membros face ao momento da decisão, essencialmente quando a medida não passa pelo “apoio junto dos pais”<sup>17</sup>.

c) uma maior proximidade e conciliação de esforços para solucionar o actual *hiato que existe entre a cessação de intervenção da CPCJ e aplicação de medida pelo tribunal* e que vulnerabiliza as crianças, exactamente quando os processos são remetidos para tribunal e a comissão deixa de ter legitimidade para intervir – deixando a criança em risco/perigo novamente até que do tribunal seja proferida uma decisão.

d) a existência de *medidas alternativas às famílias biológicas* (na maioria das vezes maltratantes), sendo reforçada a ideia de que a família acaba por ser a opção mais acessível, em parte devido às debilidades frequentemente enunciadas da rede de instituições (como por exemplo no que se refere à ausência de regulamentação das instituições) – recaindo sobre a família, pelas más razões, a única opção. A adopção acaba

---

<sup>17</sup> De facto, é salientada a necessidade de se apostar mais em medidas intermédias, como as de acolhimento familiar, que permitem maior flexibilidade em caso de erro e conferem aos membros maior segurança no momento de decisão – naturalmente quando não existe a possibilidade das crianças permanecerem na sua família de origem.

por ser uma medida residual, não só pela real prevalência da família biológica, como pelo cariz delicado deste tipo de processos – pois implicam a aprovação da medida pelos pais e, muitas das vezes, a garantia de que crianças com tenra idade são rapidamente adoptadas pode diluir-se no tempo devido a difíceis procedimentos<sup>18</sup>. Neste hiato a criança perde o contacto total com a família alargada e na maior parte dos casos o seu projecto de vida termina na instituição.

A ideia que é transmitida, por alguns juízes, é a de que as CPCJ deveriam possuir uma maior autonomia para a sua intervenção junto das famílias, ganhando poder para exercer uma actuação construtiva e educativa, nomeadamente através da penalização dos pais quando estes incumprem nas medidas aplicadas/acordadas – através da suspensão de benefícios sociais, por exemplo.

Também a falta de credibilidade das comissões junto das comunidades em que actuam leva alguns magistrados a defender a ideia de que o regresso do M.P. à composição das CPCJ seria uma solução viável, de acordo com a experiência anteriormente vivida. Aspecto que se interliga com a visão de que os casos graves, a manter-se a actual concepção das CPCJ, devem ser tratados apenas em sede de tribunal, devido exactamente a todos os procedimentos legais e investigações implicadas nos mesmos e para os quais a comissão não dispõe de legitimidade.

#### **4.2. A visão da Segurança Social**

A responsabilidade que recai sobre as CPCJ na prossecução do objectivo de proteger as crianças/jovens é partilhada igualmente com a Segurança Social, organismo estatal que presta apoio a um largo segmento populacional carenciado em domínios diversificados. Entre ambas existe uma articulação forte e regular, tanto mais que é no alcance alargado que a Segurança Social possui no território nacional que as comissões encontram algum do suporte necessário à sua actividade, nas diferentes fases processuais.

A S.S. assume-se assim enquanto entidade sinalizadora e de acompanhamento, prestando todo o apoio necessário à comissão ao nível da realização de visitas domiciliárias conjuntas, elaboração de relatórios sociais para fins de diagnóstico e pareceres relativamente à medida mais adequada para aquela criança/família. Do mesmo modo intensifica a procura de

---

<sup>18</sup> A necessidade de garantir a idoneidade dos adoptantes, a aprovação por parte dos progenitores ou detentores da guarda de facto do menor, a fluidez do próprio processo de adopção, etc.

soluções institucionais para as várias medidas/cláusulas que se visa implementar junto das famílias – muito devido à proximidade que os técnicos da S.S. têm com a população.

A avaliação que é feita relativamente ao desempenho das CPCJ com as quais articulam é em geral positiva, reconhecendo o esforço e empenho dos membros tendo em conta os recursos disponíveis para a sua intervenção. É ainda extremamente valorizado o trabalho em rede que tem sido possível fazer conjuntamente com as comissões e que se traduz num maior acompanhamento prestado às famílias, embora seja realçada a questão associada à sobrecarga de trabalho que tal parceria implica.

A mais-valia associada à especificidade da actividade das comissões reverte a favor da comunidade, mas carece de uma afinação da intervenção, sendo verificadas algumas fragilidades que constroem e de certo modo condicionam a actuação esperada das CPCJ. Por um lado, podemos destacar alguns pontos de debilidade, nomeadamente:

i) a carência de formas de comunicação facilitadas entre entidades no fornecimento de informações acerca de crianças e famílias;

ii) a instabilidade do *corpo operativo* das comissões derivada da rotatividade dos membros que obriga a novos recomeços nos processos;

iii) a aposta excessiva em medidas que favorecem mais as famílias do que as crianças – prolongando-se as “estadias institucionais” e negligenciando-se as medidas de adopção e acolhimento familiar;

iv) a existência de uma inoperância global ao nível da modalidade Alargada, no sentido da prevenção;

v) partidarização de algumas CPCJ do país, criando-se dependências inter-institucionais perigosas para a prossecução do real objectivo das comissões e distorcendo-se o sentido da sua existência.

Tendo em conta as orientações da intervenção salienta-se que, por outro lado, são prementes as necessidades de estreitamento das parcerias entre S.S. e CPCJ, rentabilizando recursos e intervenções, havendo a clara urgência na aposta numa formação especializada dos técnicos do terreno, com disponibilidade total. A uniformização de critérios e a centralização da criança enquanto alvo prioritário da actuação das comissões tornam-se imperativos imediatos da acção.

### **4.3. A visão da Saúde**

Os profissionais de saúde desempenham um papel fundamental dentro e fora das comissões, consolidando diagnósticos e estabelecendo uma articulação privilegiada com as entidades necessárias neste domínio (hospitais, centros de saúde). A ideia é de que a articulação funciona, embora sejam destacadas algumas fragilidades e pontos que devem ser melhorados. A primeira das quais é o facto de não haver uma comunicação fluida entre ambas, sendo sistematicamente obstruída a informação de parte a parte, não só quanto a orientações sobre os modos de agir, como o conteúdo das denúncias e do desfecho dos processos, especialmente da parte da CPCJ.

A fase processual em que se verifica a existência de maior fluxo de contactos é, de facto, na sinalização de casos, especialmente graves (como os abusos sexuais, maus tratos severos e negligência agravada). Ao nível do diagnóstico são solicitadas informações sociais e clínicas aos profissionais de saúde que trabalham com as famílias sinalizadas – informações estas que nem sempre são cedidas devido à obrigação de sigilo profissional da classe médica ou receio do seu uso indevido na comissão para efeitos de validação da sinalização e da intervenção da CPCJ.

Da mesma forma, são feitos pedidos para realização de consultas ou internamentos sociais de crianças que por motivos diversos (carência económica, instabilidade e desestruturação familiar, etc.) não têm onde ficar e não podem regressar às suas famílias. Na fase de definição de medida e no acompanhamento não existe qualquer implicação da Saúde, excepto em casos em que está previsto, por exemplo devido a doença crónica, um tratamento e acompanhamento regular do menor.

A apreciação que é feita da articulação estabelecida entre entidades situa-se numa linha ténue entre o satisfatório e o insatisfatório, sendo várias as incongruências encontradas na actuação das CPCJ, cujos procedimentos deixam dúvidas quanto à eficácia da sua intervenção. As perspectivas diferentes de ambas as instâncias favorecem esta visão menos positiva das CPCJ por parte da Saúde, uma vez que são estes os profissionais que se encontram mais próximos das situações-limite – aquelas em que as crianças se revelam incontestavelmente vulneráveis e com sinais de terem sido brutalmente agredidas – e que revelam alguma repulsa pelas medidas de apoio na família, uma vez que é destas que as crianças, na maioria dos casos, recebem os maus-tratos.

A ideia que têm é a de que se aposta, ainda, demasiado nas famílias biológicas maltratantes, sobre as quais defendem a inexistência de qualquer tipo de acompanhamento efectivo e de proximidade; e cuja alternativa é a institucionalização. Na realidade reconhecem que a aposta nas famílias é saudável até que esta colida com o superior interesse dos menores. Do mesmo modo a pressão exercida sobre as jovens que muitas vezes pretendem dar o filho para adopção é veiculada não só pela família, mas pela própria sociedade, onde se inclui o tribunal e os procedimentos legais necessários para o efeito – pois se é visto positivamente aquele que adopta, é recriminado aquele que “dá” o seu próprio filho para adopção à nascença. Aqui a vontade da progenitora e dos próprios técnicos de saúde acaba por ser anulada, vingando a prevalência na família.

Além de ser considerada uma intervenção pouco imediata ou eficaz, a CPCJ peca ao nível dos procedimentos, especialmente no que concerne ao consentimento. Este é tomado como uma prática descabida e incongruente face ao superior interesse da criança/jovem, que sai anulado perante a valorização sistemática dos direitos dos progenitores.

*“Um primeiro aspecto, é a própria lei das comissões. Este facto das comissões só poderem actuar mediante consentimento dos pais e em concordância com os pais, achamos completamente uma perversão de tudo. Quer dizer, pais maltratantes, abusadores sexuais como é que se vai pedir se se pode... quer dizer, não faz sentido nenhum! Depois, de facto, todas as alíneas da Lei se dirigem à criança e nenhuma aos pais: que a criança tem que ser seguida; que a criança tem que ... quer dizer, não é, e os pais? O que é que lhes acontece? O que é que os pais têm que fazer de facto? Muitas vezes poderão ter necessidade de acompanhamento psiquiátrico – e já nem estou a falar nos casos de alcoolismo e toxicodependência – mas muitos pais que têm, de facto, patologia psiquiátrica, mas depois têm também outras: social, de incapacidade, tudo isso...”*

*(Pedopsiquiatra)*

Quando este pedido é dirigido a um abusador de menores na maior parte das vezes ocorre o incumprimento do acordo estabelecido. Neste sentido, qualquer trabalho desenvolvido com famílias onde pertencem os agentes do abuso ou do mau-trato não possui qualquer validade ou justificação, uma vez tratar-se de situações que devem ser assumidas como crime e, como tal, obrigadas a procedimento judicial na salvaguarda da integridade física do menor e do seu bem-estar.

Ainda relativamente ao funcionamento da CPCJ a Saúde destaca alguns pontos que devem ser alvo de rectificação em prol de uma boa intervenção e concretização da efectiva protecção das crianças:

- 1) elevado volume processual,
- 2) falta de recursos humanos e logísticos,
- 3) rotatividade dos membros e reduzido tempo de afectação,
- 4) contextos de actuação complexos e ausência de respostas sociais.

Em contraposição são enunciadas algumas sugestões para melhoria do trabalho das comissões, nomeadamente:

- a) criação de um *staff* próprio, especializado na problemática da infância e juventude, que exerça a 100% nas CPCJ – talvez até no caminho da sua profissionalização;
- b) formação contínua e existência de um corpo de supervisores da actividade desenvolvida;
- c) maior acompanhamento às famílias (acompanhado de acções de formação parental);
- d) aposta na dinamização da Comissão Alargada enquanto promotor de uma maior sensibilização e informação sobre os problemas dos menores.

#### **4.4. A visão das IPSS**

As Instituições Particulares de Solidariedade Social - que se instalam na comunidade e que actuam no sentido de favorecer o bem-estar social e de garantir à população o acesso a serviços diversos - promovem qualidade de vida e estabelecem patamares mínimos de satisfação de necessidades básicas. Também os projectos de intervenção que muitas vezes são desenvolvidos localmente constituem contributos importantes de promoção da inclusão e de apoio às populações. Tornam-se assim parceiros essenciais para as comissões, enquanto agentes de proximidade relativamente às famílias, uma vez que estas instituições e projectos se localizam na maior parte das vezes em bairros desfavorecidos ou zonas de

múltiplas carências. Em Lisboa este aspecto assume alguma especificidade devido à preponderância da intervenção territorial da Santa Casa da Misericórdia que chama a si os apoios sociais e alguns dos projectos a fornecer suporte a este tipo de população mais vulnerável à pobreza e onde as problemáticas sócio-familiares assumem, por vezes, cenários dramáticos.

Em regra, a sinalização é feita apenas após serem esgotadas as suas próprias possibilidades de intervenção, remetendo à CPCJ os casos que fogem da sua competência. Sempre que solicitado pela comissão é elaborado relatório social, no âmbito do diagnóstico, o que normalmente é pedido quando a criança/jovem se encontra integrado nalguma valência da instituição, fazendo saber do seu historial familiar, económico, clínico, social (caso tenha essas informações).

A implicação das IPSS na definição da medida a aplicar não é assumida formalmente, embora existam discussões entre técnicos relativamente ao projecto de vida da criança – isto porque a proximidade com as famílias beneficia o conhecimento das suas reais potencialidades e limitações. Por seu lado, o envolvimento nos acordos de promoção e protecção dependem do grau de participação das instituições em todo o processo e do interesse manifestado nesta formalização, de ambas as partes.

A articulação estabelecida entre CPCJ e IPSS é, generalizadamente, positiva, concretizando visitas em conjunto e procurando definir patamares de entendimento comuns. Persiste alguma dificuldade por parte das instituições do terreno em perceber claramente a distinção entre risco e perigo, da mesma forma que parece necessária uma definição objectiva das competências de cada uma relativamente à intervenção junto das famílias – procurando evitar a sobreposição de actuações.

Não obstante ser valorizado o trabalho em rede, a capacidade de mobilização de recursos e o empenho dos membros, no desenvolvimento da sua actividade as CPCJ, em geral e na perspectiva das IPSS, carecem de alguma afinação de procedimentos e critérios de actuação. Às IPSS em concreto a necessidade de confidencialidade quanto ao facto de serem entidades sinalizadoras assume-se como um aspecto essencial à continuidade da colaboração inter-institucional, da mesma forma que o não cumprimento deste pressuposto na acção pode ser o ponto de ruptura com as famílias que acompanham.

Para além de algumas indicações comuns a outras entidades relativamente à ausência dos recursos necessários para um melhor funcionamento, destacam-se alguns elementos especialmente relevantes que podem implicar uma mudança importante na atitude das

CPCJ e que contribuiriam, nesta perspectiva, para uma evolução de sentido positivo no trabalho na área da infância e juventude:

1) *Controlo sobre a determinação parental*

Parece existir nas IPSS uma posição mais fortalecida quanto à incongruência do consentimento e à possibilidade deste ser retirado a qualquer momento da intervenção pelos progenitores dos menores. Esta cedência de poder total aos pais e a sua não penalização aquando de incumprimentos e irresponsabilidades parentais denuncia algum tipo de fragilidade na lei ou na sua aplicação. De facto, se forem dadas todas as permissividades aos direitos dos pais, o superior interesse da criança, como por várias vezes já foi referido no presente relatório, acaba por ficar diluído no processo.

2) *Redução da influência biológica na acção*

Isto porque se aposta demasiado nas famílias em detrimento de outras medidas que, no caso de famílias abusadoras ou maltratantes, teriam maior sucesso enquanto projecto de vida para as crianças/jovens. Além de que o efectivo trabalho de acompanhamento, (re)educação parental e capacitação para a reorganização familiar não é concretizado. Segundo referem as IPSS, a aposta nas famílias denuncia ainda outro nível de problemas, pois a fraca expressão das medidas de adopção e do próprio encaminhamento para este tipo de medida revela o receio de insucesso da aplicação da medida e também a ausência de alternativas mais acessíveis e menos penosas para as partes.

Resta ainda acrescentar que a morosidade na tomada de decisão por parte da comissão e a ausência de *feedback* quanto à mesma revela alguma fragilidade do trabalho em rede, uma vez que a ausência de informações quanto ao desfecho dos processos que sinalizaram, deram apoio ou acompanharam coloca-as numa situação vulnerável face a futuras necessidades de intervenção naquela família. Com a já devidamente sublinhada insuficiência de respostas sociais convém manter pontes consolidadas entre instituições de forma a garantir, nos mínimos, que a determinados níveis existem algumas soluções.

Enquanto entidades com experiência de terreno na área de intervenção das CPCJ parece razoável que se adoptem medidas mais directivas para uma actuação sistemática e mais eficaz na prossecução do objectivo traçado para as comissões. Desta forma, as IPSS tendem a considerar que a profissionalização das mesmas e uma aposta forte na formação contínua dos membros se assumem como vectores de sucesso, aos quais se associa uma intervenção mais centralizada nos casos graves que exigem rapidez e eficiência. Para tal ficariam às IPSS e a outras entidades da comunidade entregues os casos cuja intervenção,

exige uma menor intensidade. Estes poderiam tomar-se como pontos a considerar numa reformulação ligeira do modelo de intervenção no sentido da correcção de algumas linhas de actuação que têm resultado em críticas mais ou menos acesas por parte dos agentes da comunidade – pontos estes claramente comuns à generalidade das entidades auscultadas.

#### **4.5. A visão das Escolas**

Os estabelecimentos de ensino foram aqui representados essencialmente por mediadores educativos, estando igualmente integrada uma Direcção Regional, que fazem a articulação entre as CPCJ e as escolas. São entidades sinalizadoras, embora em alguns casos sejam envolvidas no acompanhamento das medidas, uma vez que muitas vezes as crianças e jovens estão ainda integrados na escolaridade obrigatória. Assim, são elaborados os relatórios necessários para que, tanto no início, como no final do processo a CPCJ esteja em posse das informações precisas para avaliar e deliberar sobre o mesmo.

A apreciação global do trabalho das CPCJ com as quais articulam é positiva, enaltecendo as equipas de técnicos que se encontram no terreno. Das poucas sugestões enunciadas salienta-se a necessidade de retorno na deliberação dos casos sinalizados (medida, desfecho, etc); da mesma forma que há quem defenda também a profissionalização das comissões garantindo um corpo de profissionais especializados nas matérias da infância e juventude, com o devido acompanhamento jurídico e estando disponível para qualquer tipo de intervenções.

**Quadro 12: Síntese da visão das entidades externas face à actividade das CPCJ**

<b>MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAL (JUÍZES)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Visão globalmente positiva do trabalho das CPCJ</li><li>• CPCJ beneficia o contacto com as famílias (proximidade)</li></ul>
<b>Problemas:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Incumprimento da subsidiariedade no envio de processos para tribunal</li><li>• Elaboração de relatórios incompletos e desactualizados</li><li>• Aposta excessiva nas famílias biológicas a par com ausência de uma reabilitação parental</li><li>• Falta de formação específica e de selecção mais criteriosa dos membros: factores geradores de insegurança na tomada de decisão associado a escassez de alternativas</li><li>• Instabilidade acrescida devido à rotatividade dos membros e fracos tempos de afectação ao trabalho de comissão: dificuldades na concretização de acompanhamento de qualidade às famílias</li><li>• Ausência de comunicação e partilha de informações entre CPCJ</li><li>• Falta de orientações por parte da Comissão Nacional</li></ul>
<b>Necessidades:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacitar as CPCJ de pessoal técnico especializado na área de infância e juventude</li><li>• Fiscalização e supervisão ao trabalho das CPCJ</li><li>• Maior valorização do trabalho das CPCJ por parte das entidades externas representadas</li><li>• Medidas alternativas às famílias biológicas, resistindo à institucionalização</li><li>• Colmatar o hiato entre a cessação de medida na CPCJ e decisão de medida pelo tribunal</li><li>• Maior autonomia e credibilidade das CPCJ (solução pode ser o regresso do M.P. às CPCJ)</li></ul>

## SEGURANÇA SOCIAL

- Existência de forte articulação com a CPCJ
- CPCJ beneficia a comunidade

### Problemas:

- Instabilidade dos membros
- Favorecimento das famílias em detrimento das crianças
- Inoperância da Comissão Alargada
- Partidarização das CPCJ

### Necessidades:

- Melhoria do trabalho em rede (troca de informações)
- Formação específica para os membros
- Maior tempo de afectação dos membros ao trabalho na CPCJ

## SAÚDE

### Problemas:

- Ausência de comunicação fluida entre entidades (omissões da parte da saúde e falta de *feedback* por parte da CPCJ)
- Aposta em excesso nas famílias biológicas
- Resistência geral face à adopção
- Incongruência e ineficácia do pedido de consentimento, especialmente nos casos graves e quando direccionados aos abusadores/agressores
- Elevado volume processual

- Falta de recursos humanos e logísticos: rotatividade e tempo de afectação dos membros
- Ausência de respostas sociais e terrenos de actuação muito complexos

**Necessidades:**

- Staff próprio a 100% na CPCJ
- Formação contínua dos membros e supervisão do seu trabalho
- Maior trabalho de prevenção da CA e maior acompanhamento às famílias

**IPSS**

- Articulação próxima e positiva com a CPCJ
- Valorização do trabalho em rede

**Problemas:**

- Manutenção da confidencialidade da denúncia (pondo em causa a colaboração inter-institucional)
- Incongruência no pedido de consentimento: sobrevalorização dos direitos dos pais
- Biologismo na intervenção: excesso da aplicação da medida de “apoio junto dos pais”
- Morosidade na tomada de decisão por parte da CPCJ
- Ausência de *feedback* quanto ao desfecho dos processos sinalizados e/ou acompanhados

**Sugestão:**

- Profissionalização das CPCJ
- Formação contínua dos membros das CPCJ

## ESCOLAS

- Articulação positiva com as CPCJ

### **Problema:**

- Ausência de feedback quanto ao desfecho de casos sinalizados

### **Sugestão:**

- Profissionalização das CPCJ, com:
  - técnicos especializados
  - acompanhamento jurídico
  - disponibilidade para qualquer tipo de intervenções

## V. Ilustração de casos

No presente capítulo procede-se à ilustração de casos que foram alvo de intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, abrangidas nos estudos de caso, pretendendo-se obter uma radiografia do tipo de situações que chegam às CPCJ, bem como dar visibilidade às suas formas de actuação.

A recolha de dados assentou, primordialmente, nos testemunhos dos técnicos das CPCJ, mas também na observação de reuniões de comissões restritas, na análise das actas correspondentes e nos relatos de outros profissionais que interagem nos vários subsistemas do sistema de protecção, nomeadamente jurisdição de menores – tribunais e Ministério Público - e entidades com competência em matéria de infância, como saúde, educação, Segurança Social, IPSS e outras.

No total foram seleccionados 259 casos, tendo como critérios principais a diversidade de problemáticas, a idade das crianças ou jovens, casos de sucesso e insucesso, casos mais frequentes na comissão e situações-limite. As problemáticas consideradas foram: abandono, abandono escolar, negligência/negligência grave, maus-tratos físicos e/ou psicológicos, abuso sexual, situações-limite, prática de comportamento desviante e exposição a modelos de comportamento desviante.

Através destes casos pretende-se dar visibilidade ao trabalho invisível e tantas vezes desvalorizado das comissões. Aqui se apuram os inúmeros contactos e reuniões com os pais e responsáveis pela guarda das crianças e com variadíssimas entidades; horas e horas de esforço só algumas vezes compensadas com uma solução de sucesso.

Também através deste exercício se mostra como os pais biológicos tantas vezes põem em risco, e mesmo em perigo, a vida dos seus filhos; mas de igual modo se adivinham as condições de vida difíceis e precárias em que muitas vezes vivem.

Finalmente, conseguimos assim ilustrar, pontos fortes e frágeis da actuação das comissões – dos casos em que fica demonstrada de forma clara a sua imensa utilidade àquelas situações em que se revela a absoluta necessidade de mudar práticas.

### **5.1. Casos de abandono**

O conceito de abandono refere-se ao não cumprimento total das funções parentais relativamente à criança ou jovem, constituindo exemplos típicos desta situação o abandono definitivo ou temporário de crianças em maternidades, hospitais, instituições, fechadas em casa, deixadas na rua ou abandonadas em espaços públicos. Dos 259 relatos, 13 reportavam-se a situações de abandono.

#### **CASO 1 - Recém-nascido abandonado em hospital**

Uma mãe jovem (que se dedica à prostituição) teve um segundo filho de um companheiro toxicodependente e desde logo manifestou não ter interesse na criança. Esta mãe estava sinalizada pois já ocorrera uma situação de abandono com o primeiro filho, se bem que com características diferentes: houve um progressivo desinteresse e afastamento da criança (doente) por parte da progenitora, acabando aquela por ficar entregue à avó paterna.

Nem a mãe, nem a avó reuniam actualmente condições, nem mostraram interesse para ficar com o recém-nascido. O companheiro nunca compareceu e por isso nunca foi implicado no processo.

A mãe deu o seu consentimento para a intervenção da CPCJ e a criança foi entregue a uma instituição de acolhimento temporário, tendo sido feita comunicação a tribunal. O processo foi assim remetido a esta instância judicial que decretou a medida acima referida, com carácter provisório – cessando o processo na CPCJ. O projecto de vida delineado para esta criança será a adopção.

#### **Comentário**

Parece tratar-se de um caso de adopção, porque: 1) percurso familiar com historial de abandono do primeiro filho; 2) pai ausente; 3) inexistência de possibilidades para o acolhimento da criança na família alargada.

A CPCJ agiu em conformidade com os procedimentos estabelecidos, 1) pedindo consentimento apenas à progenitora devido à demissão do papel parental por parte do progenitor, 2) não se verificando motivo para a prevalência na família biológica, e dada a idade da criança, remete o caso a tribunal, onde é adoptada a medida possível dado o carácter de urgência da situação. Com a salvaguarda do superior interesse do menor, o projecto de vida passará, desejavelmente, pela adopção, sendo de esperar que não se incorrerá no prolongamento da medida de acolhimento em instituição, correndo-se o risco de perder a adoptabilidade da criança. Caso a adopção se venha a verificar poder-se-á considerar como um caso de sucesso.

### **CASO 2 – Abandono e negligência associados a consumo de álcool**

O caso remete para uma criança de 7 anos, sinalizada pela Segurança Social, vítima de abandono. A mãe vivia com um companheiro e apresentava um quadro de dependência de álcool, deixando o filho por várias horas, e até alguns dias, em casa de vizinhos e em alguns momentos, entregue a si próprio, referindo, várias vezes, que se ia embora e que queria deixar o filho.

No âmbito das diligências sumárias foram realizados vários contactos, nomeadamente com a escola, com a vizinha que tomava conta do menor, com a Directora do Centro de Saúde, com uma empresa municipal associada ao ramo imobiliário, com o Centro Distrital de Segurança Social, com técnicos do Centro de Emprego e ainda foram realizadas visitas domiciliárias e reuniões com a mãe.

A mãe foi convocada para ir à CPCJ onde assinou o consentimento para a intervenção. Foi então decretada uma medida de “apoio junto dos pais” em sede de Comissão Restrita, constando da medida algumas cláusulas, como garantir a ida às consultas por parte do menor; garantir os cuidados básicos ao menor; não agredir física e verbalmente o menor; não deixar o menor entregue a si próprio e/ou a vizinhos por períodos significativos; assegurar a assiduidade e pontualidade do menor na escola; manter a abstinência do consumo de

álcool, por parte da progenitora; cumprir com as consultas de alcoologia; afastar o menor de pessoas alcoolizadas; empenhar-se, a progenitora, na procura de trabalho; cumprir o acordo de promoção e protecção.

O acompanhamento da medida foi feito pela CPCJ em articulação com a escola, com o Centro de Emprego, a Equipa de Intervenção Precoce, o Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental, o CDSS, sendo realizadas visitas domiciliárias.

As principais tensões sentiram-se no momento da definição do plano de execução da medida, na efectivação de uma monitorização sistemática pelo défice de tempo que o técnico tinha para este processo e, finalmente, no cumprimento do acordo de promoção e protecção. Este processo encontrava-se ainda em acompanhamento.

### **Comentário**

O caso apresentado demonstra o desinteresse reiterado pela progenitora do menor, deixando-o sistematicamente ao abandono, total ou parcial.

As diligências efectuadas pela CPCJ revelam alguma abrangência na tentativa de averiguar a real situação vivida pelo menor, sendo envolvidas diversas entidades, em vários domínios de intervenção. Também as cláusulas definidas no acordo, assinado com a progenitora, parecem adequadas face às problemáticas identificadas.

No entanto, verifica-se e é confirmada pelos próprios técnicos a incapacidade para concretizar o acompanhamento desejado à família de forma a ser garantida a protecção do menor – o que denuncia a priori a fragilidade da intervenção possível por parte da comissão. O facto de ser um caso de alcoolismo, doença crónica, onde as reincidências são habituais, pode revelar a necessidade de um acompanhamento próximo, verificando sistematicamente o cumprimento do acordo para que a criança não volte a estar em situação de perigo.

Mais uma vez fica patente a necessidade de garantir técnicos a tempo inteiro nas comissões e com competência para efectivar medidas de sucesso para agregados multiproblemáticos.

## **5.2. Casos de abandono escolar**

A identificação da problemática de abandono escolar (26 casos em 259), muitas vezes confundida com a de absentismo, revela situações que podem escapar ao âmbito de intervenção das comissões. Algumas poderiam ser resolvidas no próprio estabelecimento de ensino, enquanto que outras necessitavam de respostas mais adequadas, por se referirem a jovens pré-delinquentes. Como se verá, a questão do consentimento e da não oposição do jovem com idade igual ou superior a 12 anos, pode constranger uma intervenção de cariz preventivo e desjudicializado, fazendo crescer o número de casos nos tribunais.

### **CASO 3 – Abandono escolar em famílias multiproblemáticas**

Tratou-se, neste caso, de um a abandono escolar sinalizado pela escola, relativo a uma menor de 12 anos de idade, sendo considerado pelos órgãos executivos da escola como um caso grave – uma vez tratar-se de uma família multiproblemática.

A família era conhecida da CPCJ, tratava-se de um casal, sendo a mãe cigana, com três filhos, uma rapariga e dois rapazes. Era uma família beneficiária do Rendimento Mínimo. Existiu primeiramente uma suspeita de abuso sexual por parte do pai à filha, suspeita não confirmada. A mãe era vítima de violência doméstica, o pai era alcoólico.

O casal separou-se e através da regulação do poder paternal a menor ficou entregue à mãe e os filhos ao pai. Contudo, os menores não concordaram com a decisão, querendo ir viver com a mãe mas o novo companheiro da mãe não os queria em casa. Assim a mãe sai de casa para ir viver com os filhos na casa de uma irmã - uma cigana que não é aceite pela comunidade por ser prostituta. A mãe acaba então por voltar para o seu novo companheiro deixando os filhos na casa da irmã.

Antes do mais novo ser sinalizado por abandono escolar o mais velho já o tinha sido e é integrado num curso PIEF.

A CPCJ convoca o progenitor para atendimento por ser o detentor

do poder paternal, sendo apurado que a vontade do menor que vive consigo é estar junto do irmão mais velho – estando ambos aos cuidados de uma tia. Dadas as circunstâncias o pai concede o consentimento para intervenção.

A CPCJ fala com a tia e com o irmão mais velho, de 17 anos, que confessa não ter capacidade para tomar conta do irmão. A tia diz que o menor frequenta a escola. Assim, a CPCJ contacta a mãe para tentar perceber se ficaria com o filho, mas esta não assumiu essa responsabilidade.

Segundo a CPCJ apurou a tia revelou-se muito negligente, pelo que não iria conseguir pôr termo ao abandono escolar. A CPCJ tentou envolver a irmã mais velha mas ela também não podia ficar com o irmão, pois estava grávida e vivia com o namorado.

Na ausência de possibilidades de acolhimento na família alargada é decidido o acolhimento institucional. Passadas duas ou três semanas após a sinalização a CPCJ faz o pedido de acolhimento institucional. Tanto o pai como a mãe assinaram o acordo que declarava o acolhimento institucional do menor.

Contudo, as instituições contactadas na zona de residência não tinham vagas, e o menor foi integrado numa instituição mais distante, não sendo registadas visitas por parte de familiares. É feita alguma pressão familiar no sentido de tanto o irmão, como a irmã telefonarem ao menor tentando que o seu comportamento na instituição melhore, pois começou a verificar-se novamente o abandono escolar.

Segundo a CPCJ a medida aplicada para este caso não é uma medida normalmente aplicada numa situação de abandono escolar. Geralmente aplica-se uma medida que implique o regresso à escola ou a integração num curso alternativo ao ensino regular. Por outro lado, é um caso típico de abandono escolar porque por trás de qualquer abandono existem também outras problemáticas.

À data do relato o menor encontrava-se há cerca de um ano na instituição. Segundo a CPCJ, o projecto de vida será o regresso à família, talvez para junto do irmão que se revelou receptivo a acolhê-

lo.

A CPCJ perspectiva fazer visitas à instituição para mostrar ao menor que está mais presente e tentar resolver o problema de abandono escolar que ainda não acabou. E talvez também levar o irmão mais velho e tentar fazer com que hajam visitas. A medida está a decorrer, a CPCJ não sente necessidade de mandar o processo para tribunal.

### **Comentário**

O caso revela-se bastante complexo, não só pela multiplicidade de problemáticas identificadas, como pelo fraco envolvimento da família, especialmente dos progenitores – incapazes de demonstrar competências parentais adequadas às circunstâncias e necessidades dos seus filhos.

Na intervenção concretizada pela CPCJ parece ter sido cumprido todo o conjunto de procedimentos necessários e exigidos, porém o acompanhamento e a própria medida parecem ter sido – pelo relato apresentado – pouco consolidados face às reais exigências do caso. De facto, é notória a incapacidade para envolver os pais e os irmãos, ou mesmo os familiares próximos, cuja colaboração é muito difícil de obter.

Talvez a decisão pelo acolhimento institucional se tenha revelado incontornável, mas a indeterminada permanência do menor na instituição sem qualquer apoio por parte da comissão ou ligação à família revela algum descuido no caso relatado. Mais uma vez, parece-nos recorrente que a falta de meios técnicos e os seus reduzidos tempos de afectação ao trabalho da CPCJ possam estar na base de todo este mal sucedido desfecho – revelando-se a incapacidade para delinear um projecto de vida adequado.

### **CASO 4 – Esforços conjuntos; problema resolvido**

Jovem de 16 anos é sinalizado pela escola por abandono escolar. O motivo é a mudança de residência, alegando o jovem que integrará uma nova escola quando se instalasse.

A progenitora e o jovem foram chamados à CPCJ para delinear a integração do jovem num curso de formação profissional. Estabeleceu-se um acordo verbal em que o jovem se comprometia a fazer diligências no sentido de encontrar algo que lhe interessasse e agradasse, informando a CPCJ de todos os passos nessa busca.

Numa primeira tentativa não foi aceite na escola por não preencher os requisitos necessários para integrar o curso. Mas encontrou-se um que parecia adequado, e a CPCJ envolveu-se para conseguir procedendo às diligências que favorecessem a entrada do jovem no curso.

O problema que surgiu prendia-se com o facto da escola não ser na localidade onde a mãe residia, pesquisando-se então por familiares que pudessem acolher o menor. Fizeram-se então diligências nesse sentido e encontrou-se uma irmã mais velha, a residir próximo da escola escolhida, e que revelou disponibilidade para acolher o irmão pelo período de duração do curso.

Assinou-se acordo, com aplicação de medida de “apoio junto de outro familiar” por 6 meses. Após este período verificou-se que todas as cláusulas do acordo haviam sido cumpridas, não obstante algumas dificuldades de adaptação e falhas pontuais na assiduidade, mas compreensíveis.

O contacto com a instituição promotora do curso, IEFP, mantém-se ou será retomado sempre que novas informações sobre o processo o justifiquem. Com bons resultados, até ao momento, o processo é arquivado na CPCJ.

### **Comentário**

Vale aqui, em contraposição com o caso anterior, o esforço da CPCJ e a influência exercida. Os contactos pessoais entre técnicos revelam-se assim, por vezes, elementos essenciais para o sucesso das suas investidas. Provado fica igualmente que a colaboração dos próprios visados é preponderante, como em qualquer caso. O seguimento próximo e o relacionamento empático entre CPCJ e menor são parte da chave para um processo com desfecho positivo.

### **5.3. Casos de negligência**

A negligência, referida na alínea c) do art.º 3º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, abrange situações como falta de higiene, má nutrição, fraco investimento afectivo, ausência de cuidados de saúde e de educação, entre outras. Estas omissões podem ser conscientes ou resultantes de falta de informação e formação, ausência de competências parentais, ou devido a carências económicas promovidas pelo desemprego dos progenitores, pobreza, habitação degradada, isolamento social e, ainda, de problemas de alcoolismo e toxicodependência dos mesmos. Dos relatos, 69 situações correspondiam a esta problemática.

#### **- Negligência grave**

Dentro da negligência, importa distinguir a negligência grave, embora esta categorização não conste da tipologia proposta pela Comissão Nacional para a elaboração dos relatórios de avaliação. Esta problemática varia em função da idade da criança, intensidade, duração e gravidade da omissão. Foram encontrados 44 casos considerados de negligência grave, sobretudo em crianças mais pequenas (até aos 5 anos).

#### **CASO 5 – Pais replicam negligência agravada no sexto filho**

Criança de dois anos sinalizada pelo Hospital, vítima de malnutrição e problemas respiratórios. Os progenitores, identificados como indivíduos com deficiências cognitivas, viviam da mendicidade (arrumavam carros), expondo o menor a situação de perigo para a sua saúde e integridade física, uma vez que passava o dia sentado num carrinho.

Estes pais já tinham cinco filhos, todos eles identificados como crianças em perigo, com medida aplicada de acolhimento institucional. A comissão estabeleceu acordo de promoção e protecção com a família, não verificando qualquer colaboração por parte dos progenitores.

Dada a não alteração da situação de perigo, o incumprimento generalizado do acordo e a existência de outras crianças retiradas, a CPCJ remeteu o caso para o Ministério Público, propondo medida de acolhimento institucional para o menor.

Apesar desta proposta, o juiz decidiu que a criança se devia manter com os progenitores, alegando que o facto de terem sido negligentes com os outros cinco filhos não implicava necessariamente com que fossem negligentes com o sexto. Após a decisão judicial, o processo foi acompanhado pela Equipa de Crianças e Jovens. Passado um ano a comissão teve conhecimento de que a criança fora retirada aos pais e enviada para uma instituição, pelo agravamento considerável do seu estado de saúde.

### **Comentário**

Não obstante a existência de um conjunto de factores que denunciavam a falta de condições da família para manter a criança a cargo, a CPCJ procedeu à concretização dos trâmites legais e estabeleceu acordo com estes progenitores – o qual decerto se suspeitava que não seria cumprido, tendo em conta a experiência passada com os outros filhos.

Validada a suspeita o processo é devida e rapidamente encaminhado para tribunal e sugere-se um projecto de vida semelhante ao dos irmãos do bebé – a institucionalização, apesar da idade da criança. Deixa-se aqui a dúvida quanto ao carácter temporário ou não da medida de acolhimento proposta, e possível encaminhamento para adopção.

Apesar do cenário descrito e a história familiar o juiz decide pelo “apoio junto dos pais”, pondo em causa o “superior interesse da criança”. Este é um caso mal sucedido, mesmo com a intervenção apropriada por parte da CPCJ, com consequências graves para o menor, em relação ao qual não foram tomadas medidas adequadas às suas reais necessidades.

### **CASO 6 – *Afecto ou sobrevivência?***

Após sinalização da área da saúde e da segurança social, a CPCJ ficou alarmada com a gravidade e complexidade da situação que tinha em mãos. Tratava-se de uma mãe de três crianças – 7 e 3 anos e uma de 6 meses – completamente negligente e irresponsável, mas extremamente afectuosa e com um forte vínculo emocional com as crianças.

A informação cedida dava conta de um agregado com 4 pessoas, cujos rendimentos provinham de subsídios ocasionais – uma vez que a progenitora estava desempregada e lhe havia sido cancelado o Rendimento Social de Inserção (RSI) por incumprimento das obrigações contratualizadas.

Perante a sinalização foi feita uma visita domiciliária e recolheu-se o consentimento. A avaliação revelou a ausência de competências parentais e uma desresponsabilização total por parte da progenitora no que se refere aos cuidados de higiene, horários, supervisão, assiduidade escolar, entre outros elementos que devem ser considerados prioritários na vida de qualquer criança – e cuja ausência de cuidados a este nível revela negligência grave.

Dos pais das menores pouco se sabia, apenas que o pai das mais velhas era ausente; e o suposto pai da mais nova era um indivíduo com quem a mãe mantinha um relacionamento – nomeadamente ausentando-se à noite para ir ter com ele - e que não assumia a paternidade da criança. Estava em curso um processo de averiguação oficiosa da paternidade.

A situação financeira do agregado era complicada, em larga medida devido ao desemprego e inactividade da progenitora, estando a renda em atraso. Além disso a esta mãe incorria em ilegalidades há já algum tempo conduzindo um carro sem carta, o qual havia comprado mas cujas prestações não acabou de pagar. Também nunca chegou a alterar o registo de propriedade pelo que as suas sucessivas multas de trânsito iam sempre dirigidas à pessoa que lhe vendeu o carro.

Soube-se ainda através de um técnico de serviço social do colégio frequentado pela filha mais velha, que este fornecia alguns alimentos à família devido ao estado de calamidade económica do agregado.

Sendo um caso grave a CPCJ fazia visitas domiciliárias quase diárias àquela família, para seguir a situação de perto e para ver se as crianças iam à escola. Numa dessas visitas a porta estava aberta, e verificou-se que a casa tinha condições caóticas, a criança de sete anos não tinha ido à escola e dormia num sofá, a mãe também estava igualmente a dormir, o que costumava fazer até às duas da tarde, porque saía à noite – altura em que deixava as crianças sozinhas, ficando a cargo das mais

velhas, os cuidados com a mais nova.

Face à incompreensão desta progenitora quanto ao carácter erróneo do seu comportamento e à sua incapacidade para o corrigir, o sentimento de impotência da CPCJ foi elevado. O processo era levado sistematicamente a reunião da Comissão Restrita para serem discutidos os próximos passos.

Foi então realizado um acordo, que contemplava uma série de cláusulas

Um mês depois foi feita a revisão do acordo e verificado que nenhuma das cláusulas tinha sido cumprida.

Houve uma tentativa de integração no mercado de trabalho, pela progenitora, contudo a ama seleccionada por esta para tomar conta da filha mais nova era completamente desadequada.

Na segunda revisão do acordo constatou-se que continuava a não ser cumprido. O processo foi remetido para o Tribunal. Entretanto o processo de averiguação oficiosa da paternidade cessou e soube-se que o pai da pequenina assumiu a paternidade da criança, deu-lhe o nome e foi mandado para Tribunal um parecer de adopção.

A ausência de *feedback* por parte do tribunal relativo ao processo faz com que não tenham tido mais informações sobre o mesmo.

### **Comentário**

A comissão agiu em conformidade com a complexidade da situação. No entanto, apesar da existência de afectividade e de um forte vínculo emocional com as crianças, a total ausência de colaboração por parte desta progenitora revela a sua completa incapacidade para o exercício da parentalidade e isso é o dado mais importante.

De acordo com alguns magistrados, não obstante o afecto e os vínculos existentes, a sobrevivência dos menores deve ser superior a qualquer outra necessidade, pois aquela é a primordial e quando essa é colocada em perigo deve agir-se sempre em conformidade com a garantia do seu cumprimento.

Mostra-se também neste caso as particulares dificuldades – com que as CPCJ se deparam, nomeadamente no estabelecimento de fronteiras – cuidados, afectos, responsabilidade – na

elaboração de diagnósticos e medidas adequadas, no investimento de todo o trabalho desenvolvido com as famílias que acaba sem qualquer retorno, em boa parte.

#### **5.4. Casos de maus-tratos físicos e/ou psicológicos**

Os maus tratos físicos são o tipo de mau trato mais facilmente identificável, sendo definido como toda a acção intencional que provoque dano físico. Os maus-tratos físicos podem ser infligidos pelos progenitores, pelo seu representante legal, quem detenha a guarda de facto ou por qualquer outra pessoa, quando os anteriormente referidos não se oponham. Os maus-tratos físicos e psicológicos podem ser continuados ou pontuais. Foram identificadas 9 situações de maus-tratos psicológicos, e 41 de maus-tratos físicos.

##### **CASO 7 – Tentativa de estrangulamento**

O caso foi sinalizado pelo Centro de Saúde e identificava uma tentativa de estrangulamento de uma menor de 8 anos. Foi assim contactada a GNR para indagação da existência de queixa por parte da mãe da menor, pelo que se contactou igualmente a escola e o Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental.

Para a obtenção do consentimento realizou-se uma reunião com a mãe e o padrasto da menor.

Foi decretada uma medida de “apoio junto dos pais” em sede de Comissão Restrita e delineado o plano de execução da medida, do qual constavam as seguintes acções: acompanhamento psico-terapêutico – semanal; apoio educativo individual para a menor; sessões de terapia da fala - quinzenalmente; reintegração no grupo psicopedagógico do Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental; acompanhamento psico-terapêutico regular da mãe e padrasto.

O acompanhamento das medidas era feito através de pedidos de informação ao Departamento de Psiquiatria relativas ao acompanhamento da menor e da mãe e padrasto, pedidos de informação ao terapeuta da fala e pedidos de informação à Directora de Turma sobre a assiduidade, desempenho escolar e outros comportamentos relevantes.

As tensões centraram-se essencialmente ao nível da disponibilidade do gestor de caso para monitorizar sistematicamente a evolução da

medida aplicada.

O processo foi arquivado por estar assegurada a intervenção à família por parte dos serviços com competência em matéria de infância e juventude.

A mudança verificada na situação da menor, após a intervenção da Comissão, foi a evolução na expressão oral, não se justificando o acompanhamento directo e regular nas sessões de terapia da fala.

A alteração verificada ao nível comportamental de todos os membros do agregado familiar revelou a ausência de perigo.

### **Comentário**

Parece existir neste caso alguma desvalorização da situação sinalizada, não sendo totalmente perceptível a origem do mau-trato. A existência de suspeitas internas ao agregado revela-se, para nós, denunciadora de uma conduta pouco acertada por parte da CPCJ, uma vez que a medida aplicada parece ser contraditória com a protecção da criança.

Quando de um pai, de uma mãe ou de pessoa próxima ao menor provém o mau-trato parece-nos adequado que da CPCJ venha uma solução que dignifique o princípio orientador que norteia a intervenção: o superior interesse da criança, daí que seja incongruente, nalguns casos – o que acontece na maioria deles – que a medida seja a de “apoio junto dos pais”.

### **CASO 8 – *Um acto isolado ou uma prática rotineira descoberta?***

Criança de 8 anos, sexo masculino. Quando chegou à escola, uma das professoras detectou marcas de maus-tratos nos braços, no tronco, nas costas, nas pernas, apenas não tinha na cara, mas provavelmente seria o único sítio do corpo onde não tinha marcas. A professora mandou imediatamente o menor para o Instituto de Medicina Legal através da Escola Segura – sendo desta forma que a sinalização chega à CPCJ.

As marcas de agressão tinham sido perpetuadas pela progenitora.

O processo é igualmente sinalizado para o DIAP e a mãe é contactada

telefonicamente pela CPCJ no próprio dia, mas sem sucesso, sendo por isso efectuada visita domiciliária, com o mesmo resultado.

O senhorio da casa onde alugava o quarto, e seu companheiro, recebeu então o envelope fechado com a convocatória para atendimento na CPCJ. A progenitora compareceu no dia seguinte, foi-lhe explicada a situação que havia sido sinalizada. A reacção foi um choro compulsivo e prolongado difícil de controlar, declarado arrependimento, que teria sido um acto isolado e expresso um medo enorme que lhe retirassem a criança. Na impossibilidade de avançar no processo foi agendado novo atendimento.

De imediato a escola do menor foi contactada para exercer vigilância e ficar alerta para qualquer sinal de reincidência do problema. Foi ainda contactada uma instituição para realizar sessões de terapia familiar com o agregado.

No segundo atendimento, passados um ou dois dias, percebeu-se que a criança era bastante mal comportada tendo levado a progenitora ao limite, o que a levou a descontrolar-se, deixando o menor todo marcado.

Neste atendimento foi possível perceber que se tratava de um agregado complicado, cuja história familiar, da progenitora, era dramática: filha de um casal de toxicodependentes, a mãe ainda consome, os dois irmãos consomem, ela aparentemente é a única pessoa do agregado nuclear que não consome. Saiu de casa e teve o filho com 16 anos de um homem de 50, que não existe na vida dela e que nunca existiu na vida do filho. É uma pessoa com alguns problemas, muito dependente, com algumas dificuldades cognitivas, mas aparentava ser uma mãe muito afectuosa.

No agregado actual parece haver alguma dificuldade na educação do menor, de imposição de regras. O companheiro da progenitora tenta impor mais regras do que a própria mãe, mas esta desautoriza-o, ou seja, o miúdo faz mais aquilo que lhe apetece.

Neste momento o agregado familiar encontra-se em terapia familiar, no sentido de capacitar a mãe e o padrasto com melhores competências parentais.

A pressão por parte do DIAP foi sempre grande, devido à existência de

um processo-crime que entretanto está suspenso, a aguardar a intervenção da comissão. Porque a ideia da própria procuradora era retirar o menor imediatamente, tendo a CPCJ discordado e tentado entrar em acordo (com sucesso) com aquela família, defendendo e acreditando tratar-se de um caso isolado.

### **Comentário**

O tempo de espera do primeiro para o segundo atendimento, mesmo que curto, foi um risco para aquela criança pois no primeiro atendimento é difícil avaliar a credibilidade do agressor, mesmo que revele a fragilidade acima referida.

Não obstante foi tentado o contacto telefónico e presencial com a progenitora, mas sem sucesso devido a constrangimentos de horário.

Neste caso parece ter existido a celeridade necessária, embora uma confiança demasiada numa mãe que maltrata o filho a este ponto. Mesmo tratando-se de um acto isolado, se acreditarmos na versão da mãe, a solução deveria passar por um aprofundamento do historial familiar através da criança e do seu testemunho, que aparece aqui pouco explorado.

Mesmo considerando o comportamento do menor como factor de irritabilidade da mãe, não pode negligenciar-se a sua gravidade e a possibilidade da sua repetição – devendo por isso diligenciar-se da forma mais célere e adequada possível. As crianças devem e têm de ser defendidas e protegidas, ignorar ou compreender tais situações como “acto único” é perpetuar uma ideia que há muito deveria ter sido ultrapassada, pois pode antes de mais ser a primeira de muitas situações idênticas.

### **5.5. Casos de abuso sexual**

Esta problemática é uma das mais difíceis de comprovar e de acompanhar, uma vez que exige formação especializada por parte dos técnicos que recebem estes casos. O abuso sexual ocorre sobretudo dentro da esfera familiar, podendo ser uma prática perpetuada e vista como segredo partilhado entre a vítima, agressor e cúmplices. No entanto, estes casos não incidem apenas na esfera familiar, numa relação de envolvimento ou sujeição da criança a práticas sexuais com adultos. Pode também ela ser encetada no exterior, por outro menor, ou por pessoas próximas ao núcleo relacional da família. Dos 259 casos recolhidos, 25 foram sinalizados como situação de abuso sexual.

#### **CASO 9 – *Abuso sexual camuflado em absentismo escolar***

Uma jovem de 14 anos é sinalizada à comissão por alegado absentismo escolar. Dado a problemática não ser prioritária, o processo ficou pendente na CPCJ durante cerca de 3 meses. No primeiro atendimento a mãe prestou o consentimento para a acção da CPCJ, embora o companheiro tenha mostrado sempre uma atitude muito hostil em relação aos técnicos. Ainda assim, o consentimento foi obtido e estendido aos restantes filhos do casal (dois filhos em comum e uma filha de 14 anos do lado materno).

Em entrevista com a directora de turma e uma funcionária da escola percebe-se que existem fortes indícios de abuso sexual, ou pelo menos de assédio por parte do padrasto, conforme também foi confirmado por uma amiga da jovem. Do centro de saúde chegam informações do médico de família que confirma que o padrasto teria solicitado na consulta de planeamento familiar uma receita de pílulas para a jovem de 14 anos, sem explicar a razão de tal pedido.

Em conversa com a jovem confirma-se a existência de abuso consumado e a Comissão Restrita deliberou enviar o caso para o Ministério Público.

Foi desenvolvido um longo processo com provas de fortes suspeitas de abuso sexual e o M. P. remeteu, na mesma semana, o processo à

Polícia Judiciária, mantendo-se o acompanhamento da situação na CPCJ.

Passados 4 meses a CPCJ recebe da médica de família uma nova sinalização de fortes suspeitas de abusos sexuais e passado uns tempos contacta novamente a CPCJ e comunica que a rapariga estaria grávida do padrasto.

Este caso foi muito polémico e recebeu a atenção dos meios de comunicação com expressão nacional, que atacaram a CPCJ e o trabalho desenvolvido.

### **Comentário**

É notória a negligência por parte das diversas entidades envolvidas neste caso.

A escola, desde logo, parece incumprir no princípio da subsidiariedade ou, mais grave, omite informações essenciais para a protecção desta jovem, nomeadamente sinalizando um absentismo escolar (problemática que deve ser tratada na instituição escolar e não em sede de comissão) que, aquando do contacto com os membros da CPCJ, ilustra como suspeita de abuso sexual.

A CPCJ acaba por revelar alguma negligência no que respeita à avaliação primária do caso. Apesar das sinalizações não serem, na maioria das vezes, tão claras como o necessário mas, de facto, 3 meses é um período demasiado longo para o prolongamento de qualquer problemática sinalizada. Além do mais, não existir uma triagem mais rigorosa na elucidação da sinalização denuncia fraco trabalho ao nível das diligências sumárias.

Também o acompanhamento que posteriormente é acordado com o M.P. apresenta debilidades acentuadas na efectiva promoção da defesa dos direitos desta menor – a ausência de procedimentos que garantissem o afastamento face ao agressor/abusador levaram à continuidade dos abusos e conseqüentemente a uma gravidez, decerto, não desejada. Este facto pode ainda derivar num projecto de vida pouco satisfatório, uma vez que se trata de uma mãe adolescente, com um historial familiar desestruturado.

### **CASO 10 – Quando as famílias se demitem do seu papel protector**

Uma pessoa anónima dirige-se à CPCJ denunciando a suspeita de abuso sexual de uma menina com 6 anos de idade por parte do progenitor.

A menor verbalizava e gesticulava comportamento de índole sexual, desapropriados para a idade, tendo já confessado que o pai lhe toca nas partes íntimas, havendo contacto entre os órgãos genitais e que por vezes vê o pai na cama com a companheira. Actualmente, quando lhe perguntam se quer ver o pai, ela chora e recusa-se a ficar com ele. Os relatos da menor já foram efectuados em frente aos seus familiares que não os levaram em consideração.

Na denúncia é recolhida informação sobre o agregado (nome dos progenitores, nome e idade da criança e morada), efectuam-se as diligências necessárias ao consentimento, sendo realizada de imediato visita domiciliária.

No local confirma-se que a menor reside com a avó e a mãe (detentora do poder paternal), estando os pais divorciados há 3 anos e tendo sido concedido ao progenitor o direito de visitar a filha aos Sábados e Domingos e em período de férias às terças-feiras e quintas-feiras - obrigado ao pagamento de uma pensão de alimentos no valor de 100€. No entanto, em período de férias este nunca a visitou e incumpria frequentemente no pagamento da pensão.

O historial do casal durante o período em que estiveram casados foi descrito como instável, pois o progenitor consumia álcool em excesso causando mau ambiente familiar, tendo a progenitora da menor sido vítima de violência doméstica, e estando a menor muitas vezes presente nestes episódios.

O consentimento para intervenção foi obtido junto da progenitora e foi-lhe imediatamente pedido que levasse a menina ao hospital para ser examinada na Medicina Legal.

Por constituir crime o caso foi de imediato remetido para o tribunal com

carácter de urgência e arquivado liminarmente o processo na CPCJ. O tribunal decide então pela suspensão imediata do regime de visitas pelo pai e proíbe qualquer contacto deste com a criança.

### **Comentário**

A celeridade na intervenção, ilustrada neste caso, revela o tipo de actuação que deve ser conduzida assim que chega a uma qualquer comissão uma denúncia com estas características – salvaguardando o menor e defendendo o seu superior interesse. A destreza destes profissionais é ainda evidenciada pela capacidade de mobilização da própria progenitora acelerando todo o processo quando esta colabora no sentido de encaminhar directamente a criança aos serviços hospitalares para exame corporal, evitando a burocracia e morosidade que as autorizações do tribunal oferecem.

No entanto, deve ser sublinhada a incongruência num pedido de consentimento em lugar de uma oferta de colaboração para melhor ser tratado e favorecido o bem-estar da menor. Num caso com tal gravidade o pedido de autorização ou concordância para intervenção deve ser ultrapassado no sentido de não serem inflacionados os obstáculos a transpôr para se conseguir efectivamente proteger aquele(a) menor.

### **5.6. Prática de comportamento desviante**

Esta problemática revela-se mais comum em faixas etárias de jovens e adolescentes, embora não sejam excluídos casos de crianças que desenvolvem este tipo de condutas. Deve entender-se a este nível como prática de comportamento desviante todos aqueles que denunciam actividades que afectam gravemente a saúde, segurança ou desenvolvimento do menor – por si concretizadas – sendo estes actos de carácter lícito ou ilícito. Dos 259 casos relatados, 12 correspondiam a esta problemática.

#### **CASO 11 - A impotência face à rebeldia juvenil e falta de alternativas**

Após algum tempo de trabalho na CPCJ e de sucessivas tentativas de recuperar um projecto de vida adequado, um jovem de 15 anos, habitante de um bairro social é apanhado pela PSP devido a furto de uma bicicleta.

Já com longo historial em ambas as entidades apresenta-se como um caso complexo. O jovem vive na rua, apesar de já ter vivido com um tio (padre evangélico) que o tentou ajudar, mas a imposição de regras e de algum controlo não agradou ao jovem e este acabou por roubar o tio e fugir de casa. Viveu antes disso durante muitos anos com os avós, mas devido às mesmas razões fugia constantemente de casa, desestabilizava as relações familiares e roubava dinheiro, o que desagradou à avó profundamente, mostrando-se esta esgotada e sem capacidade para suportar o neto em casa por mais tempo. Esteve ainda aos cuidados da mãe que reside em Londres com uma das irmãs do jovem. Contudo, devido ao seu comportamento desviante a mãe enviou-o novamente para Portugal.

Com a avó parece existir uma ligação afectiva, apesar e o jovem a culpar pelo seu actual comportamento alegando que sempre o proibiu de brincar na rua quando era mais novo, fechando-o em casa (alegadamente, por viverem num bairro bastante problemático a avó pretendia afastá-lo de certos ambientes).

O jovem revelou-se pouco aberto à mudança, revoltado com a sua vida

e sem perspectivas de futuro. Sem vontade de regressar à escola ou de ingressar em qualquer tipo de curso de formação profissional, não revelou igualmente vontade de regressar a casa da avó ou do tio – alegando que estes nada fazem por si, pois nem dinheiro lhe dão.

Sem respostas que se coadunem com este tipo de jovem/percurso/comportamento existe um elevado sentimento de impotência perante o problema, mesmo quando o caso se encontra sinalizado na CPCJ.

Já foram tentadas várias integrações em cursos diversos, tendo já sido institucionalizado (medida aplicada pela CPCJ), mas fugiu da instituição. Como ainda não praticou crime grave, nem foi apresentada queixa não pode ser aplicado processo tutelar educativo e por isso não podem colocá-lo num centro educativo, em regime de contenção.

Em sede da PSP, foi feito atendimento à avó do menor mostrando-se esta disposta a apoiar o jovem ao nível dos cuidados de higiene e alimentação, mas não mais que isso.

Foi sugerido o envolvimento familiar no sentido de incentivar o jovem a integrar um curso remunerado de formação profissional, pois este apenas se dispunha a integrar uma actividade profissional, mesmo que ilegalmente, para ganhar dinheiro.

Contudo, após uma semana foi dado a conhecer que o jovem voltou a estar na esquadra, desta vez devido ao furto de um carro juntamente com outros jovens. Existia ainda a suspeita de que o seu comportamento está directamente relacionado com o consumo e o possível tráfico de estupefacientes. O ritmo dos acontecimentos fazem com que os técnicos prevejam um percurso de delinquência que, impossibilitados de alterar pela não colaboração do jovem, derivará em crime e conseqüente punição judicial.

Estas situações são difíceis de solucionar segundo referem os técnicos da CPCJ e o próprio tribunal, pois não existem respostas adequadas e suficientes para este tipo de jovens pré-delinquentes.

### **Comentário**

Os casos relativos a jovens desta faixa etária e, especialmente com este tipo de comportamento revelam-se um desafio de difícil resolução, não só pela resistência à norma que caracteriza a adolescência, mas acima de tudo pela dificuldade e limitação de integração destes jovens em instituições ou currículos educativos, nas suas diversas vertentes. A oferta ao nível de cursos remunerados é igualmente limitada para esta faixa etária visto haver um hiato de idade que não está contemplado.

Ao nível dos procedimentos adoptados pela CPCJ e pela própria PSP parece evidente que, dada a idade do jovem, foram tentadas várias soluções para as quais seria sempre necessária a sua aprovação, o que não foi possível.

### **5.7. Exposição a modelos de comportamento desviante**

Esta problemática revela-se algo ambígua, podendo ser aqui contempladas uma série alargada de situações. No entanto, podemos avançar que se trata de situações em que o adulto potencia, na criança, padrões de conduta desviante ou anti-social, bem como perturbações no seu desenvolvimento – embora, por vezes, não o faça de modo intencional. Podem incluir-se aqui situações de violência doméstica, consumo de drogas ou outras substâncias na presença dos menores, entre outras condutas que podem desviar-se do padrão adequado a um ambiente propício ao normal crescimento e desenvolvimento de uma criança. Dos 259 casos relatados, 20 correspondiam a esta problemática.

#### **CASO 12 - *Violência doméstica coloca em perigo duas crianças***

Em denúncia anónima foi sinalizada uma situação de violência doméstica do progenitor à mãe das crianças, sendo que os menores (um rapaz de 11 anos e uma menina de 2 anos) assistem às agressões físicas e verbais. Este homem é muito agressivo com a esposa e com a vizinhança. Houve um episódio em que ele partiu tudo em casa porque a mulher saiu de casa com as crianças.

Foi feita visita domiciliária. Da denúncia resulta ainda a informação de que a menor é negligenciada ao nível da saúde, uma vez que tem problemas na coluna pelo que deveria usar um colete cervical. São os bombeiros quem vai buscar a menor para ir ao hospital, ninguém a acompanha. A mãe já foi acusada de furto e o pai não tem trabalho fixo e consome e trafica drogas. A mãe tem passado de toxicod dependência, mas não está a consumir. O menor tem um comportamento agressivo e fraco aproveitamento escolar. Através da visita domiciliária realizada verificou-se a existência de violência, a mãe referiu ser vítima de terrorismo psicológico e físico por parte do marido. A mãe contou que uma vez acordou com um punhal apontado pelo marido, referindo que devido aos consumos de droga ele descontrola-se. Uma vez que a mãe saiu de casa com as crianças e foi para casa de uma amiga, o marido descobriu e foi lá buscar a menor. Ao regressarem a casa, nessa situação, a mulher dormiu na cama com o tornozelo agarrado pelo

marido que tinha consigo um cutelo para que ela não fugisse. A polícia vai lá a casa com frequência. O menor revolta-se com esta situação, pois assiste à agressão.

Foi sugerido à mãe que saísse de casa com as crianças para uma instituição/casa abrigo, devendo dar consentimento para a intervenção. Deram data limite para ela pensar e ela não contactou a CPCJ. Houve marcação de atendimento com o progenitor e este referiu não ter disponibilidade para estar presente no atendimento. Foi realizada visita domiciliária e a mãe reiterou a vontade de refazer a sua vida ao lado do marido, informando que irão mudar de residência, desvalorizando a situação de perigo em que os menores incorrem. A mãe foi a Coimbra deixar as crianças com os avós maternos para ir de férias 15 dias. O menor apresenta comportamentos de agressividade e a menor deixou de frequentar o equipamento de infância, no Centro Aberto, há uma semana. A mãe retirou o consentimento e refere que não quer estragar a vida do marido. Para além da CPCJ, o caso já estava a ser acompanhado pelo Núcleo da Mulher, pela equipa de Intervenção Precoce, e pelo Centro Aberto, mas ninguém viu esta situação como sendo tão grave e o caso nunca foi sinalizado à CPCJ.

Os Membros da CPCJ, em reunião da Comissão Restrita, decidem por unanimidade aplicar o procedimento 91, ao abrigo do art.º 35, nº1, alínea f), aplicando-se a medida de acolhimento institucional. Contudo, coloca-se o problema de não encontrarem vaga para as 2 crianças.

Falaram posteriormente com a interlocutora do M.P., após procura de instituição a nível nacional sem sucesso, o processo foi remetido para tribunal que concordou com a decisão da CPCJ. A dificuldade em encontrar vaga para as crianças prende-se com o facto de serem dois irmãos e a mais pequena ter apenas 2 anos de idade.

### **Comentário**

Este é um caso em que parece que as entidades de primeira instância não estiveram atentas a uma situação de menores em perigo por exposição a violência doméstica e negligência, dado o historial conhecido da PSP, da vizinhança, do Núcleo da Mulher e

Bombeiros. Fica patente a necessidade de sensibilizar as diversas instituições públicas para a necessidade de denunciar estas situações aos organismos com competência na matéria.

No entanto, após a sinalização, a CPCJ procedeu em conformidade, realizando visitas domiciliárias para verificação da situação e intervindo tendo em conta o superior interesse dos menores, aplicando o procedimento 91, logo após a constatação de que não poderiam confiar na mãe, dada a inconsistência dos seus depoimentos.

Mais uma vez, verificou-se a falta de respostas sociais e a consecutiva dificuldade em encontrar uma instituição de acolhimento para as crianças, quer junto do local de residência, quer a nível nacional.

### **5.8. Situações-limite**

Este tipo de situações revela essencialmente alguns momentos de tensão que se vivem diariamente nas CPCJ, confrontadas com casos de crianças ou jovens difíceis. Os exemplos que se apresentam visam apenas ilustrar duas situações em que por maior envolvimento, competências profissionais, destreza colectiva e individual e capacidade de resolver problemas que a equipa da comissão possa apresentar, elas não parecem ser suficientes para solucionar positivamente estas situações.

#### **CASO 13 – Falta de respostas sociais atempadas e adequadas**

Jovem de 16 anos é sinalizada à CPCJ pela PSP em consequência de uma queixa apresentada por alegada violência doméstica, protagonizada pelo pai contra a menor. Esta situação é classificada como “urgente” na CPCJ.

A jovem sofre de perturbações da personalidade e foi já internada algumas vezes em hospitais psiquiátricos ou unidades da especialidade. A informação médica acrescenta que se trata de uma jovem manipuladora. Apresenta já um historial de agressões direccionadas ao pai, o qual riposta em situações-limite; são também numerosas as tentativas de suicídio ou ameaças nesse sentido com comprimidos, sendo igualmente relatadas situações de auto-mutilação com facas.

Anteriormente houve episódios de anorexia, sinalizados pela instituição onde a jovem frequentava um curso de formação - a jovem não comia e os pais eram um pouco desligados. É ainda relatado pela professora que a jovem lhe terá pedido insistentemente que a levasse para casa, e nesta situação a professora contacta a coordenadora do curso que contacta os pais que desde aí se tornaram mais atentos. No natal de 2006 a jovem cometeu uma tentativa de suicídio, terá sido a primeira.

A jovem contou que terá sido abusada por um tio quando ainda era pequena, situação que a mãe teve conhecimento e contou ao pai, embora não tenha sido tomada qualquer medida (a jovem não sabe que o pai sabe desta situação). Quando a jovem se tentou suicidar o

hospital contactou os pais para assinar a autorização de internamento e estes não compareceram.

Ao desentender-se com o pai após alta hospitalar, a jovem fechou-se no quarto com facas, implicitamente ameaçando cometer algum acto de violência contra si própria. Os pais terão forçado a entrada e a discussão começou, com agressões verbais e físicas, primeiramente, perpetuadas pela jovem contra o pai, agredindo-o na barriga e nas partes genitais, tendo este ripostado com uma chapada na cara abrindo o lábio à menor a qual começou a sangrar. A jovem foi apresentar queixa do pai por agressão à PSP, tendo saído de casa e pernoitado em casa de uma amiga. O pai foi igualmente à PSP explicar o sucedido e relatou que a menor se recusava a voltar para casa. Esta temia sofrer represálias.

Na manhã desse dia a jovem foi acompanhada pela PSP a tribunal, sendo encaminhada para a CPCJ onde permaneceu o resto do dia. Os pais foram chamados à CPCJ sem o conhecimento de que a filha lá se encontrava – foi feito um esforço enorme por parte dos membros da comissão para que não houvesse sequer contacto visual entre si.

Foi contactada a médica do hospital, no sentido de, com a psiquiatra, verificar a pertinência do internamento imediato, a qual referiu não ser possível/pertinente por não estar a ocorrer nenhuma situação de descompensação grave por parte da jovem. A médica informou ainda que o caso já foi sinalizado como um caso de baixa social, sendo necessário o acompanhamento terapêutico da menor. Outros serviços de saúde foram contactados no sentido de captar informações completas sobre o seu historial clínico, sendo marcada consulta de urgência no hospital.

Na situação que se desenrolou na CPCJ, os pais revelaram pouca disponibilidade e capacidade emocional para receber a jovem em casa novamente, uma vez que esta provoca sistematicamente os progenitores, gerando discussões e violência, e sempre que é contrariada a resposta são tentativas de suicídio e fugas de casa. Os pais revelam interesse em que a filha seja novamente internada, para que possa seguir o tratamento/medicação que não conseguem que cumpra quando está em casa – situação também ela geradora de

discórdia e violência.

Na ausência de apoio dos pais há o conhecimento da existência de um irmão mais velho, de 23 anos, que reside próximo de Lisboa com a mulher. Após várias tentativas e alguma ajuda da progenitora, a CPCJ consegue entrar em contacto com o irmão que se revela disponível para dar algum apoio ao problema de alojamento da irmã, mas compromete-se apenas a assegurar este apoio por alguns dias devido a constrangimentos de espaço e familiares.

Os pais mostram-se muito fragilizados, precisando igualmente de ajuda psicológica, dizendo que o irmão não é a solução mais viável – irá sobrecarregar o filho e a jovem precisa de tratamento psiquiátrico, reforçando o pedido de internamento.

É pensada ainda a hipótese de contacto da linha de emergência social, embora seja descartada de imediato pois apenas facultam alojamento temporário e não o acompanhamento/supervisão necessário neste caso. A institucionalização também se mostra pouco viável pela inexistência de vagas nas instituições contactadas. Situação que gera grande descontentamento na equipa da CPCJ que refere nunca ter o apoio a este nível quando este é necessário.

Ao fim do dia a situação estava ainda em discussão, sem solução aparente, pois os pais opuseram-se ao apoio do irmão, retirando o consentimento para a intervenção da CPCJ. Às 23.30h o irmão da jovem, sem transporte próprio, desloca-se o mais próximo possível da CPCJ e os pais levam a jovem ao seu encontro, sendo sempre seguidos/acompanhados por membros e técnicos da CPCJ que estabelecem com o irmão o apoio à jovem assinando um acordo, sendo o processo remetido ao tribunal.

### **Comentário**

Fica patente e explícito na descrição acima exposta a incapacidade das CPCJ para responder a todas as solicitações que são sinalizadas. A impotência perante certos casos leva a um elevado grau de descontentamento e frustração por parte destas equipas.

A ausência de respostas sociais, a não colaboração dos próprios ou das famílias, e o seu já alongado desgaste perante os problemas que transportam são factores quase fatais para o

sucesso das intervenções da CPCJ em determinados processos. Neste caso concreto foram gastas horas e o esforço de toda uma equipa, em detrimento de outros processos, derivando naquilo que à partida poderíamos ter pensado que seria a única solução possível: o envio para tribunal.

Apesar da vontade das CPCJ em apoiar e de se esgotarem todas as possibilidades de intervenção disponíveis, muitos destes casos continuam presos em medidas provisórias e sem solução à vista.

#### **CASO 14 – *Avô mata vizinho e deixa neto sozinho***

Um menino de seis anos que vivia só com o avô materno, fica de um momento para o outro sozinho, sem familiares, quando o avô é detido por ter assassinado um vizinho.

O Comandante da GNR local toma conta da ocorrência e contacta a CPCJ, que por indisponibilidades múltiplas não consegue contactar o procurador do M.P.

O Comandante foi à paisana buscar a criança, numa atitude pode ser classificada de pedagógica. A criança vinha transtornada, uma vez que vivia com o avô no rés-do-chão e o incidente deu-se no primeiro andar, sabia o que o avô tinha feito – não presenciou mas ouviu tudo.

A criança é ouvida pela psicóloga da comissão e estava em pânico a perguntar quando é que o avô chegava do hospital, uma vez que este tinha sofrido também uns ferimentos ligeiros.

O membro da CPCJ que acompanhava o caso disponibilizou-se para levar a criança para sua casa e questionou o Presidente sobre se o podia fazer, pedido este que foi recusado. Entretanto ligou para uma das instituições da comunidade, da qual obteve resposta positiva para acolher a criança temporariamente. Esta solução agradou aos membros envolvidos e ao menor.

É recebida então a notícia de que o senhor que tinha sofrido as agressões por parte do avô do menor tinha falecido, sendo igualmente

necessário prestar apoio à família da vítima que deixou dois filhos menores - que entretanto estavam já a ser acompanhados por outra psicóloga da Câmara, indicada pela CPCJ.

No dia seguinte uma técnica da Segurança Social telefonou para a CPCJ a dizer que tinham encontrado uma vaga no CAT, para acolher a criança, contudo, houve discórdia da CPCJ face a tal solução pois a integração do menor nessa instituição implicaria a sua saída do local onde reside e da escola que frequenta. A única família com quem tinha contacto era o avô, sendo a mãe ausente.

Na noite desse mesmo dia arranjou-se forma de reunir com uma família de acolhimento, à qual foi explicada a situação da criança, esta família, desde o primeiro momento, mostrou-se disponível para a acolher, caso fosse essa a decisão do tribunal. Ao outro dia de manhã, a Comissão ligou para a Segurança Social a propor que em vez da criança ir para o CAT, ficasse numa família de acolhimento devidamente autorizada pela Segurança Social e avaliada.

Nesse dia foi uma luta contra o tempo, a rebater os fundamentos da Segurança Social, “foi uma luta muito grande”, porque da EMAT diziam que a criança tinha que ser institucionalizada para fazer uma avaliação, a comissão não concordou porque achavam que seria “mais um duro golpe para aquela criança”.

Entretanto, é contactada uma tia emigrada nos Estados Unidos da América que informa a mãe da criança. Esta desloca-se ao posto da GNR a reclamar para ver o filho. A CPCJ informa-a então de que só poderia ver o filho na escola e quando fosse solicitado previamente à comissão. No entanto, não fica autorizada nem a ir à escola, nem à instituição, por decisão do juiz.

A semana seguinte foi de luta pela permanência da criança no local de residência, e nesse sentido, foram enviados relatórios da CPCJ ao Tribunal, logo a partir do segundo dia. O procurador do M.P. ligou ao presidente da CPCJ, que foi tendo um acompanhamento muito próximo de toda a situação.

O procurador do M.P. convocou os membros da CPCJ que estavam a acompanhar a situação e da técnica da EMAT para uma reunião no

Tribunal de Família e Menores, para decidirem definitivamente o destino a dar à criança. Chegou-se a um acordo que estipula que a criança ficaria no local de residência em casa de uma família de acolhimento, faltando só o ofício do tribunal a legalizar a situação.

A criança tem recebido visitas quer da mãe, quer da tia, e já teve alguns contactos com a família de acolhimento. A equipa do tribunal fez entretanto uma visita não anunciada, tendo reunido com a CPCJ, com a tia, e com um elemento da família de acolhimento, e na escola, com a professora. Decidiu-se que a tia podia visitar a criança na escola, e depois levá-lo ao apartamento da instituição, onde está acolhida. Entretanto, a criança já passou um fim-de-semana com a família de acolhimento, pernoitando, no entanto, na instituição.

Aguarda-se a chegada do ofício do tribunal para se mudar definitivamente para casa da família de acolhimento.

### **Comentário**

Neste caso em concreto, percebe-se a existência de algumas soluções, nomeadamente vagas em duas instituições distintas, mas a CPCJ em prol do princípio orientador “superior interesse da criança” desenvolve diligências para encontrar a melhor solução para aquele menor e é bem sucedida.

Da mesma forma que no caso anterior, o envolvimento dos membros e dos técnicos da CPCJ foi crucial. Poderíamos dizer que se trata, apesar de tudo, de um caso em que o desfecho foi positivo.



## VI. Identificação de Boas e Más Práticas

Ao longo dos capítulos precedentes foi possível identificar diferentes tipos de Comissões, discutir os problemas transversais que se colocam à sua actividade, apresentar a visão que as outras entidades possuem acerca do seu trabalho, ilustrar situações e procedimentos a partir de relatos de casos reais de crianças e jovens sinalizados às Comissões.

Em todos eles estão implícitas práticas de organização e de actuação das CPCJ diferenciadas, umas que, à partida, terão maiores probabilidades de produzir eficácia no trabalho desenvolvido, outras que representam obstáculos à prossecução e ao alcance dos objectivos definidos.

Avaliar a eficácia das Comissões é uma tarefa exigente. Em sentido restrito, a eficácia remete para a medida em que os objectivos são alcançados, o que significa avaliar em que medida a actuação das Comissões se traduz efectivamente na melhoria das situações sinalizadas e na protecção e promoção do bem-estar das crianças e jovens. Em rigor, não é possível, com a informação disponível, proceder a essa avaliação, que implicaria um conhecimento extensivo, mas também aprofundado, do desfecho das situações sinalizadas às CPCJ, após aplicação e acompanhamento das medidas, exigindo o seguimento de casos durante um período de tempo relativamente longo.

Em sentido mais abrangente, é legítimo proceder a uma análise da eficácia ao nível dos processos de trabalho e da capacidade que as CPCJ revelam, quer para a realização de diagnósticos de qualidade, quer para a aplicação de medidas adequadas, quer ainda para o seu acompanhamento. Esta análise está associada, de algum modo, à identificação de boas e más práticas das CPCJ. Não podendo estabelecer-se uma correspondência directa entre a adopção de boas práticas e a eficácia da intervenção das Comissões – muitas vezes dependente de factores que escapam à sua acção -, é expectável que essa adopção crie, pelo menos, condições favoráveis para o sucesso dos desempenhos.

O quadro que se segue tem como intuito a sistematização de boas e de más práticas identificadas nas Comissões que foram objecto dos estudos de caso, a partir de quatro dimensões que se revelaram pertinentes para esta análise: 1) os recursos; 2) a organização interna; 3) as práticas de intervenção nas várias fases dos processos; 4) a articulação com entidades externas. Neste sentido, enquanto a segunda coluna pode ser tomada como um modelo de bom funcionamento em termos de organização e actuação das CPCJ, na terceira identificam-se as más práticas, independentemente de estas resultarem de processos de

trabalho pouco eficazes no interior das próprias Comissões ou de constrangimentos que lhes são alheios e que condicionam a sua actuação.

Quer num, quer noutro caso, trata-se de tipos ideais e não de retratos de Comissões concretas. Isto é, a opção foi no sentido de dar destaque às melhores e às piores práticas para cada uma das dimensões consideradas, com o objectivo de lhes conferir uma maior visibilidade. Não há, pois, correspondência directa com casos reais, não se tendo encontrado no terreno Comissões que reunissem exaustivamente todas as características classificadas como boas ou como más práticas. No entanto, é possível afirmar, a partir da tipologia de Comissões construída (Cf Cap. II), que as Comissões de tipo cooperante e de tipo coeso tendem a reunir uma parte importante das boas práticas identificadas e que nas de tipo difuso se regista alguma prevalência de práticas classificadas como negativas.

### Quadro 13: Boas e Más Práticas

	<b>Boas práticas</b>	<b>Más práticas</b>
<b>Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presidente afecto(a) à Comissão a tempo inteiro, em CPCJ de média e de grande dimensão em termos de volume processual</li> <li>▪ Presidente afecto(a) à Comissão a tempo parcial (pelo menos 50%), em CPCJ de pequena dimensão em termos de volume processual</li> <li>▪ Presença de vários membros na CPCJ a tempo inteiro, em CPCJ de média e de grande dimensão em termos de volume processual</li> <li>▪ Presença de membros a tempo parcial (pelo menos 50%) em CPCJ de pequena dimensão em termos de volume processual</li> <li>▪ Valorização do trabalho dos seus técnicos na CPCJ por parte das entidades representadas na Comissão Restrita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presidente com reduzido tempo de afectação à Comissão</li>   <li>▪ Elevado número de membros com tempos de afectação muito reduzidos (p. ex. uma manhã ou duas por semana), em CPCJ de média e de grande dimensão em termos de volume processual</li>   <li>▪ Falta de reconhecimento do trabalho da CPCJ por parte das entidades representadas na Comissão Restrita</li> </ul>

<p><b>Organização interna</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liderança forte e demarcada por parte do(a) presidente, com envolvimento efectivo e permanente na Comissão</li> <li>▪ Os casos são distribuídos pelos vários membros, mas as medidas a aplicar são discutidas por todos os membros da Comissão Restrita, nas CPCJ de média e pequena dimensão</li> <li>▪ Responsabilidade partilhada por todos os membros relativamente a todos os casos, nas CPCJ de pequena dimensão</li> <li>▪ Valorização do trabalho dos elementos de reforço técnico, que desempenham funções equiparadas às dos “gestores de casos”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liderança pouco demarcada pelo(a) presidente, pouco presente</li> <li>▪ Trabalho dos técnicos individualizado, com pouca discussão conjunta de casos e medidas a aplicar</li> <li>▪ Elementos de reforço técnico sem qualquer autonomia, desenvolvendo o seu trabalho numa lógica de “tarefeiros”</li> </ul>
<p><b>Práticas de intervenção</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existência de orientações claras para o trabalho a desenvolver pelos técnicos; poucas ambiguidades; segurança na actuação</li> <li>▪ Averiguação mínima das situações sinalizadas antes da instauração do processo (verificação da veracidade e do princípio da subsidiariedade)</li> <li>▪ Priorização de casos de acordo com as problemáticas e as idades das crianças, com primazia para os de negligência agravada, maus tratos e abuso sexual e para as crianças até aos 5 anos</li> <li>▪ Aplicação dos procedimentos de emergência de retirada das crianças, nos casos de negligência e maus tratos agravados e abuso sexual</li> <li>▪ Casos considerados graves enviados ao Ministério Público e autoridades policiais, sem haver lugar a pedido de consentimento</li> <li>▪ Contacto com os pais para obtenção do consentimento para a intervenção sobretudo através de visitas domiciliárias</li> <li>▪ Acompanhamento das medidas concertado, envolvendo membros da Comissão e entidades da comunidade</li> <li>▪ Comissão Alargada dinâmica, com acções importantes de divulgação e sensibilização sobre o trabalho da CPCJ na comunidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausência de orientações para o trabalho a desenvolver pelos técnicos; dúvidas e insegurança na actuação</li> <li>▪ Perante uma sinalização, instauração imediata do processo, sem proceder a averiguações mínimas</li> <li>▪ Resistência à aplicação dos procedimentos de emergência de retirada das crianças (apenas em situações-limite)</li> <li>▪ Automatismo no pedido de consentimento, sem olhar à especificidade das situações</li> <li>▪ Mesmo nas situações graves é pedido o consentimento, embora os casos sejam enviados para tribunal</li> <li>▪ Contacto com os pais para obtenção do consentimento para a intervenção sobretudo através de envio de carta</li> <li>▪ Acompanhamento das medidas delegado a entidades da comunidade, sem comunicação CPCJ/entidades</li> <li>▪ Comissão Alargada não funciona; não reúne e não desenvolve qualquer tipo de acções</li> </ul>

<b>Articulação com entidades externas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Articulação próxima, contínua e sistemática com o Ministério Público, presente com frequência nas reuniões da Comissão Restrita</li><li>▪ Forte acompanhamento dos casos graves pelo Ministério Público</li><li>▪ Articulação estreita com as outras entidades da comunidade</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fraca articulação (distante e esporádica) com o Ministério Público, pouco presente</li> <li>▪ Fraca articulação com as outras entidades da comunidade</li></ul>
---	--	---

## **VII - Avaliação da Formação das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens**

### **7.1. Introdução**

Cada vez mais, seja qual for a área profissional, é sentida a necessidade de qualificação dos recursos humanos no sentido de possibilitar maior preparação profissional e maior capacidade de adaptação ao acelerado ritmo de desenvolvimento científico e tecnológico, bem como às transformações sociais, culturais e organizacionais que rapidamente se operam na nossa sociedade. Estas necessidades de formação tornam-se particularmente evidentes quando se trabalha com a saúde mental e física de crianças/jovens em risco/perigo e se tem de lidar com problemas complexos que envolvem relações humanas conflituosas, e tantas vezes com trajectórias de vida dramáticas.

Qualquer formação nesta área deverá desenvolver nos seus profissionais competências multidisciplinares no sentido do “saber-fazer” intervenções adequadas às mais diversas problemáticas. Por um lado, é sabido que na maior parte dos casos as intervenções das CPCJ referem-se a contextos socio-económicos desfavorecidos e com fragilidades múltiplas. Por outro, os profissionais que integram as CPCJ são oriundos de diversas valências de formação académica, apresentando maior facilidade em resolver determinados problemas, mas apresentando algumas dificuldades em áreas específicas de outros saberes.

Uma formação cuidada permitirá aos elementos que integram uma CPCJ, bem como aos representantes das entidades que articulam directamente com ela nas diferentes fases de cada processo, um conhecimento adequado de como deverá funcionar e como se poderá potencializar os recursos disponíveis através do seu enriquecimento pessoal e profissional, possibilitando uma linguagem comum e uma maior capacidade de resposta relativamente aos problemas que ocorrem no seu quotidiano de trabalho.

A Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, num grande esforço para possibilitar conhecimentos científicos teórico-práticos, nomeadamente em termos jurídicos, de avaliação e intervenção na protecção de crianças e jovens oriundas de diferentes sistemas/dinâmicas familiares, mobilizou meios e recursos que deram origem à elaboração do Manual de Formação e à formação de formadores, que por sua vez têm vindo a ministrar formação aos elementos das CPCJ.

Este capítulo do relatório tem como objectivo emitir um parecer técnico sobre a formação dada aos formadores e formandos (membros e técnicos) das CPCJ, salientando as suas potencialidades e constrangimentos, as necessidades sentidas pelos seus destinatários e, por fim, adiantar algumas recomendações para uma melhoria futura neste domínio.

A avaliação da formação em causa incidiu sobre os seguintes instrumentos de trabalho:

- Análise do manual do formador/formando;
- Observação participante numa das acções de formação;
- Análise dos depoimentos dos membros/técnicos das 26 CPCJ, que foram objecto de estudo de caso;
- Análise dos relatórios anuais de avaliação das CPCJ;
- E em complemento, análise dos depoimentos, a este respeito, das entidades externas a montante e a jusante das CPCJ, bem como de interlocutores privilegiados que de algum modo articulam com os elementos das CPCJ.

## ***7.2. Avaliação global da formação: potencialidades e constrangimentos***

A Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, com a preocupação de fazer chegar formação adequada a todos os membros das CPCJ, avançou primeiramente com três acções de formações de formadores, com carácter intensivo, e que tiveram a duração de uma semana.

Depois de formados estes três grupos de formadores, foram organizados 20 grupos de formadores e distribuídos da seguinte maneira: um grupo por cada distrito do Continente, um para o arquipélago da Madeira e outro para o dos Açores. Passaram então à formação dos elementos das diversas CPCJ espalhadas pelo país.

Estavam previstas tantas acções de formação quantas as CPCJ existentes no país, contudo houve necessidade de realizar mais algumas em virtude de diversos constrangimentos. Estas acções de formação tiveram a duração de quatro dias, igualmente com carácter intensivo, com o objectivo de proporcionar formação a todos os elementos das comissões quer na sua modalidade Restrita, quer Alargada.

Como suporte, foi elaborado o manual do formador/formando, que foi utilizado em ambas as formações.

### **Formação de formadores**

No que respeita à formação de formadores é de salientar que este método apresenta vantagens e desvantagens. Por um lado, permite a replicação de formação específica de modo a abranger mais CPCJ em menor espaço de tempo, por outro, é um método que comporta inconvenientes que têm a ver com as características de cada um, e a sua capacidade de recepção e transmissão da informação, i.e., aptidão para assimilar informação e transmiti-la a outrem sem perda ou alteração das orientações inicialmente acolhidas.

### **Formação dos membros das CPCJ**

A existência de processos de aprendizagem intensivos, muito embora constituam indicadores essenciais da qualidade de um processo formativo, não garante por si só que os conhecimentos adquiridos vão ter reflexos em termos profissionais e institucionais. É preciso que esses conhecimentos venham satisfazer necessidades e dar resposta a problemas no quadro da actividade das CPCJ, tal como é preciso uma persistente actualização de conteúdos e prossecução das formações no sentido de reactivar memórias.

A formação realizada pela CNPCJR foi avaliada, por todos os membros entrevistados, de forma positiva, e gerou um grande impacto em relação à sensibilização dos membros da comissão na sua modalidade Alargada para a problemática dos menores em risco/perigo e para a valorização do trabalho desenvolvido na modalidade Restrita.

Também se verificaram efeitos imediatos a nível do atendimento às famílias, de interpretação da Lei que regula a actividade das comissões, no significado das diligências sumárias, na necessidade do pedido de consentimento e na organização do processo de trabalho da Comissão no seu dia-a-dia.

Permitiu ainda a uniformização de uma série de procedimentos. No entanto, se por um lado esta consistência é extremamente positiva, porque incutiu segurança e saber-fazer numa grande parte dos membros da comissão, por outro, apresenta alguns inconvenientes. Com efeito, junto de membros com menos experiência, ela acabou por transmitir uma falsa

segurança que os impede de agir em conformidade com uma análise casuística, mas fixando-se em procedimentos burocráticos demorados, limitados na acção que maioritariamente se quer rápida e eficaz. É disto exemplo o tempo que decorre muitas vezes entre a sinalização de um caso, a definição da medida e subsequente acordo de promoção e protecção do menor. Este tempo pode ir, excepcionalmente, de uma semana (numa comissão mais pró-activa – de tipo cooperante), a dois meses ou mais, dependendo de como é percebida a gravidade da situação, dos recursos humanos e logísticos disponíveis e do volume processual.

Cabe aqui ainda salientar, a respeito da formação dos membros das CPCJ:

i) a existência de comissões em que os membros não participaram em qualquer tipo de acção de formação, quer da CNPCJR, quer da Segurança Social ou de qualquer outra entidade com competência na matéria, prevalecendo apenas a experiência adquirida em estágios curriculares ou então a experiência do trabalho realizado nas instituições que representam.

Segundo os dados apresentados no Relatório da Avaliação das Actividades das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens de 2006, 63,3% das CPCJ indicaram que pelo menos um elemento frequentou algumas das acções de formação promovidas pela CNPCJR. Não será assim dispicente a percentagem das que nesta data ainda não tinham tido formação.

ii) continuam a entrar membros para exercerem a sua actividade nas comissões sem qualquer preparação nem formação específica em promoção e protecção de menores.

Quanto aos elementos de reforço técnico, estes receberam formação da CNPCJR e Segurança Social durante um período de três semanas. Estes técnicos, por comparação com membros das CPCJ, apresentam-se mais informados sobre boas-práticas na actividade das comissões e com melhores competências técnicas, pelo facto da sua formação ter sido mais prolongada e mais intensiva em termos de conteúdos. Verificou-se também que foram dadas orientações divergentes na formação dos elementos do reforço técnico das que foram dadas na formação dos membros das CPCJ.

## **Manual do formador/formando**

Este manual é constituído por quatro módulos:

Módulo I – O sistema de protecção de crianças e jovens

Módulo II – A família

Módulo III – Maus-tratos

Módulo IV – Avaliação, diagnóstico e intervenção

Os manuais de formação, quer o dos formadores quer o dos formandos, apresentam uma compilação de material constituído por conteúdos básicos onde se apontam os aspectos essenciais de cada módulo. Os conteúdos do manual têm um duplo efeito junto dos formandos:

i) Quando os formandos possuem poucos conhecimentos sobre esta temática, referem que a formação apresenta demasiados conteúdos para serem tratados durante o tempo previsto para a acção de formação. Em consequência desta falta de tempo as apresentações foram demasiado teóricas, e com pouca relevância no que respeita aos problemas práticos com que se confrontam estes elementos diariamente.

ii) Quando os formandos já possuem algum conhecimento nesta área referem a ausência de aprofundamento das temáticas.

O tempo de duração estipulado para cada acção de formação, de modo a abranger todos os conteúdos dos quatro módulos, tal como estão desenhados, é manifestamente escasso, o que obriga a que os temas sejam abordados de forma mais teórica e abstracta.

Por outro lado, e em consequência do extenso programa proposto, a discussão de casos fica para segundo plano, o que não parece ser a opção pedagógica mais adequada.

### **7.3. Necessidades de formação**

No que respeita às necessidades de formação sentidas, parece existir uma diferença entre os conteúdos propostos para formação segundo os relatórios da Avaliação das Actividades das CPCJ e a informação obtida junto dos membros entrevistados. Como se pode verificar no Volume Complementar I “Análise dos Relatórios Anuais das Actividades das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens”, são salientadas propostas de formação com conteúdos como a intervenção familiar e educação parental (71,8%) e em decrescendo, metodologias

de trabalho, respostas sociais, enquadramento legal, problemáticas<sup>19</sup>. Do mesmo modo, dentro das problemáticas salientam-se as seguintes, por ordem decrescente da importância dada pelos membros e técnicos das CPCJ: abandono escolar, maus-tratos psicológicos, negligência, abuso sexual, maus-tratos físicos.

Cabe aqui ressaltar que as propostas de formação do Relatório de Avaliação das CPCJ são resultado de um inquérito com questões fechadas. Parece-nos que traduzem muito a preocupação com a actividade processual e com o maior número de sinalizações por problemática, o que por seu lado se contrapõe ao facto dos resultados da nossa avaliação serem fruto das entrevistas realizadas aos membros das CPCJ, onde não houve qualquer restrição nas respostas.

Um exemplo claro, tem a ver com a problemática do abandono escolar que nos Relatórios de Avaliação das Actividades das CPCJ se assume como prioritária em futuras acções de formação (61,2%). Quando confrontada esta necessidade com os depoimentos dos entrevistados, esta não apresenta qualquer relevância, sendo sim enfatizada a problemática dos abusos sexuais. Outro exemplo é o dos conteúdos que dizem respeito ao enquadramento legal (36,1%), quando estes foram de longe os mais frequentemente solicitados por todas as comissões entrevistadas.

Assim, no que concerne a futuras acções de formação, os membros auscultados são consensuais em considerar que é fundamental a continuidade da formação dada, mas deverá existir maior partilha de experiências entre as comissões, apresentação de projectos considerados como boas-práticas, sendo ainda sugeridas as seguintes áreas como aquelas em que sentem mais necessidades formativas:

- 1) Legislação, interpretação da Lei e normas jurídicas: mais especificamente sobre a construção sócio-histórica dos direitos dos menores, a alteração da Lei de Protecção dos Menores para a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo. Em complemento, a formação deveria contemplar de um modo mais abrangente o Código Penal, o Código Civil e a Constituição portuguesa. Este aspecto é particularmente relevante junto dos membros com menos experiência e com menos confiança em si próprios e segurança na actuação.
- 2) Dinâmicas relacionais: são sentidas falhas no que diz respeito à aquisição de competências técnicas para a realização de entrevistas individuais com vista à obtenção, de forma subtil e indirecta, de informações junto dos envolvidos; de interacção com as famílias

---

<sup>19</sup> Análise dos Relatórios Anuais das Actividades das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens Capítulo 6 – Quadro 24, Conteúdos das propostas de formação e Quadro 25, Problemáticas a abordar nas acções de formação.

multiproblemáticas (designadamente com famílias ciganas) e com as crianças; em mediação de conflitos familiares; educação parental e prevenção na família e, por fim, em dinâmicas de grupo, sociologia e exclusão social, psicologia do desenvolvimento; ética e deontologia no acompanhamento às famílias.

3) Organização e funcionamento: a este respeito é sentida a necessidade de elaborar um guia de acção de modos de actuação tendo em consideração: gestão processual; celebração de acordos, elaboração de diagnósticos; implementação de medidas e procedimentos de recomendação para a adopção, com exemplos de boas-práticas.

4) Metodologias de actuação em situações específicas: detecção de eventuais sinais de maus-tratos físicos e psicológicos; (abusos sexuais e crimes sexuais na Internet) negligência agravada e (in)formação na área da toxicoddependência/alcoolismo e fenómenos de *bullying*.

5) É igualmente sentida por alguns membros das CPCJ a necessidade de formação em gestão de stress, pois o desgaste emocional vivido é muito grande e por vezes difícil de gerir.

#### **7.4. Recomendações**

1) No que se refere aos conteúdos, estratégias pedagógicas e duração da formação, considera-se que:

a) No plano pedagógico seria importante apresentar os conteúdos teóricos sempre com exemplos e debates de casos práticos. Os resultados do presente estudo de diagnóstico e avaliação das CPCJ, nomeadamente a partir dos estudos de caso, poderão fornecer muitos exemplos que podem constituir excelentes ilustrações de casos, para retirar lições sobre boas e más práticas, bons e maus procedimentos processuais.

b) Seria, também, benéfico se à formação existente fossem acrescentados módulos sobre outras áreas temáticas, como por exemplo da sociologia e exclusão social, da psicologia do desenvolvimento, da psicopatologia da criança e do adolescente, técnicas de entrevista e metodologias de avaliação psicológica, da área do direito com enfoque na interpretação da lei, nomeadamente as questões ligadas à colisão de direitos, abuso de poder, etc.. O prolongamento da formação por um período de duas semanas permitiria disponibilizar mais tempo para cada módulo, ao mesmo tempo que possibilitaria um maior

investimento na discussão de casos práticos, em vez de abordagens mais teóricas e superficiais.

2) No sentido de uma maior padronização da formação, sugere-se que esta possa ser realizada em locais centrais - em duas ou três grandes zonas do país (designadamente, norte, centro e sul) - por um único corpo de formadores, a dois níveis:

a) Num primeiro nível, a formação poderia ser dada por formadores especializados nas áreas temáticas de cada módulo – incluindo juristas, pediatras, pedopsiquiatras, enfermeiros, psicólogos, sociólogos e técnicos de acção social - contando igualmente com a colaboração de presidentes de CPCJ com larga experiência, que poderiam trazer contributos importantes para a explicitação de procedimentos e explanação de casos práticos. Esta formação seria ministrada em duas semanas intensivas, com a participação, desejavelmente, de todos os membros das CPCJ, disponibilizando assim um “kit-mínimo” de formação.

b) Num segundo nível, e especialmente para aqueles cujo tempo de afectação à Comissão esteja próximo ou seja de 100% (presidente e secretário), poderia ser realizada formação de nível intermédio e superior, designadamente através de cursos especializados em temas avançados sobre as diferentes problemáticas de actuação das CPCJ.

3) No sentido de colmatar a ausência de formação à entrada de cada novo membro até à realização da próxima acção de formação da CNPCJR, seria importante que se concebesse uma formação em suporte informático, por exemplo em DVD, que podia conter informação dos módulos já existentes no manual do formando e novos módulos, em áreas como as já referidas acima. Todos os módulos seriam acompanhados com ilustração de casos significativos e pertinentes, e exercícios de auto avaliação. A formação em suporte informático, o manual do formando e outro material pertinente para o efeito poderiam ser reunidos num “kit-mínimo” a distribuir por todas as comissões. Seria igualmente vantajoso que fossem mobilizados especialistas nas diversas áreas temáticas para responder a dúvidas suscitadas pelos membros das CPCJ durante a fase de auto-formação, via Internet, através de correio electrónico ou eventualmente através de uma plataforma de *e-learning*.

4) Numa outra vertente, julga-se pertinente que se reflecta sobre as normas de rotatividade dos membros das CPCJ. Parece-nos haver um desperdício de recursos humanos e financeiros, quando ao fim de seis anos se renovam os membros das CPCJ. Na realidade, está-se a dispensar elementos a quem se deu formação gratuita, e adquiriram competências e segurança para tomar decisões, que são conhecedores do tecido social local, que acompanham famílias há bastante tempo, com experiência de trabalho nas comissões, e que já não incorrem quer em erros de excesso de intervenção, quer de excessos de complacência, para outros tomarem os seus lugares.

5) Propõe-se, paralelamente, que a actividade das comissões seja acompanhada e supervisionada periodicamente por elementos credenciados e com larga experiência em problemáticas de infância e juventude. A supervisão permite dar segurança aos membros das CPCJ sobre o tipo de intervenção a efectuar.

6) Recomenda-se que se continue com os encontros regionais que a Comissão Nacional tem vindo a realizar, já que estes se revelam de vital importância para que as pessoas envolvidas neste trabalho possam discutir e partilhar as suas experiências, enriquecendo o seu conhecimento na matéria.



## VIII. Sistema de Protecção em Portugal: Tendências, Tensões e Pontos Críticos

### 8.1. Sinais de mudança

As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) actuam num quadro social que não deixou de se complexificar desde a sua criação, em 1998. A situação da criança portuguesa, pode dizer-se, não é a mesma, desde há uma década. Alguns indicadores imediatos são expressão dessa complexificação:

- Aumento exponencial dos processos abertos pelas CPCJ
- Intensa mediatização da vulnerabilidade infantil, especialmente incrementada depois do processo da “Casa Pia de Lisboa”
- Gravidade de situações de mau-trato, expressa, sobretudo nas situações de morte violenta em contexto intra-familiar (casos Joana, Vanessa, Catarina, Diogo, Sara, etc.), em situação de abuso sexual (caso Sara Letícia, etc.) ou de desaparecimento de crianças (caso Maddie, etc.)

A análise do sistema de protecção das crianças em risco não pode deixar de considerar as razões dessas mudanças, tendo em vista identificar tensões que, sendo endógenas ao sistema, não podem deixar de ser interpretadas no quadro das transformações sociais e das mudanças no estatuto social e condições de vida das crianças.

Na verdade, as mudanças na sociedade portuguesa das últimas décadas enquadram-se no conjunto de transformações estruturais mais vastas que prefiguram uma alteração do modelo social contemporâneo. A ideia moderna da infância é necessariamente afectada e influenciada pelas mudanças sociais em curso. A infância desenvolveu-se inicialmente como “sentimento” e consolidou-se como “norma universal” relativa ao grupo etário mais jovem com o dealbar e o decurso da modernidade (cf. Ariès, 1973; Becchi & Júlia, 1998) Heywood, 2002).

Actualmente, a ideia contemporânea da infância está em plena transição, o que arrasta consigo alterações nas representações e imagens que a sociedade projecta sobre as crianças, nos procedimentos de “administração simbólica da infância” (Sarmiento, 2004),

onde se jogam as prescrições e interdições na vida individual e colectiva das crianças, e nas instituições e práticas sociais que envolvem crianças.

As principais alterações dos mundos de vida das crianças exprimem-se nas mudanças da composição e estatuto familiar, na reorganização dos espaço-tempos da vida quotidiana, nas opções das políticas sociais (nomeadamente no que respeita à crise anunciada do Estado-Providência e às suas incidências na redistribuição e nas transferências sociais para as famílias), nos progressos tecnológicos e na invasão do espaço doméstico pelas tecnologias de informação e comunicação, na influência dos *media*, nas alterações ambientais e nos seus efeitos sobre a saúde infantil e, de forma mais geral, nas mudanças das instituições para as crianças e, em particular, da escola (e.g., Qvortrup, 1991; Hofferth & Owens, 2001; Lee, 2001; Prout, 2005).

Em Portugal, muitas dessas mudanças ocorreram tardiamente, por comparação com grande parte dos países europeus. Por consequência, há uma concentração de muitas delas num espaço de tempo relativamente reduzido; mas o seu impacto é, por isso mesmo, mais sensível e notório, porque mais intenso. Centremo-nos nos aspectos sociais dessas mudanças.

Os indicadores sociais das crianças portuguesas exprimem uma realidade paradoxal: a situação global da infância portuguesa melhorou nas últimas décadas, mas são desiguais os desenvolvimentos dessas melhorias, por efeito das desigualdades sociais e porque as medidas de política adoptadas nem sempre são convergentes com os resultados esperados, sendo estes, em alguns casos, manifestamente insatisfatórios.

Os efeitos mais importantes das políticas sociais adoptadas encontram-se na convergência do alargamento da escolaridade obrigatória para 9 anos de escolaridade e/ou 15 anos de idade, com medidas destinadas a combater as situações de pobreza extrema e a contribuir para a integração social das crianças dos grupos sociais de menores rendimentos. Entre as medidas direccionadas para estes grupos deve considerar-se a criação, em 1996, do Rendimento Mínimo Garantido (actual Rendimento Social de Inserção), a aprovação de programas como o Plano para a Erradicação da Exploração do Trabalho Infantil, ex-PEETI actual PETI, as medidas do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI).

Se a escolarização de todas as crianças entre os 6 e os 15 anos de idade encontra hoje taxas de cobertura que tornam residual (ainda que não despidenda) a situação de abandono, já os indicadores sobre a situação económica e o conforto das crianças não apresentam resultados satisfatórios. Assim, a taxa de pobreza infantil agravou-se nos últimos anos (Portugal, Ministério do Trabalho e da Segurança Social 2006:15). O aumento

das desigualdades sociais poderá explicar que os progressos verificados não sejam generalizados. Face a esta situação, importa registar que as transferências sociais para as crianças e famílias não têm acompanhado o aumento global, se considerarmos a totalidade das transferências realizadas pelo Estado no âmbito das prestações sociais.

De modo similar, apesar dos progressos legislativos verificados no âmbito da promoção dos direitos e protecção das crianças contra o perigo, os resultados da intervenção das CPCJ mostram um significativo crescimento do número de situações diagnosticadas e das intervenções efectuadas. Este facto será certamente resultante da maior atenção pública à violação dos direitos da criança – e, nesse sentido, não poderá deixar de ser reconhecido como um sinal positivo – mas é também consequência de um agravamento da situação social junto das camadas sociais e sectores sociais menos protegidos.

Há, em síntese, uma acumulação de factores, de índole e sentido diferenciados, que poderá explicar este crescimento. Em complementaridade, registe-se o elevado número de crianças em situação de acolhimento institucional, sintoma da reconhecida dificuldade em garantir projectos de vida às crianças em situação de abandono ou mau-trato familiar continuado que lhes garanta uma inserção em contexto familiar (nomeadamente no âmbito da adopção). Entretanto, os maus-tratos intrafamiliares são uma das características críticas mais assinaladas pela UNICEF (2003) no que respeita aos indicadores de bem-estar das crianças portuguesas.

Em contrapartida, são de assinalar os significativos progressos em indicadores como a taxa de mortalidade infantil (com resultados que colocam Portugal no topo dos países do mundo com melhores indicadores) e no combate à exploração do trabalho infantil, pese embora nos faltarem elementos estatísticos susceptíveis de comparação.

Mas esta análise terá de ser complementada com uma visão sobre as representações sociais que são produzidas sobre as crianças.

Podemos afirmar que as representações sociais sobre as crianças tendem a situar a infância portuguesa na relação entre dois pólos: a crise e a esperança. Estes pólos não se contrapõem dicotomicamente, antes se relacionam, e por vezes se entrecruzam mutuamente numa *mélange* representacional, que é algo paradoxal, mas não necessariamente contraditória.

Do lado da crise avulta a imagem de uma infância vítima de uma sociedade que não a respeita nem salvaguarda os seus direitos. Na verdade, nunca as crianças foram tão vivamente apresentadas na crueza do seu sofrimento. Os casos de extrema violência, já

referidos, exprimem bem essa ideia. Mas, outros indicadores convergem nesta ideia de crise: as informações sucessivas de situações de doença (o aumento das alergias, os sintomas de risco cardio-vascular, as doenças respiratórias), de mal-estar físico e psicológico (obesidade, anorexia, depressão, défice de atenção ou hiperactividade).

A ideia de crise aparece também associada às crianças como agentes de violência ou de interrupção social. Neste domínio, as situações de comportamentos desviantes de crianças, de indisciplina e violência nas escolas, de *bullying*, ou, mais difusamente os comportamentos anti-sociais das crianças, tidas, por exemplo, como consumidoras compulsivas e “birrentas”, incapazes de uma cultura do esforço, da disciplina e da aprendizagem, configuram o lado mais expressivo da crise de uma (ideia de) infância “naturalmente boa” pura e inocente.

Estas representações não eliminam, no entanto (pelo contrário, associam-se muito frequentemente), a ideia da infância como a geração que resgatará o país da sua inferioridade perante os outros países mais desenvolvidos. A infância aparece simbolicamente (e de novo) revestida da esperança de desenvolvimento e de progresso social da sociedade portuguesa: é do aumento da qualificação das novas gerações, saídas da escola com elevados padrões de formação, que se esperam as mudanças do modelo de desenvolvimento e a criação de riqueza.

Em suma, o paradoxo da infância contemporânea revela-se no facto das crianças concentrarem a esperança colectiva, quando há cada vez menos crianças e o horror toma conta da descrição mediática da sua vida.

A insegurança infantil caminha a par da insegurança dos adultos perante a situação das crianças. Mas, ao mesmo tempo, reinventa-se a esperança do resgate da situação actual pelas crianças. A polaridade entre a crise e a esperança define o quadro actual da valorização simbólica da infância.

É neste quadro social que as CPCJ operam. É aí que emerge um conjunto de tensões que, em larga medida, são inerentes aos contextos sociais em que trabalham, mas se exprimem, no interior do sistema de protecção das crianças, como pontos críticos que necessitam de ser devidamente interpretados.

## **8.2. Tensões**

Identificamos quatro tensões inerentes ao sistema de protecção:

- Volume de processos *versus* capacidade de resposta
- Complexidade das situações *versus* capacidade técnica e legitimidade de actuação
- Coerência de soluções *versus* diversidade dos programas e intervenientes
- Orientação global *versus* identidades locais

### **1ª Tensão – a capacidade de resposta**

As CPCJ ganharam raízes, tornaram-se (re)conhecidas e são publicamente solicitadas. Todos os indicadores apontam para que o crescimento do número de processos que se tem verificado decorra, ao menos parcialmente, da notoriedade da acção desenvolvida pelas CPCJ e do facto delas serem tidas pelas entidades públicas (serviços desconcentrados do Estado, autarquias, escolas, centros de saúde, etc.), pelas organizações de solidariedade que actuam junto das crianças e pelas próprias famílias como o interlocutor válido para a adopção de medidas de protecção de crianças. Nesse sentido, o enraizamento das CPCJ garantiu o seu reconhecimento e estabeleceu condições de actuação bem ancoradas territorialmente.

No entanto, este facto, em si mesmo positivo, não deixou de arrastar consigo a consequência indesejada de fazer remeter para as CPCJ não apenas a intervenção especializada e a coordenação adequada do sistema social de prevenção e protecção do risco infantil, como a totalidade dessa intervenção. Entidades públicas, solidárias e privadas tendem a localizar nas CPCJ a instância de intervenção adequada e, por extensão, exclusiva na protecção de crianças. Um exemplo disso mesmo é o número crescente de processos de absentismo continuado e abandono escolar que as CPCJ têm aberto, quando as escolas e agrupamentos educativos têm uma intervenção necessariamente privilegiada nessa área de protecção.

A tendência visível é para um aumento dos processos, por fragilização e deslegitimação das respostas a montante, nomeadamente no que respeita às redes de sociabilidade primária e

à delegação de responsabilidades nas CPCJ por outras entidades e agentes da comunidade: Esta tendência é reforçada pela reconhecida fragilidade das soluções a jusante das CPCJ, nomeadamente no que respeita ao sistema de acolhimento familiar, de acolhimento temporário e de adopção (aspectos estes, aliás, que têm sido objecto de regulação legislativa recente).

A tensão que se coloca entre a pressão para a resposta e a capacidade implantada desenha uma questão mais funda, que atravessa todo o sistema de protecção: as CPCJ foram desenhadas legislativamente como nós de uma rede comunitária de protecção. A pressão sobre os nós e a distensão da rede colocam nas CPCJ atribuições que as tendem a configurar como serviço especializado de protecção, e não já como “relais” ou espaço de intermediação entre as famílias e a comunidade e o sistema judicial na promoção dos direitos das crianças e na prevenção e protecção do risco. A prevalência, por pressão social, da lógica de serviço especializado em detrimento da lógica de intervenção social condiciona o desempenho das CPCJ. A tensão identificada só poderá ser resolvida pela via da *especialização e profissionalização* das respostas, implicando uma revisão da constituição das CPCJ e a configuração multidisciplinar das equipas técnicas que as integram (nomeadamente as Comissões Restritas).

## **2ª Tensão – a capacitação**

As CPCJ constituíram-se originariamente como instância de promoção dos direitos das crianças e de prevenção e protecção do risco. A intervenção face a situações reais de perigo eminente para a criança (nomeadamente no que respeita a negligência agravada, abuso sexual e maus-tratos), na medida em que se constituem como crimes públicos, implicam a intervenção imediata das instâncias judiciais (artigo 70º da Lei de Protecção). O conjunto de circunstâncias e de situações em que se revela o perigo infantil (nomeadamente referidas no artigo 3º da Lei de Protecção) apresentam um espectro bastante alargado, com níveis de gravidade diferenciados. Nesse sentido, as CPCJ confrontam-se com situações que tendem a polarizar-se entre dois tipos de actuação: o primeiro caracteriza-se pela gravidade relativa da situação e pelas condições favoráveis de intervenção consentida e o segundo pela gravidade extrema da situação e a dificuldade ou impossibilidade de consentimento parental (é o caso, nomeadamente, da criança vítima de abuso ou mau-trato intrafamiliar). Entre estes dois pólos há situações variáveis; também é certo que a maior percentagem de situações é do primeiro tipo.

Mas é no segundo tipo, isto é, da actuação em situações emergenciais de perigo, que a tensão aqui diagnosticada tem especialmente lugar. Se é certo que a maior parte das situações referidas configuram casos de crimes públicos e, nesse caso, a intervenção do Ministério Público é obrigatória, na prática, a realização do diagnóstico e as medidas de intervenção emergencial podem confrontar-se com dois tipos de dificuldade por parte das CPCJ: o primeiro é a capacidade técnica do diagnóstico, que nem sempre as CPCJ possuem; o segundo é a legitimidade da intervenção, face ao primado do princípio do consentimento (artigo 9º da Lei de Protecção). A urgência da resposta, necessariamente contida no carácter emergencial da situação, exponencia estas dificuldades e torna visível esta tensão entre necessidade de resposta e capacidade técnica e/ou legitimidade jurídica da intervenção.

São as situações emergenciais aquelas que mais mobilizam as atenções públicas e é, de facto, em torno delas que as CPCJ mais claramente se confrontam com as necessidades e exigências de intervenção. Mas é precisamente nessas situações que se lhes colocam problemas de capacidade técnica e de legitimidade jurídica para a intervenção. Esta tensão, frequentemente apresentada sob forma de um dilema a resolver pelas CPCJ, ou é superada pela judicialização da intervenção ou por uma acção do tipo voluntarista, realizada nos limites da capacidade técnica e jurídica das CPCJ. Na verdade, a tensão radica no próprio modelo jurídico do sistema de protecção e a sua superação só poderá ocorrer no quadro da clarificação e reforço da capacitação técnica (questão já abordada no ponto anterior) e jurídica (nomeadamente, na restrição do princípio do consentimento) das CPCJ.

Face a este quadro de intervenção, que absorve todas as energias nas situações de emergência, a tarefa de prevenção é habitualmente esquecida ou relegada para um plano muito secundário.

### **3ª Tensão - A coerência na diversidade**

O sistema de protecção contempla um conjunto vasto de serviços e entidades envolvidas na promoção e protecção das crianças. A diversidade é necessariamente um factor favorável para uma intervenção adequada às lógicas territoriais, plástica face à variedade de situações e circunstâncias, mobilizadora de múltiplas vontades e capacidades instaladas e eficaz em termos de adequação no espaço e no tempo à dimensão dos problemas. Porém, a diversidade não pode ser confundida com incoerências das estratégias de intervenção, nem com o desperdício de recursos (tanto mais que eles são escassos) colocados à disposição das crianças e das comunidades. A multiplicação dos programas que incidem na

promoção dos direitos das crianças nem sempre encontra (seja no plano nacional da definição das políticas, seja no plano local da sua operacionalização) a coordenação que lhe dê sentido, acuidade e eficácia.

Foi referido atrás o exemplo do absentismo agravado e do abandono escolar como uma das situações onde a confluência da intervenção nas CPCJ revela uma lógica tendencial de serviço especializado, em detrimento da intervenção comunitária alargada. No entanto, não deixa de ser paradoxal que, face a esta situação, haja um conjunto de programas no terreno que têm por objectivo precisamente combater o abandono escolar, por exemplo TEIP, Programa Escolhas, PETI (a que acresce a acção das escolas e agrupamentos educativos, das comissões locais da acção social e das equipas que intervêm nos acordos de inserção no âmbito do RSI, etc.). Ainda que todos estes programas tenham uma dimensão local (e, portanto, não se estendam necessariamente ao conjunto do território nacional), a sua abrangência tende a fazer confluir recursos humanos e financeiros, sem coordenação nem, frequentemente, convergência estratégica e de actuação. Nestas circunstâncias, as CPCJ podem não encontrar sempre parceiros para uma acção continuada e coerente; pelo contrário o seu papel pode ser orientado para a intervenção nas situações limite, de abandono consumado, reforçando a componente emergencial da sua actuação. Este exemplo poderá ser replicado em várias outras situações (por exemplo, na área da prevenção das toxicodependências, nas situações de vulnerabilidade social, em contextos de forte presença de minorias étnicas, etc.).

É certo que a compartimentação da administração pública portuguesa reforça a multiplicação das intervenções e afecta a integração das políticas; a ausência de instâncias de coordenação horizontal (de nível regional e local) acentua esta mesma tendência.

A resposta a esta tensão só poderá encontrar-se no domínio da integração das políticas públicas para a infância, nos planos nacional e local, e na articulação das CPCJ com a acção social em rede, na qual deve ser claro o lugar que ocupam dentro da acção coordenada, coerente e diversificadamente adequada de promoção dos direitos das crianças e protecção face ao risco.

#### **4ª Tensão – A orientação global**

A natureza territorializada da intervenção das CPCJ favorece práticas diferenciadas. A diferenciação é em si mesma positiva e funcional no plano da adequação da intervenção às necessidades locais; nesse domínio, as CPCJ não são diferentes de qualquer serviço

público dotado de autonomia e de dimensão local; além disso, a própria filosofia constitutiva das CPCJ – expressa nomeadamente na composição e competências da sua Comissão Alargada – define-as como organismos oficiais não judiciais de representação e participação comunitária. Esta natureza determina necessariamente a diferenciação das orientações e a heterogeneidade das práticas, pese embora a definição normativa constante da Lei de Protecção e a acção de coordenação da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CNPJ). Deste modo, as CPCJ não podem ser consideradas como um serviço local do Estado, nem o seu modo de actuação é compaginável com o dos serviços locais da Segurança Social, ou com organismos desconcentrados como as escolas, hospitais, etc.; tão pouco são um serviço municipal, apesar de estarem instaladas pelas autarquias locais. Correspondem a uma realidade singular na administração pública, de natureza mista.

Decorre desta relação entre a orientação nacional das políticas de promoção e protecção e a autonomia funcional uma tensão que se exprime mais genericamente na relação entre a uniformidade dos quadros reguladores e a heterogeneidade das representações e das práticas locais. A inserção social das CPCJ potencia esta tensão e coloca em jogo a concertação e a disputa entre valores, ideologias, sistemas representacionais e mesmo crenças, centradas nas ideias de criança, família, papel do Estado, direitos, mau-trato, etc. Com efeito, a protecção das crianças é afectada pelo modo como, nos planos do diagnóstico, da intervenção e do acompanhamento é interpretado o “superior interesse da criança e do jovem” à luz de sistemas representacionais potencialmente antagónicos como os que se exprimem na concepção biologista da família *versus* valor social da família de afecto, ou em concepções da criança como objecto de decisão adulta *versus* sujeito de direitos, ou ainda de valores sociais centrados numa concepção de cidadania como expressão dos direitos sociais de participação e inclusão social do sujeito-criança *versus* concepções familialistas, patriarcais e paternalistas. As questões das diferenças e valores simbólicos não podem ser dirimidas senão no plano social (e não no plano jurídico ou normativo), pelo que a autonomia funcional das CPCJ se exprime, de facto, em quadros axiológicos e ideológicos diferenciados, com consequências nas práticas concretas.

Este efeito diferenciador dos sistemas representacionais é ampliado pela influência política das autarquias, enquanto entidades instaladores, e pela distinta valorização que os poderes municipais atribuem à intervenção social, em geral, e à promoção e protecção das crianças em particular. Nesse contexto, é possível detectar em algumas CPCJ a influência de perspectivas idiossincráticas, de visões localistas, e mesmo o patrocínio e jogos de influência que afectam a coerência global do sistema.

A CNPCJR apenas parcialmente pode contribuir, através da sua acção de acompanhamento, apoio e avaliação, para uma orientação global e coerente, pela inexistência de um efectivo poder de controlo.

A tensão identificada pode ser considerada como constitutiva das CPCJ; nesse sentido, não é susceptível de ser ultrapassada, apenas pode ser objecto de uma gestão que permita uma diversidade convergente com uma afirmação pluralista da promoção e protecção da criança. A alternativa possível é a reorientação do sistema ora para uma administração directa do Estado, através dos seus serviços locais, no domínio da protecção das crianças, ora para uma efectiva descentralização local, no âmbito, designadamente da rede social, com reforço dos mecanismos de avaliação e controlo do poder de tutela.

### **8.3. Pontos críticos do sistema onde faz sentido construir a mudança**

As tensões identificadas permitem pôr em relevo alguns pontos críticos do sistema de protecção e prevenção onde vale a pena proceder a alterações legislativas. Esses pontos críticos atravessam todo o sistema de protecção e sem a sua clarificação não será possível às CPCJ potenciarem todo o capital de aprendizagem acumulado e realizar as transformações de procedimentos e de práticas necessárias à melhoria da promoção e protecção das crianças em risco. Eles correspondem às quatro tensões identificadas, mas podem agora ser sintetizados do seguinte modo:

- 1º ponto crítico - Face à tensão inerente à capacidade de resposta: garantir a especialização e profissionalização da acção das CPCJ. Colocam-se neste quadro medidas que garantam a constituição especializada, a formação contínua e o adequado entrosamento com os serviços periciais (médicos, psicológicos e forenses) das equipas técnicas direccionadas para a promoção e prevenção.
- 2º ponto crítico - Face à tensão inerente à capacitação: definir a relação entre prevenção e intervenção emergencial, garantir a ampliação da acção preventiva de base comunitária e a especialização técnica da acção emergencial. Colocam-se neste quadro medidas que permitam reforçar a legitimidade de acção das CPCJ (face, nomeadamente, à inibição aportada pelo princípio do consentimento) e a especialização da acção de resposta emergencial perante situações agravadas de perigo.

- 3º ponto crítico - Face à tensão da coerência na diversidade: contrariar a desarticulação, em direcção à integração das políticas nos planos nacional e local. Colocam-se neste quadro medidas que permitam implicar as CPCJ na rede social e a definição de um quadro de políticas públicas para a infância, no interior do qual a protecção possa fazer sentido como componente da efectiva atribuição às crianças do estatuto de sujeitos de direitos
- 4º ponto crítico - Face à tensão da orientação global: proceder à clarificação do sistema, de modo a garantir o controlo político e social. Colocam-se neste quadro medidas de clarificação do estatuto administrativo das CPCJ, dentro das duas possibilidades a considerar: direcção das estruturas de protecção pelo Estado, enquanto serviços locais, ou municipalização da intervenção, com reforço do poder de tutela.



## IX. Análise Comparada dos Sistemas de Protecção de Vários Países

Ao longo das últimas décadas, a “protecção das crianças e jovens” tem vindo a assumir um peso e uma importância cada vez maior nas políticas estatais dos países desenvolvidos. O modo como estes Estados organizam a protecção à infância tem por base um equilíbrio entre diversas tendências, sendo de destacar o aparecimento da ideia de responsabilização comunitária. Com efeito, *“a comunidade é chamada a assumir as suas responsabilidades: postula-se a necessidade de consciencialização comunitária face aos problemas dos seus membros mais jovens, efectivando-se, assim, a implicação participativa da comunidade no processo de integração social desses mesmos jovens”*.<sup>20</sup>

Neste sentido, a partir da década de sessenta, ocorreu uma transformação ao nível dos sistemas de protecção de menores, que passaram a organizar-se tendo por base dois eixos fundamentais: uma intervenção judicial e uma intervenção formal não judicial ou administrativa. Surgem assim entidades que, mesmo com diferentes estruturas, modos de organização e competências, apresentam objectivos comuns no sentido de proteger os interesses das crianças e dos jovens através de uma via não judicial. De sublinhar que, em alguns países, as comissões de protecção de menores foram constituídas com o intuito de complementar a intervenção dos tribunais de menores, daí que tenham sido atribuídas competências exclusivas ou partilhadas pelas entidades judiciais (Ibidem).

A partir de uma breve análise das estruturas de protecção de infância em diversos países europeus, nomeadamente Portugal, França, Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Dinamarca, Itália e Suécia, assim como nos Estados Unidos e Canadá<sup>21</sup>, verifica-se que a esmagadora maioria, hoje em dia, assume um carácter misto, isto é, administrativo e judicial. No entanto, é possível estabelecer uma distinção entre dois grandes grupos de sistemas: de um lado, aqueles que sendo mistos detêm características mais judiciais, e do outro, aqueles que apresentam um carácter claramente mais administrativo.

---

<sup>20</sup> PEDROSO, J. GERSÃO, E. FONSECA, G. LOURENZO, I. PINTO, P. SANTOS, R. (1998), *A Justiça de Menores: as crianças entre o risco e o perigo*, Observatório Permanente da Justiça, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, p. 258, <http://opj.ces.uc.pt/pdf/04.pdf>

<sup>21</sup> Uma descrição mais detalhada de cada um desses sistemas pode ser consultada no Volume Complementar II: Breve Caracterização dos Sistemas de Protecção de Vários Países.

No primeiro grupo, enquadram-se países como a França<sup>22</sup> e a Dinamarca<sup>23</sup>, na medida em que há uma maior componente da autoridade judicial, nomeadamente dos tribunais com competência em matéria de infância e protecção de menores. De assinalar que, apesar destes países se integrarem neste grupo, apresentam algumas diferenças entre si. Na Dinamarca a protecção de menores em perigo é assegurada administrativamente por comissões municipais de crianças e jovens, pelo que as suas competências vão desde a realização de diagnósticos sociais até à implementação de medidas, à excepção das decisões de adopção. Os juízes do tribunal de primeira instância fazem parte das comissões municipais de crianças e jovens, ocupando um lugar de relevo, já que dirigem as reuniões e supervisionam a legalidade das decisões tomadas. De salientar ainda que o juiz está incumbido de advertir os pais dos seus direitos, nomeadamente a possibilidade dos mesmos poderem recorrer a um advogado.

Na França a acção judicial é assegurada pelo juiz de menores, sendo de sublinhar que o juiz detém uma forte legitimidade, o que se deve, quer à sua dupla competência civil e penal, quer ao seu triplo papel de instrução, julgamento e prescrição das medidas. Embora o juiz deva procurar a adesão da família, pode interferir, privando os pais dos direitos inerentes à autoridade parental. Não obstante, a acção administrativa é descentralizada e assegurada pelos serviços departamentais de Ajuda Social à Infância (ASE), sendo que a sua intervenção só é possível caso as famílias estejam de acordo. O Estado confia aos serviços da ASE as atribuições de prevenção e protecção dos menores, cuja actuação passa por aproximar os decisores dos utentes, adequar a intervenção às necessidades e especificidades locais, bem como otimizar a gestão dos meios financeiros. Verifica-se deste modo uma complementaridade ao nível da intervenção entre os serviços do ASE e o papel desempenhado pelo juiz de menores.

O segundo grupo, com sistemas de carácter mais administrativo, agrega países como Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Itália, Suécia, Portugal, Canadá e Estados Unidos, apesar de se verificarem algumas diferenças internas a este grupo. Neste âmbito, é possível encontrar dois sub-grupos de sistemas de protecção: de um lado, aqueles que definem que a intervenção só poderá ocorrer se houver o consentimento dos pais ou representantes legais da criança do outro, os sistemas de protecção que não contemplam o consentimento.

---

<sup>22</sup> ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA) (2006), Séminaire relatif à l'enfant. Groupe n.º1: La Protection de l'enfance en danger, une compétence decentralisee, ENA, [http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/enfance/enfance\\_danger](http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/enfance/enfance_danger); SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

<sup>23</sup> SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

Países como Portugal<sup>24</sup>, Canadá<sup>25</sup> e Bélgica<sup>26</sup> integram-se no primeiro sub-grupo, sendo que a protecção de crianças e jovens encontra-se a cargo de comissões organizadas a nível local e regional, com competências ao nível da promoção e protecção dos direitos dos menores. As entidades responsáveis pela protecção de infância nestes países intervêm de forma subsidiária, ou seja, só actuam quando as entidades com competência em matéria de infância e juventude não conseguem dar uma resposta adequada às situações.

De acordo com a lei de protecção em vigor nestes países, as comissões só podem intervir se existir consentimento dos responsáveis pelo menor, pelo que não existindo o caso é remetido para o tribunal. É ainda da competência do tribunal intervir nos casos considerados graves e nas situações de adopção. De sublinhar que o trabalho desenvolvido pelas instâncias judiciais é independente do trabalho efectuado pelas comissões de protecção, apesar de existir uma articulação entre ambos. No que respeita à aplicação da medida, constata-se que, tanto em Portugal como no Canadá, a medida só pode ser aplicada se os familiares do menor estiverem formalmente de acordo.

---

<sup>24</sup> SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

<sup>25</sup> CHILD AND FAMILY SERVICES ACT (1985), [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_90c11\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90c11_e.htm); MINISTRY OF CHILDREN AND YOUTH SERVICE (2005), *Child Welfare Transformation 2005: a strategic plan for a flexible, sustainable and outcome oriented service delivery model*, Ontario, Ministry of Children and Youth Services, <http://www.children.gov.on.ca/NR/CS/Publications/CWTrans2005.pdf>; MINISTRY OF CHILDREN AND YOUTH SERVICES (2007), *Child Protection Standards in Ontario*, Ontario, Ministry of Children and Youth Services, <http://www.children.gov.on.ca/NR/rdonlyres/eelixwsvm3lmm7oin3nyind5kusm5h6wv67u5g3ppajb3n5cxyamhob436d5gtxgfgoy3nhd7cv3yi/CPStandardsMar2607.pdf>; MINISTRY OF CHILDREN AND YOUTH SERVICES (2007), *Ontario Child Protection Tools Manual: a companion to the child protection standards in Ontario*, Ontario, Ministry of Children and Youth Services, <http://www.children.gov.on.ca/mcys/documents/publications/child-manual-en.pdf>; PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADA (2005), *Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect - 2003*, Ontario, Minister of Public Works and Government Services Canada, [http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/csca-ecve/pdf/childabuse\\_final\\_e.pdf](http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/csca-ecve/pdf/childabuse_final_e.pdf)

<sup>26</sup> PEDROSO, J. GERSÃO, E. FONSECA, G. LOURENZO, I. PINTO, P. SANTOS, R. (1998), *A Justiça de Menores: as crianças entre o risco e o perigo*, Observatório Permanente da Justiça, Centro de Estudos Sociais, Coimbra; <http://opj.ces.uc.pt/pdf/04.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

Já o segundo sub-grupo engloba a Inglaterra<sup>27</sup>, a Alemanha<sup>28</sup>, a Itália<sup>29</sup>, a Suécia<sup>30</sup> e os Estados Unidos<sup>31</sup>. Nestes países a protecção da infância é em geral assegurada pelos serviços da comunidade, pelo que a intervenção tem como base o princípio da subsidiariedade. A participação das famílias e crianças é considerada como um elemento central ao nível da intervenção. Mas a elaboração do diagnóstico e respectivo acompanhamento das crianças e suas famílias pode processar-se sem que seja necessária a obtenção do consentimento dos pais ou representantes legais da criança. Realiza-se, no entanto, um acordo que envolve os pais ou representantes legais, podendo estes contestar as decisões através do recurso a um advogado. A intervenção do tribunal só se efectua nos casos considerados graves, pelo que não existe um grande envolvimento judicial no trabalho desenvolvido por estes serviços.

No caso da Alemanha, os serviços associativos e públicos procuram envolver quer as famílias quer as crianças e os jovens nas medidas que lhes são propostas. Os serviços de primeira linha de intervenção na Alemanha, constituídos pelos Centros de Protecção de Infância (Kinderschutzzentren) e pelas células do Conselho Familiar (Beratungsstellen), desenvolvem um trabalho de proximidade com as famílias.

Por seu turno, em Inglaterra as autoridades locais têm competências específicas ao nível da protecção de infância, pelo que numa primeira fase accionam os serviços sociais das comunidades. São esses serviços que recebem as sinalizações dos casos e os avaliam através da realização de uma *Child Protection Conference*, ou seja, organizam reuniões com os diversos parceiros da comunidade, nomeadamente com os representantes da *National Society of Prevention of Cruelty on Children*, dos serviços sociais e jurídicos da comunidade, das associações sem fins lucrativos, da saúde e da escola, assim como com os pais ou

---

<sup>27</sup> ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA) (2006), Séminaire relatif à l'enfant. Groupe n.º1 : La Protection de l'enfance en danger, une compétence décentralisée, ENA, [http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/enfance/enfance\\_danger](http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/enfance/enfance_danger); SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

<sup>28</sup> SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

<sup>29</sup> SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

<sup>30</sup> PEDROSO, J. GERSÃO, E. FONSECA, G. LOURENÇO, I. PINTO, P. SANTOS, R. (1998), *A Justiça de Menores: as crianças entre o risco e o perigo*, Observatório Permanente da Justiça, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, <http://opj.ces.uc.pt/pdf/04.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>; SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>

<sup>31</sup> U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, ADMINISTRATION FOR CHILDREN AND FAMILIES (2007), <http://www.acf.hhs.gov/>; U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, ADMINISTRATION FOR CHILDREN, YOUTH AND FAMILIES (2007), *Child Maltreatment 2005*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office <http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/pubs/cm05/index.htm>

representantes legais da criança, de forma a discutirem a situação do menor. A intervenção é efectuada por um serviço de primeira linha ou por um serviço especializado consoante a especificidade de cada caso.

Na Suécia a protecção social das crianças e jovens é assegurada pelas autoridades municipais, através da organização de serviços sociais denominados de *Comités de Protecção Social*. Neste âmbito, é de sublinhar que segundo o *Special Provision Act for the Care of Young Persons* as medidas decididas pelos serviços sociais devem ter por base um acordo com o jovem e o seu representante legal.

À semelhança do que ocorre na Suécia, o sistema de protecção em Itália é organizado tendo por base os serviços sociais da comunidade local. Apesar da protecção de infância em Itália ser da competência das comunidades, o código civil atribui ao tribunal um papel decisivo na resolução dos casos mais graves.

Já nos Estados Unidos o sistema de protecção de crianças e jovens é assegurado por serviços estaduais que têm uma dupla função: de prevenção e de protecção. Todos os estados do território dos Estados Unidos e do Distrito de Columbia possuem leis mandatárias referentes às situações de abuso sexual e de negligência, embora tenham como base os standards mínimos definidos na Lei Federal (*“Federal Child Abuse Prevention and Treatment Act”*).



## X. Conclusões

Uma conclusão clara do estudo realizado é a de que Portugal possui hoje uma rede de protecção das crianças e jovens que sinaliza as situações de risco e perigo. Hospitais, centros de saúde, rede pré-escolar e escolar, polícias, vizinhos e cidadãos anónimos estão cada vez mais alerta para estas situações e actuam em primeira linha ou dirigem as suas sinalizações para as comissões. As comissões são assim o rosto desse sistema, e tal como foi desenhado pelos responsáveis pela sua criação, constituem-se como entidades não judiciais próximas dos cidadãos e capazes de dar voz às crianças em risco ou em perigo.

Estão assim de parabéns todos os que contribuíram para a concepção e montagem do actual sistema e os que vêm pugnando, ao longo de muitos anos, pela existência de organismos específicos dedicados à infância, concebidos numa lógica que coloca a criança no centro e a define como sujeito de direitos. O diagnóstico e avaliação realizados mostram também, no entanto, que se trata ainda de um sistema “jovem” - as comissões, na sua versão inovadora e não judicial, foram criadas apenas há 7 anos – e susceptível por isso de aperfeiçoamentos e de mudanças a diferentes níveis.

Independentemente das vários constrangimentos, dificuldades e mesmo incorrecções que podemos detectar na sua actividade, a segunda conclusão mais relevante é a de que o trabalho das comissões é um trabalho invisível e muitas vezes injustamente desvalorizado. A visibilidade da sua actuação só surge pelas más razões, quando a morte de alguma criança já sinalizada aparece nos media. Ficam assim na penumbra ou na total obscuridade as infindáveis horas de contactos com entidades, serviços, famílias, crianças. Esta invisibilidade afecta a imagem de todo esse trabalho suscitando por vezes dúvidas quanto à sua legitimidade.

Depois destas conclusões de carácter geral vale a pena agora sintetizar aspectos mais específicos. Através do diagnóstico realizado e a partir da proximidade com o terreno e dos estudos de caso, foi possível observar e analisar os processos de trabalho de muitas comissões. Através desta análise chegou-se a uma tipologia que distinguiu quatro tipos fundamentais: cooperantes, difusas, coesas e centralistas. A identificação foi útil para perceber que mesmo trabalhando em condições idênticas adversas - poucos recursos para o volume processual, contextos de actuação problemáticos – há factores que contribuem para que em algumas comissões o trabalho se faça num cenário sempre complexo mas com segurança e até com relativo sucesso, enquanto para outras o trabalho se acumula, criando uma sensação permanente de frustração, insegurança e vazio.

Liderança forte mas democrática, tempo suficiente dedicado à comissão pelo menos pela parte de um núcleo mais restrito, trabalho de equipa, boas relações com as outras entidades - Ministério Público, Saúde, Segurança Social, IPSS – larga experiência de trabalho, segurança e competência na actuação em situações de emergência e de perigo, são alguns dos factores que caracterizam as comissões com processos de trabalho mais eficientes e com boas práticas.

Mas independentemente dos diferentes tipos e processos de trabalho, concluiu-se pela existência de três grandes tipos de problemas na actividade de todas as comissões: relativos à intervenção, à implementação de medidas e ao acompanhamento.

Quanto à intervenção, viu-se que a batalha da sinalização parece ter sido ganha, existindo obviamente localidades, zonas do país ou entidades que podem ainda ser neste plano mais eficazes. Mas, em contrapartida, há outro tipo de problemas que resultam num certo sentido do conhecimento da existência das próprias comissões. Com efeito, verifica-se um excesso de sinalizações por parte de várias entidades, o que contribui para o “entupimento” da actividade das comissões por excesso de processos.

Concluiu-se que da mesma maneira que as entidades criticam as comissões por actuações menos eficazes ou competentes – podendo fazê-lo nalguns casos de forma justificada - e dizendo desconhecer também o seguimento das situações que sinalizam, elas próprias tendem a sobrecarregar a actividade das comissões com casos que podiam procurar resolver cumprindo o princípio da subsidiariedade. Também se concluiu que essas entidades – sem dúvida também elas próprias algumas vezes com sobrecargas de trabalho e poucos recursos - desconhecem o real volume de trabalho e as diligências concretas desenvolvidas pelas comissões e tendem a desvalorizar esse trabalho.

Ainda no plano da intervenção, os problemas relativos à legitimidade da acção das comissões levantaram-se muitas vezes ao longo destes meses de pesquisa. Pedir sempre o consentimento para intervir independentemente de se estar perante suspeita de crime? Até onde vão as diligências sumárias? O diagnóstico só se faz depois do consentimento mesmo nas situações de suspeita de maus-tratos graves ou de abuso sexual? Quando há suspeita de maus-tratos a comissão pode levar a criança ao hospital ou ao centro de saúde sem pedir consentimento aos pais?

O que verificámos, como já foi referido, foi a existência de práticas muito variadas. São também diversas as interpretações da lei variando igualmente os procedimentos de acordo com as comissões. Algumas conseguem distinguir claramente quando há perigo e tomam desde logo medidas para proteger a criança percebendo que não se pode pedir

consentimento em certas situações. Outras cumprindo um desígnio que parece ter sido ditado por boas razões – dar legitimidade e padronizar a acção das comissões – precipitam-se por razões defensivas e com automatismo cego para iniciativas que resultam em situações paradoxais. São estas situações que levam outras entidades - saúde, polícia - a considerar contraproducente e mesmo prejudicial a intervenção da comissão em vários casos.

Os problemas relativos à insuficiência de tempo disponibilizado pelas entidades para os técnicos que estão representadas nas comissões, e/ou à ausência de competências técnicas para lidar com problemas altamente complexos com que elas são confrontadas com alguma frequência, constituem uma das “queixas” mais transversais feitas de resto tanto pelas comissões como pelas instituições que com elas lidam.

Identificou-se também, como efeito indirecto do volume processual e da escassez de tempo, uma tendência para burocratizar certo tipo de procedimentos de que é exemplo a insistência excessiva do primeiro contacto com as famílias ser feito por carta e não como previsto inicialmente e numa filosofia de proximidade através de visitas domiciliárias.

A ausência de recursos no contexto da implementação das medidas – não existência de centros de acolhimento temporário ou de outras entidades semelhantes disponíveis na localidade - traduz-se muitas vezes em procedimentos que são assumidos não por serem considerados os ideais, mas apenas os possíveis. Esta situação passa-se frequentemente com a medida que é uma das soluções mais implementada - “apoio junto dos pais” - com consequências por vezes bastante negativas, podendo perpetuar-se o risco a que a criança estava submetida.

Concluiu-se, como se afirmou acima, que a medida mais frequentemente implementada em 80 a 90% das situações era o “apoio em meio natural de vida”, mas também que o acompanhamento era uma das deficiências mais nítidas do trabalho das comissões. A ausência de disponibilidade e de recursos tende assim, em muitas situações, a transformar esse acompanhamento em mera formalidade necessária, sem que represente verdadeiro controlo sobre a situação. Parte do esforço investido pelas comissões não tem garantias a prazo de ser de efectiva protecção das crianças em risco.

O trabalho realizado permitiu também desfazer algumas ideias menos correctas que parecem ser voz corrente. Ao contrário do que se pode imaginar, as comissões não contribuem para a institucionalização de crianças nem têm como prática habitual retirá-las aos progenitores. Só cerca de 8 a 9% das medidas implementadas se referem, desde 2001, a colocação institucional. A análise realizada e os vários depoimentos recolhidos conduzem

pelo contrário a concluir que, a apontar alguma tendência, ela será a de uma demasiada insistência nas soluções que privilegiam a família biológica, havendo mesmo quem considere que se é demasiado complacente com os progenitores e que numa lógica de colisão de direitos os destes acabam por ser favorecidos relativamente aos das crianças.

Ao contrário também do que parece ser sugerido por algumas fontes, não há um perfil-tipo de criança ou jovem alvo da intervenção das comissões – que seria segundo algumas leituras um pré-adolescente. As idades das crianças são muito variadas, tendo vindo de resto a aumentar as sinalizações de crianças até aos 5 anos. Negligência e maus-tratos são de longe as problemáticas mais apontadas, seguidas pelo abandono escolar e pela exposição a modelos de comportamento desviante.

Mas o que parece fundamental realçar é a diversidade das situações com que as comissões têm de lidar e que revela como é extremamente exigente a sua actividade. Tanto se confrontam com situações de negligência de crianças de meses – que podem traduzir-se em maus-tratos dada a sua fragilidade – como têm de se desmultiplicar em contactos com as famílias, escolas, segurança social para apoiar irmãos de várias idades que são agredidos ou negligenciados pelos progenitores e faltam à escola; como têm de ajudar a resolver problemas de pré-adolescentes – que abandonam a escola e mantêm comportamentos agressivos e violentos em ambientes familiares também eles problemáticos; como são confrontadas com difíceis casos de abusos sexuais intra-familiares relativamente aos quais se sentem pouco competentes para decidir. Os casos sistematizados neste relatório e em volume complementar pretenderam justamente ilustrar esta diversidade de situações, mostrar os inúmeros procedimentos que as comissões desenvolvem, a variedade e complexidade de situações que têm de enfrentar. Trata-se de um trabalho sob o escrutínio do olhar público mas com grandes zonas de invisibilidade, que pode e deve, naturalmente, ser corrigido e melhorado mas que representa esforço na superação de dificuldades significativas e que por isso mesmo não pode deixar de ser valorizado.

## **XI. Recomendações**

As recomendações que se seguem constituem pistas para a acção sugeridas a partir do trabalho de diagnóstico e avaliação, da análise sistemática e intensiva, do contacto com o terreno e com a actividade das CPCJ efectuada nos últimos meses. Elas ficam formuladas de forma aberta identificando nalguns casos vários caminhos possíveis, vantagens e desvantagens de uma ou de outra opção. Sabemos que pôr em prática algumas das sugestões indicadas envolve a ponderação de vários factores nem todos susceptíveis de ser equacionados no âmbito do trabalho realizado.

- 1) A necessidade de reforço das qualificações e competências técnicas dos membros das comissões e de uma acção assente na experiência e no conhecimento das situações foi conclusão unânime nos estudos de caso realizados, quer na perspectiva dos membros das comissões, quer por parte das entidades que com elas lidam. Sugere-se que mais do que colocar como critério de escolha para pertença à comissão a estrita lógica da representatividade das diferentes entidades locais, se deve passar a uma lógica de escolha pela experiência e competência na área da infância ou, pelo menos, na da acção social e no conhecimento do terreno.
- 2) A opção anterior não significa prescindir do valioso trabalho da rede social e das suas diferentes instituições, trabalho sem o qual não é possível a concretização com êxito do trabalho das comissões. A questão está antes em manter obrigatoriamente esta representação – educação, autarquias, segurança social, saúde, etc. - sempre à volta de um núcleo coeso, experiente e competente que assegure o controlo e a coordenação sistemática do trabalho a realizar. O fundamento para esta proposta reside no facto de se considerar que estas áreas de intervenção lidam com problemáticas complexas que exigem competências específicas e que será sempre insuficiente a mera boa vontade acrescentada por uma semana de formação mesmo que intensiva.
- 3) No mesmo sentido parece importante o reforço do papel da Segurança Social. Esta é a uma das entidades que pode dar mais coerência ao sistema, na medida em que está presente desde a fase do diagnóstico à fase da implementação das medidas e do seu acompanhamento. Isto não significa que comissões presididas por Câmaras

não possam ser excelentes comissões com boas práticas, situação que várias vezes verificámos existir. Mas geralmente isto acontece quando as pessoas indicadas têm perfil técnico adequado ou experiência de acção social. O que se julga ser necessário evitar é uma representação na presidência meramente formal ou que se pautem pela afirmação do poder ou da vontade de controlo político.

- 4) Presidentes das comissões, sobretudo nos concelhos mais populosos e com maior volume processual, devem estar a tempo inteiro. Nos mais pequenos, com menos recursos, é exigível, pelo menos, o meio tempo. Tem de se evitar a presença de vários membros com pouco tempo (20, 10%) e, sobretudo, garantir que estes nunca sejam gestores de caso. Mais vale menos membros com mais disponibilidade do que muitos com pouco tempo de dedicação. A dedicação a 10% deve ser evitada a não ser em casos em que ela se revela facilitadora dos contactos com entidades fundamentais como a saúde.
- 5) Para maior operatividade e para colmatar a distância entre a Comissão Nacional e as comissões concelhias sugere-se a criação de estruturas regionais leves e operativas – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve – de modo a permitir troca de experiências e apoio às comissões com menos recursos.
- 6) Para colmatar os problemas relativos à incongruência de pedir consentimento em situações que não o podem nem devem implicar sugerem-se três soluções possíveis, em alternativa, indicando para cada uma as respectivas vantagens e inconvenientes:
  - a. As comissões deixarem de tratar situações de emergência como os casos de maus-tratos graves e de abusos sexuais, passando tais situações directamente para o tribunal. Vantagem: eliminar equívocos – os pedidos de consentimento desadequados – mantendo a intervenção das comissões nos moldes actuais, isto é, intervir em todas as outras situações com consentimento. Desvantagens: perda de um capital de proximidade com as famílias, sobrecarga dos tribunais sem garantia que os processos em tribunal tenham desfechos mais eficazes; manutenção do “poder” dos progenitores em todas as outras situações, já que é sempre através da sua autorização que os direitos das crianças são assegurados. Numa lógica de resolução da colisão de direitos – os dos progenitores, os da criança – o superior interesse da criança não parece estar garantido nem sobreleva os outros, na situação actual, contrariando o artigo 335º do Código Civil.

- b. Nos casos considerados em a), isto é, maus-tratos graves e abusos sexuais as comissões comunicam de imediato ao tribunal a suspeita de crime, mas sem pedir consentimento aos pais. Exercem o seu papel de protecção da criança, desenvolvendo várias diligências como ouvir as entidades sinalizadoras, as famílias e outras entidades relevantes, fazendo o diagnóstico, assegurando medidas quando houver perigo eminente – como de resto é boa prática já de algumas comissões - , estando vigilantes durante todo o processo e mantendo-se em articulação estreita com as equipas do tribunal; também neste cenário se manteria o consentimento para todas as outras situações. Vantagens: envolver os pais, ter contacto mais próximo e poder encontrar soluções mais adequadas; ser um procedimento idêntico ao de muitos dos países cujos sistemas foram analisados e onde nas situações mais graves se envolvem os progenitores ou responsáveis pela guarda da criança através da assinatura de acordos com estes, postulando que eles têm assegurados os seus direitos e que podem contestar a decisão se não estiverem de acordo com ela. Desvantagens: novo risco de perpetuar confusões e de, se houver más práticas, deficiências de articulação com os tribunais e possibilidade de confusão de funções entre as equipas do tribunal e as das comissões; perpetuação dos problemas do consentimento nos outros casos.
- c. Proceder com uma lógica idêntica às dos países acima indicados. Depois de sinalizada uma situação, seja ela de maus-tratos ou de qualquer outra problemática, desenvolvem-se diligências várias – contactos com entidades sinalizadoras, visitas domiciliárias aos progenitores, etc. - para estabelecer o diagnóstico, procurando depois, para a implementação da medida, chegar a acordo com os pais, através de conferências de promoção e protecção, mas sem fazer depender do poder de decisão destes as medidas para terminar o risco ou mesmo o perigo em que as crianças que foram sinalizadas se encontram. Se se tratar de suspeita de crime a acção é obviamente mais rápida e intensiva e a situação é desde logo comunicada ao tribunal. Vantagens: manter a proximidade da situação e dos progenitores sem se submeter ao seu “poder” de decisão. Desvantagens: solução que exige maturidade e experiência por parte das comissões, arriscando-se na ausência destas características a actuações demasiado intrusivas; por isso talvez não seja ainda uma solução adequada ao momento presente.

- 7) Caso se siga a hipótese 6a) e as comissões deixem de tratar os processos de maus-tratos e abusos sexuais, fazendo-os seguir para tribunal, deve-se procurar assegurar a protecção da criança até que o processo seja tratado judicialmente. A experiência mostra, como se viu, que os processos, mesmo na modalidade de funcionamento actual, vão a tribunal por várias razões – não obtenção do consentimento, retirada do consentimento, não cumprimento do acordo. E parecem ficar períodos em “terra de ninguém” que se revelam representar, por vezes, situações de perigo grave para a criança. Importa por isso que se assegure a protecção da criança em todas as circunstâncias e sem descontinuidade.
- 8) A falta de fluidez na comunicação entre as entidades sinalizadoras e as comissões – queixas de desconhecimento do seguimento das situações sinalizadas ou de exigências excessivas por parte das comissões à entidades de um lado, queixas de incumprimento da subsidiariedade e de excesso de sinalizações das entidades relativamente às comissões do outro – pode ser resolvida através do trabalho da comissão alargada. Esta é a estrutura envolvente mais próxima devendo servir para revelar e ajudar a resolver tanto as dificuldades e constrangimentos, quer das entidades, quer das comissões, bem como mostrar os casos de boas práticas e de colaboração bem sucedida.
- 9) A necessidade de valorização da actividade das comissões por parte dos serviços de origem que destacam membros para a comissão restrita é um passo fundamental para colmatar a falta de recursos técnicos da comissão. O escasso tempo que muitos membros disponibilizam radica muitas vezes no não entendimento e na desvalorização por parte de quem destaca – situação reforçada pela real escassez de recursos humanos sobretudo nalgumas localidades – das necessidades das comissões e da relevância das funções que desempenham. Recomenda-se que por via dos mecanismos do Estado central e dos respectivos ministérios se desenvolvam acções que dêem o devido relevo à actividade das comissões. A divulgação de alguns dos resultados desta avaliação pode ser uma das medidas, entre outras, susceptíveis de contribuir para essa valorização.
- 10) A verificação de que um dos pontos mais frágeis da actuação das comissões se encontra no acompanhamento deficiente ou quase nulo das medidas implementadas implica que se desencadeiem processos específicos para avaliar o efeito, a prazo, da actividade das comissões. O que sucede a seguir à medida tomada (6, 12 ou 18 meses depois)? A criança está protegida de facto? Os progenitores corrigiram as suas práticas? Importa, através de processos de *follow-up* avaliar estas realidades

para que se possa saber se para além de se ser efectivo a sinalizar, o que parece ser uma real mais valia do nosso sistema, este também é na verdade eficaz na protecção.

11) No plano da formação, cujo incremento é reconhecido como essencial por todos os envolvidos, há um conjunto de medidas possíveis de implementar como se especificou atrás. As recentes medidas tomadas pela Secretária de Estado, nomeadamente o expressivo número de elementos do reforço técnico, bem como a implementação do sistema informático de registo nacional – um passo decisivo para uma sinalização e comunicação eficazes – tiveram já e terão efeitos positivos. O mesmo se pode dizer da maior simplificação e padronização dos procedimentos permitidos pelo fluxograma - concebido pela Comissão Nacional - bem como pelas acções de formação desenvolvidas. Este esforço, para além de outras acções de formação cujo formato se especificou atrás, deve ser complementado pela elaboração de *guidelines*, linhas de orientação claras, para a acção em situações específicas – por tipo de problemática, por exemplo – e com exemplos de boas e más práticas. Este relatório contém material que pode ser útil para a elaboração dessas *guidelines*.

12) Sugere-se igualmente que se desenvolvam esquemas de supervisão do trabalho das comissões através de visitas de técnicos experimentados, de membros da Comissão Nacional ou das coordenações regionais.



## Referências bibliográficas

Ariès, Philippe (1973). *L'Enfant et la Vie Familiale sous l'Ancien Régime*. Paris. Seuil. (1<sup>o</sup> Ed.:1960).

Becchi, D'Egle & Julia, Dominique (Dir) (1998). *Histoire de l'Enfance en Occident*. 2 volumes. Paris. Ed du Seuil.

Child and Family Services Act (1985) [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_90c11\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90c11_e.htm).

Corby, Brian (2006), *Child Abuse. Towards a Knowledge Base*, Open University Press, p. 261.

École Nationale D'Administration (ENA) (2006), Séminaire relatif à l'enfant. Groupe n.º1: *La Protection de l'enfance en danger, une compétence décentralisée*, ENA, [http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/enfance/enfance\\_danger](http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/enfance/enfance_danger);

Heywood, Colin (2002), *A History of Childhood*. Cambridge: Polity Press, Humphries.

Hofferth, Sandra L. & Owens, Timothy J. (Ed.) (2001), *Children at the Millennium: Where have we come from, where are we going?* Oxford, JAI/Elsevier Science.

INE, Censos 2001.

Lee, Nick (2001), *Childhood and Society, Growing Up in an Age of Uncertainty*, Maidenhead, Open University Press.

Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão*. Lisboa. Ministério do Trabalho e da Segurança Social.

Ministry of Children and Youth Services (2005), *Child Welfare Transformation 2005: a strategic plan for a flexible, sustainable and outcome oriented service delivery model*, Ontario, Ministry of Children and Youth Services, <http://www.children.gov.on.ca/NR/CS/Publications/CWTrans2005.pdf>.

Ministry of Children and Youth Services (2007), *Child Protection Standards in Ontario*, Ontario, Ministry of Children and Youth Services, <http://www.children.gov.on.ca/NR/rdonlyres/eelixwsvm3lmm7oin3nyind5kusm5h6wv67u5g3ppajb3n5cxymhob436d5gtxgfqoy3nhd7cv3yi/CPStandardsMar2607.pdf>.

Ministry of Children and Youth Services (2007), *Ontario Child Protection Tools Manual: a companion to the child protection standards in Ontario*, Ontario, Ministry of Children and Youth Services, <http://www.children.gov.on.ca/mcys/documents/publications/child-manual-en.pdf>.

Nico Trocmé, Barbara Fallon, Bruce MacLaurin, Joanne Daciuk, Caroline Felstiner, Tara Black, Lil Tonmyr, Cindy Blackstock, Ken Barter, Daniel Turcotte, Richard Cloutier (2005) *Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect – 2003: Major Findings*, Minister of Public Works and Government Services Canada.

Pedroso, J. E. Gersão, G. Fonseca, I. Lourenço, P. Pinto, R. Santos (1998), *A Justiça de Menores: as crianças entre o risco e o perigo*, Observatório Permanente da Justiça, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, p. 258, <http://opj.ces.uc.pt/pdf/04.pdf>.

Prout, Alan (2005), *The Future of Childhood*, London, Routledge Falmer.

Public Health Agency of Canada (2005), *Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect - 2003*, Ontario, Minister of Public Works and Government Services Canada, [http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/csca-ecve/pdf/childabuse\\_final\\_e.pdf](http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/csca-ecve/pdf/childabuse_final_e.pdf).

Qvortrup, Jens (1991), *Childhood as a Social Phenomenon - An Introduction to a Series of National Reports*, Eurosocial - Report 36/1991, Vienne European Centre.

Ramião, Tomé D'Almeida (2006), *Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo – anotada e comentada*, Lisboa, Quid Júris – Sociedade Editora, 4ª edição.

Relatórios Anuais de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2000-2006), CNPCJR/ISS, IP.

Sarmiento, Manuel Jacinto (2004), “As Culturas da Infância nas Encruzilhadas da 2ª Modernidade”, In M. J. Sarmiento e A B. Cerisara (Org), *Crianças e Miúdos. Perspectivas Sócio-Pedagógicas da Infância e Educação*. Porto. Asa.

SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les médiateurs des enfants*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc169/lc169.pdf>.

SÉNAT (2007), *Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée: Les structures de protection de l'enfance*, Sénat, <http://www.senat.fr/lc/lc170/lc170.pdf>.

U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children, Youth and Families (2007), *Child Maltreatment 2005*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office  
<http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/pubs/cm05/index.htm>.

UNICEF (2003), *Child Maltreatment Deaths in Rich Nations*, Florence, Innocenti, Report Card nº 5.



# Anexos



## ***Anexo I – Lista de Entrevistados***



## **Entrevistados ao nível Central**

**Idália Moniz** (Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação)

**Armando Leandro** (Juiz Conselheiro Presidente da CNPCJR)

**João Pedroso** (Primeiro Presidente da CNPCJR)

**Rosa Clemente** (Adjunta da Secretária de Estado Idália Moniz)

**Dulce Rocha** (ex-presidente da CNPCJ)

**Maia Neto** (Procurador da República, Vice Presidente da CNPCJR)

**Cristina Figueiro** (Directora do departamento de Desenvolvimento Social (DDS) do Instituto da Segurança Social (ISS), I.P.)

**Ana Lage** (Directora da Unidade de Infância e Juventude do DDS do ISS, I.P.)

**Henrique Antunes** (Juiz do Tribunal de Família e Menores de Lisboa)

**Celso Manata** (Procurador Coordenador do Tribunal de Família e Menores de Lisboa)

**Rui do Carmo** (Magistrado do Ministério Público)

**Jeni Canha** (Pediatra do Hospital Pediátrico de Coimbra)

**Beatriz Pena** (Pedopsiquiatra do Centro Hospitalar de Coimbra – Dep. de Psiquiatria da Infância e da Adolescência do Hospital Pediátrico de Coimbra)

**Isabel Brito** (Pedopsiquiatra no Hospital Garcia de Horta)

## **Participantes em focus-group:**

### ***- Área da Saúde***

**Isabel Brito** (Pedopsiquiatra no Hospital Garcia de Horta)

**Magda Mendes Borges** (Pedopsiquiatra do Hospital D<sup>a</sup>. Estefânia)

**Teresa Goldschmidt** (Pedopsiquiatra do Hospital Santa Maria)

**Laurinda Almeida** (Assistente social no Hospital Santa Maria)

**Gila Gil** (Assistente social no hospital Dona Estefânia)

**Fátima Xarepe** (Assistente social na Maternidade Alfredo da Costa)

### ***- Área da acção social e trabalho em CPCJ***

**Clara Oliveira** (Política social, Mestrado Família e Sociedade – ISCTE)

**Patrícia Bandeira** (Serviço social, Mestrado Família e Sociedade – ISCTE)

**Ana Lopes Pedro** (Serviço social, Mestrado Família e Sociedade – ISCTE)

**Telma Sousa** (Serviço social, Pós-Graduação, Família e Sociedade – ISCTE)

**Sofia Pereira** (Assistente social, Mestrado Família e Sociedade – ISCTE)

**Susana Nogueira** (Sociologia. Mestrado de Família e Sociedade)

**Miguel Pratas** (Serviço social)

**Martha Xavier** (Serviço social, Pós-Graduação, Família e Sociedade – ISCTE)

**Márcia Silva** (Serviço social, Mestrado Família e Sociedade – ISCTE)

**Maria José Eusébio** (Serviço social, Pós-Graduação, Família e Sociedade – ISCTE)

**Helena Vitória** (Serviço social, Pós-Graduação, Família e Sociedade – ISCTE)

**- Magistrados**

**Manuel Abrantes** (Procurador do Tribunal de Família e Menores)

**Fátima Silveira** (interlocutora do Ministério Público da CPCJ Lisboa Oriental)

**Sérgio Barreira** (interlocutor do Ministério Público da CPCJ Lisboa Oriental)

**Gonçalo Melo Breyner** (interlocutor do Ministério Público da CPCJ de Lisboa Centro)

**Carlos Andrade** (interlocutora do Ministério Público da CPCJ Amadora)

## ***Anexo II – Modelo de Relatório de Estudo de Caso***



# **ESTUDO DE DIAGNÓSTICO E AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS**

## **RELATÓRIO DE ESTUDO DE CASO**

**CPCJ DE \_\_\_\_\_**

## **1. Identificação do Caso**

### *Dados gerais de caracterização da CPCJ*

1. Âmbito geográfico de actuação da Comissão
2. Data de constituição da Comissão inicial
3. Data de constituição da Comissão actual (se aplicável, para casos de mudanças após os 6 anos regulamentares)
4. Composição da Comissão na Modalidade Restrita
  - instituição e valência técnica do(a) Presidente
  - nº de membros representantes de instituições, por instituição
  - nº de membros cooptados (com e sem pertença institucional)
  - nº de elementos de reforço técnico
  - data de entrada dos elementos de reforço técnico
5. Composição da Comissão na Modalidade Alargada
  - nº de membros, por instituição

## **2. Procedimentos metodológicos e fontes de informação**

1. Período de recolha de informação: data de início, data de conclusão e duração
2. Identificação das entrevistas realizadas (entrevistados, segundo função na Comissão e número de entrevistas)
3. Observação de reuniões da Comissão Restrita: quantas e quando
4. Observação de reunião da Comissão Alargada: quantas e quando
5. Identificação da documentação recolhida e analisada (Actas, Planos de Acção, Regulamentos Internos, Relatórios, etc.)
6. Identificação das entrevistas e/ou focus group realizadas a/com outras entidades (procuradores, juízes, profissionais de saúde, técnicos da segurança social ou de IPSS, etc.)

### 3. Grelha de análise dos resultados

A grelha de análise que a seguir se apresenta é preenchida a partir da informação recolhida através dos vários instrumentos de pesquisa accionados e das várias fontes utilizadas (entrevistas aos vários actores da Comissão, observação das reuniões e análise das actas das reuniões e de outros documentos da Comissão, entrevistas e/ou focus group com outras entidades) no estudo de caso da CPCJ.

É constituída por quatro partes:

- Parte A – orientada para a análise do funcionamento da CPCJ e dos procedimentos seguidos, a partir dos testemunhos dos actores internos e da documentação interna.
- Parte B – orientada para a análise da actividade processual da CPCJ a partir de casos/processos ilustrativos.
- Parte C – orientada para a análise das percepções externas acerca da CPCJ, a partir da perspectiva das entidades que de algum modo com ela articulam, como procuradores, juizes, profissionais de saúde, técnicos da segurança social ou das IPSS, etc.
- Parte D – orientada para a caracterização geral da actividade processual das CPCJ.

#### Parte A: Funcionamento da CPCJ

*(Dimensão indicativa – 12 páginas)*

A análise da informação recolhida deve ser orientada quer para a captação dos **procedimentos** levados a cabo nas Comissões, isto é, *modus operandi* efectivos, quer para a identificação das eventuais **tensões** que se colocam nesses procedimentos, ou seja, dúvidas, dificuldades e problemas sentidos, bem como as diferentes opiniões sobre esses procedimentos expressas pelos vários membros da Comissão.

## Dimensões

<b>1. Sinalização de casos</b> (processo de sinalização, entidades sinalizadoras, razões da sinalização/problemáticas)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>2. Investigação/diligências sumárias</b> (quem investiga, como)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>3. Consentimento</b> (obtenção do consentimento junto dos pais)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>4. Diagnóstico</b> (quem efectua, como)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>5. Processo de decisão/implementação da medida</b> (que critérios para a decisão, que diferenciação de medidas consoante a idade das crianças e jovens)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>

<b>6. Acompanhamento da medida</b> (conteúdos e responsáveis pelo acompanhamento segundo os diferentes tipos de medidas)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>7. Casos de maus tratos, negligência grave e abuso sexual</b> (especificidades do processo)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>8. Relações da CPCJ com o Ministério Público</b> (modos de articulação nas diferentes fases dos processos)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>9. Relações da CPCJ com a Saúde</b> (que entidades e quais os modos de articulação nas diferentes fases dos processos)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>10. Relações da CPCJ com a Segurança Social</b> (modos de articulação nas diferentes fases dos processos)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>

<b>11. Relações da CPCJ com as IPSS</b> (que entidades e os modos de articulação nas diferentes fases dos processos)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>12. Modelos de organização do trabalho da Comissão</b>	
<b>12.1. Modo de funcionamento da Comissão Alargada</b> (reuniões, conteúdo das reuniões)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>12.2. Modo de funcionamento da Comissão Restrita</b> (reuniões, conteúdo das reuniões, disponibilidade dos técnicos, formas de tomada de decisão)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>
<b>12.3. Organização da actividade processual</b> (funções dos técnicos, gestores de caso e elementos do reforço técnico, divisão do trabalho, distribuição dos processos)	
<b>Procedimentos</b>	<b>Tensões</b>

<b>13. Queixas relativas à actividade</b>	
- Dificuldades de funcionamento (recursos, organização, etc.)	
- Relativamente a entidades internas	
- Relativamente a entidades externas	
<b>14. Eficácia do trabalho da Comissão</b> (Em que medida a CPCJ é eficaz? Em que medida garante a efectiva protecção das crianças e jovens? Distinção por problemáticas)	
<b>15. Eficiência do trabalho da Comissão</b> (Em que medida a CPCJ é eficiente? Em que medida consegue dar resposta atempada às situações, mobilizando os recursos adequados? Distinção por problemáticas)	

<b>16. Ideologia subjacente ao trabalho da Comissão</b>	
- sobre a família biológica	
- sobre a adopção	
- sobre a institucionalização das crianças	
- sobre o superior interesse da criança	
<b>17. Formação</b> (formação dos membros da Comissão Restrita, formação específica para o trabalho na Comissão, lacunas detectadas e necessidades sentidas, opinião sobre a formação realizada pela CNPCJR e pela Segurança Social)	
<b>18. Acompanhamento da CNPCJR</b> (conteúdos do acompanhamento, opinião sobre acompanhamento, orientações recebidas da Comissão Nacional)	

## Parte B: Relatos de Casos/Processos

*(Dimensão indicativa para cada caso – 1/2 páginas)*

O objectivo é que para cada CPCJ sejam relatados entre 5 e 10 casos/processos, que ilustrem a actividade processual da Comissão. Esta ilustração pareceu-nos útil para ter uma visão mais viva dos casos mais frequentes e para dar visibilidade a toda a actividade das comissões – e não só aos casos mais dramáticos ou problemáticos como os dos maus-tratos. O objectivo final é vir a construir uma tipologia de situações que mostre a diversidade de problemas e soluções-tipo adoptadas de forma a abranger toda a actividade das comissões.

A selecção desses casos deve ser orientada para critérios de diversidade (em função da disponibilidade de informação), abrangendo as várias problemáticas, crianças/jovens com diversas idades (privilegiando-se os casos respeitantes às idades mais frequentes em cada problemática), os casos de sucesso e os casos de insucesso, os casos mais frequentes na Comissão (dando essa indicação), e também uma ou outra situação-limite.

As problemáticas a considerar são:

- abandono
- abandono escolar
- negligência
- maus tratos físicos e/ou psicológicos
- abuso sexual
- exposição a violência doméstica

O relato de cada caso deverá procurar dar conta dos vários **procedimentos** e **tensões** ao longo de todo o processo, desde a sinalização até onde for possível chegar (dependendo da fase em que se encontra o processo) e conter (em função da disponibilidade de informação) os seguintes dados (sem prejuízo de outros que sejam considerados relevantes):

- identificação do responsável pela sinalização
- identificação da situação de risco
- idade da criança/jovem
- investigação/diligências sumárias efectuadas
- obtenção do consentimento
- diagnóstico
- decisão/implementação da medida
- acompanhamento da medida

- conclusão do processo
- mudanças verificadas na situação da criança/jovem após a intervenção da Comissão

### Parte C: A perspectiva das outras entidades

*(Dimensão indicativa – 2 páginas para cada entidade)*

A análise da informação recolhida deve ser orientada para a captação, quer dos modos de articulação entre as diversas entidades que de algum modo actuam a montante e a jusante do trabalho da Comissão e a própria Comissão, quer das opiniões sobre esses modos de articulação e das apreciações sobre o trabalho desenvolvido pela Comissão, do ponto de vista dos actores que representam essas entidades.

#### **Entidades que fazem acompanhamento das medidas/casos (Segurança Social, IPSS, etc.)**

*(uma grelha para cada entidade entrevistada)*

<b>1. Identificação da entidade e do(a)(s) entrevistado(a)(s)</b>
<b>2. Sinalização e diagnóstico</b> (situações sinalizadas pela entidade, papel desempenhado no diagnóstico, articulação com a CPCJ nesta fase)
<b>3. Implementação e acompanhamento das medidas</b> (papel desempenhado na definição das medidas, opinião sobre as medidas, tipo de medidas acompanhadas, tipo e conteúdos do acompanhamento, número de casos acompanhados por técnico, dificuldades no acompanhamento, articulação com a CPCJ nesta fase)

**4. Avaliação global da CPCJ**

(apreciação geral, pontos fortes, pontos fracos, sugestões para melhoria)

**5. Atitudes**

(quando possível, que opiniões sobre a prevalência na família biológica, sobre a adopção, sobre a institucionalização das crianças e sobre o superior interesse da criança)

**Profissionais de Saúde**

*(uma grelha para cada entidade entrevistada)*

**1. Identificação da entidade e do(a)(s) entrevistado(a)(s)**

**2. Trabalho desenvolvido com a CPCJ**

(tipo de solicitações feitas pela CPCJ, tipo de problemáticas, tipo de trabalho desenvolvido pelos profissionais de saúde)

**3. Sinalização e diagnóstico**

(situações sinalizadas pelos hospitais/centros de saúde, papel desempenhado no diagnóstico, articulação com a CPCJ nesta fase)

**4. Implementação e acompanhamento das medidas**

(papel desempenhado na definição das medidas, opinião sobre as medidas, tipo de medidas acompanhadas, tipo e conteúdos do acompanhamento, número de casos acompanhados, dificuldades no acompanhamento, articulação com a CPCJ nesta fase)

**5. Avaliação global da CPCJ**

(apreciação geral, pontos fortes, pontos fracos, sugestões para melhoria)

**6. Atitudes**

(quando possível, que opiniões sobre a prevalência na família biológica, sobre a adopção, sobre a institucionalização das crianças e sobre o superior interesse da criança)

## **Procuradores/magistrados do Ministério Público**

**1. Identificação do Tribunal e do(a)s entrevistado(a)s**  
(incluindo CPCJ abrangidas, interlocutor do MP de que CPCJ)

**2. Actividade processual**  
(entidades que enviam casos para o MP, tipo de casos enviados pela CPCJ para o MP, procedimentos desenvolvidos pelo MP, instauração de processos judiciais, tipo de casos enviados pelo MP para a CPCJ, dificuldades sentidas na actividade processual)

**3. Articulação com a CPCJ**  
(articulação entre a CPCJ e o MP nas várias fases dos processos – sinalização, diagnóstico, implementação de medidas, acompanhamento)

**4. Articulação com os juízes**  
(articulação dos procuradores do MP com os juízes relativamente aos processos da CPCJ, opinião sobre o trabalho dos juízes)

**5. Avaliação global da CPCJ**

(apreciação geral, pontos fortes, pontos fracos, sugestões para melhoria)

**6. Atitudes**

(quando possível, que opiniões sobre a prevalência na família biológica, sobre a adopção, sobre a institucionalização das crianças e sobre o superior interesse da criança)

**Juízes**

**1. Identificação do Tribunal e do(a)s entrevistado(a)s**

(incluindo CPCJ abrangidas)

**2. Actividade processual**

(entidades que enviam casos para o tribunal, tipo de casos enviados pela CPCJ para o tribunal, procedimentos desenvolvidos pelo tribunal, diagnóstico das situações, especificidades consoante problemáticas, tipo de medidas implementadas em função das problemáticas, acompanhamento das medidas, dificuldades sentidas na actividade processual)

**3. Articulação com a CPCJ**

(articulação entre a CPCJ e o tribunal nas várias fases dos processos – sinalização, diagnóstico, implementação de medidas, acompanhamento)

**4. Articulação com outras entidades**

(com os procuradores do MP relativamente aos processos da CPCJ, com as equipas de assessoria, com entidades da saúde, com a segurança social, com as instituições de acolhimento, etc.)

**5. Avaliação global da CPCJ**

(apreciação geral, pontos fortes, pontos fracos, sugestões para melhoria)

**6. Atitudes**

(quando possível, que opiniões sobre a prevalência na família biológica, sobre a adopção, sobre a institucionalização das crianças e sobre o superior interesse da criança)

**Parte D: Indicadores sobre a actividade processual da CPCJ**

Pretende-se uma caracterização genérica da actividade processual da CPCJ, a partir do seguinte conjunto de indicadores, tal como constam do Modelo de Recolha de Dados de 2006 enviado à Comissão Nacional, sendo apenas necessário efectuar o cálculo das percentagens.

**Volume processual (N e %)**

<b>Indicadores</b>	<b>N (processos)</b>	<b>% (processos)</b>	<b>N (crianças/jovens abrangidos)</b>	<b>% (crianças/jovens abrangidos)</b>
Nº de processos transitados				
Nº de processos instaurados				
Nº de processos reabertos				
Volume processual global		100		100
Nº de processos arquivados liminarmente				
Nº de processos arquivados				
Total de processos arquivados		100		100
Total de processos activos				
Total de processos arquivados				
Volume processual global		100		100

**Caracterização das crianças/jovens (a partir do volume processual global – N e %)**

<b>Indicadores</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Nº de crianças/jovens sexo feminino		
Nº de crianças/jovens sexo masculino		
Total crianças/jovens		100
Nº de crianças/jovens 0-2 anos		
Nº de crianças/jovens 3-5 anos		
Nº de crianças/jovens 6-10 anos		
Nº de crianças/jovens 11-12 anos		
Nº de crianças/jovens 13-14 anos		
Nº de crianças/jovens 15-17 anos		
Nº de crianças/jovens 18-21 anos		
Total crianças/jovens		100

**Problemáticas por idade das crianças/jovens (a partir do volume processual global - N e % em coluna)**

	0-5	6-10	11-12	13-14	15 e +	Total
Abandono	N %					N %
Abandono escolar						
Abuso sexual						
Corrupção de menores						
Exercício abusivo de autoridade						
Exploração do trabalho infantil						
Exposição a modelos de comportamento desviante						
Ingestão de bebidas alcoólicas						
Maus tratos físicos						
Maus tratos psicológicos						
Mendicidade						
Negligência						
Pornografia infantil						
Prática de facto qualificado como crime						
Problemas de saúde						
Prostituição infantil						
Uso de estupefacientes						
Total	N 100	N 100	N 100	N 100	N 100	N 100

**Medidas de promoção/protecção aplicadas (a partir do volume processual global – N e %)**

	N	%
Apoio junto dos pais		
Apoio junto de outro familiar		
Confiança a pessoa idónea		
Apoio para autonomia de vida		
Acolhimento familiar		
Acolhimento institucional		
Total		100

**Processos arquivados liminarmente, segundo o motivo (N e%)**

	N	%
Ausência de situação de perigo – não se confirma		
Ausência de situação de perigo – já não subsiste		
Remetidos a Tribunal por ausência de consentimento para a intervenção		
Remetidos a Tribunal por oposição da criança/jovem com 12 ou mais anos		
Devolução para entidade com competência em matéria de infância e juventude		
Sinalização à CPCJ competente		
Total		100

**Processos arquivados (após intervenção), segundo o motivo (N e%)**

	N	%
Ausência de situação de perigo – não se confirma		
Ausência de situação de perigo – já não subsiste		
Cessação da medida de promoção e protecção aplicada		
Finalização do prazo/prorrogação da medida		
Revisão da decisão que ponha termo à medida		
Decisão de confiança administrativa ou judicial de colocação sob guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção		
Jovem atinja maioridade, ou 21 anos caso tenha solicitado		
Decisão em procedimento cível que assegure o afastamento da situação de perigo		
Total		100

**Processos remetidos (arquivados na CPCJ), segundo o motivo (N e%)**

	N	%
Remetidos a Tribunal por...		
Ausência de acordo de promoção e protecção		
Não cumprimento reiterado do acordo de promoção e protecção		
Retirada do consentimento para a intervenção		
Oposição da criança/jovem com 12 ou mais anos		
Indisponibilidade de meios para aplicar/executar a medida		
Ausência de decisão da CPCJ após 6 meses de conhecimento da situação		
Oposição do Ministério Público à decisão da CPCJ		
Apensação a Processo Judicial		
Situações em que considerem adequado o encaminhamento para a adopção		
Remissão a CPCJ competente		
Remissão às entidades de 1ª instância		
Total		100

**Processos reabertos, segundo o motivo (N e%)**

	N	%
Reincidência da mesma situação		
Nova situação		
Total		

