

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**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Fevereiro de 2008

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

Anália Torres (coordenadora)

Elsa Pegado

Manuel Sarmiento

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: Líliliana Simões

Equipa Regional dos Açores e da Madeira

Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores

Coordenação: Gilberta Rocha

Bolseiras: Andrea Freitas, Cristina Dantas

ÍNDICE

Objectivos e metodologia.....	5
1. Dados globais da actividade das CPCJ	6
2. Caracterização das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: uma tipologia .	9
3. Problemas transversais da actividade das CPCJ.....	14
4. Entidades externas: olhares sobre as CPCJ.....	16
5. Ilustração de casos.....	18
6. Identificação de boas e más práticas.....	18
7. Avaliação da formação das CPCJ.....	20
8. Sistema de Protecção em Portugal: tendências, tensões e pontos críticos.....	22
9. Análise comparada dos sistemas de protecção de vários países.....	25
10. Conclusões e recomendações.....	26

Objectivos e metodologia

Tendo como **principal objectivo** a produção de conhecimento com vista a melhorar a eficácia do trabalho das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ), o estudo de diagnóstico e avaliação das CPCJ realizado dirigiu-se tanto à sua actividade, 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 26 CPCJ¹; 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

¹ 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.

(CNPCJR); 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.

1. Dados globais da actividade das CPCJ

1.1. A análise dos Relatórios Anuais das Actividades das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens permite retratar numa perspectiva diacrónica os traços globais da actividade das CPCJ nos últimos anos, destacando os aspectos que se afiguram mais relevantes.

1.2. **Entre 2001 e 2006 constata-se um acréscimo significativo do volume processual**, sendo exponencial o aumento do número de processos instaurados, que atinge os 25209 em 2006. Tal dever-se-á à abertura de processos imediatamente após a sinalização da situação, prática essa que teve início apenas a partir do ano de 2005, ao aumento gradual do número de comissões existentes e que enviaram o seu modelo de recolha de dados à CNPCJR, mas também mostra que há uma cada vez maior visibilidade das CPCJ nos contextos onde actuam, aliada ao crescente reconhecimento da sua legitimidade na protecção das crianças e jovens.

1.3. **Negligência, maus-tratos físicos e psicológicos, abandono escolar e exposição a comportamentos desviantes têm sido as principais problemáticas** detectadas nos processos instaurados ao longo do período 2001-2006. As duas primeiras detêm o maior peso e têm vindo a aumentar consideravelmente, sobretudo os maus-tratos. Abandono escolar e exposição a modelos de comportamento desviante, embora relevantes, têm menor expressão. A sua evolução é de sentido contrário: enquanto o primeiro diminui ao longo do período, a segunda regista um acréscimo de grande amplitude. Os abusos sexuais têm pouca expressão em termos relativos e registaram uma diminuição.

1.4. **Cada vez mais são sinalizadas para as CPCJ crianças mais novas**, tendo vindo a aumentar o seu peso relativo nos processos instaurados. Efectivamente, em todos os grupos etários até aos 10 anos (0 a 2, 3 a 5 e 6 a 9) verificam-se acréscimos, ao passo que a partir dessa idade registam-se ligeiras diminuições. A problemática da negligência tende a concentrar-se nestas crianças; agrega mais de metade das crianças até aos 5 anos e 40% das que têm entre 6 e 10 anos, decrescendo

progressivamente à medida que aumenta a idade das crianças e jovens. 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. Já 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%. A exposição a modelos de comportamento desviante e o abuso sexual assumem proporções relativamente equilibradas em todos os grupos etários.

1.5. A esmagadora maioria das medidas implementadas pelas CPC é o “apoio em meio natural de vida”, categoria em que prevalece o “apoio junto dos pais”. De 2000 a 2006, este padrão é constante, com esta medida a ser aplicada em percentagens que rondam os 90% dos processos instaurados. A institucionalização de crianças através da colocação em lares ou centros de acolhimento temporário tem um peso reduzido (8 a 9%). Mais reduzido ainda é o recurso à adopção; em 2005 e 2006 a colocação sob guarda de pessoa idónea para adopção não chegou mesmo a ser aplicada em nenhum caso. Sabendo que as situações de negligência e de maus tratos são, na grande maioria das vezes, da responsabilidade dos progenitores, estes dados levam 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.

1.6. Uma parte significativa dos processos instaurados não resulta em aplicação efectiva de medida por parte das CPCJ, sendo arquivados liminarmente na Comissão, ou, após a intervenção da CPCJ, remetidos a outras instâncias. Em 2006, por cada 100 processos instaurados, havia 25 processos arquivados liminarmente, valor que se tem mantido relativamente estável 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 (em 2006, 27% dos arquivados liminarmente). Relativamente aos processos arquivados após intervenção da CPCJ e remetidos a outras instâncias (em 2006, 22 por cada 100 processos instaurados), prevalecem os remetidos a tribunal. As causas da remissão com mais expressão são o

não cumprimento reiterado do acordo de promoção e protecção (33,5% dos processos remetidos 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%). O que significa 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.

1.7. A **prevalência**² 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, em 2006, 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. Tendo em conta os grupos etários, observa-se que a prevalência é mais elevada nas crianças com idades entre os 13 e os 14 anos (1,5%), decrescendo a partir daí, com já muito poucas sinalizações relativas a jovens que atingiram a maioridade. A prevalência para as crianças mais novas (0 a 2 e 3 a 5 anos) é elevada (1,1%) e adquire um significado mais preocupante dadas as condições de maior fragilidade que, pela sua idade, as caracterizam.

1.8. Relativamente às **problemáticas mais frequentes** nos processos instaurados, em 2006 a negligência apresentava a maior **incidência**³ (4,2 casos por 1000 crianças e jovens), muito além das outras, cuja incidência rondava 1 a 2 casos por 1000 crianças e jovens. Em termos de incidência por grupo etário, 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 os do Canadá – único em que foram encontrados valores comparáveis - 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

² Prevalência - número de crianças e jovens nos processos das CPCJ por 100 crianças e jovens habitantes.

³ Incidência – número de casos por problemática por 1000 crianças e jovens habitantes.

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.

2. Caracterização das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: uma tipologia

2.1. A análise aprofundada das características das 26 CPCJ que foram objecto de estudos de caso, permitiu a **construção de uma tipologia**, que compreende quatro tipos de Comissões: cooperantes, difusas, coesas e centralistas. Esta tipologia teve por base quatro dimensões: o contexto e volume processual; os modos de organização; os modos de actuação face aos casos; e os recursos humanos nelas envolvidos. As situações mais frequentes correspondem às CPCJ cooperantes (10) e às difusas (12), sendo menos comum os perfis coeso e centralista, cada um deles agrupando duas CPCJ.

2.2. As **Comissões de tipo cooperante** caracterizam-se por uma liderança forte e demarcada – exercida pelo seu Presidente ou por outro membro –, promotora de uma intervenção rápida e concertada nas situações de perigo. Este tipo engloba, quer CPCJ com um elevado volume processual (mais de 500 processos), quer aquelas que têm um volume processual médio (entre 200 a 500 processos). O membro que exerce a liderança encontra-se afecto à Comissão a tempo inteiro, tendo um forte envolvimento em todos os processos acompanhados pela CPCJ, o que parece produzir uma maior segurança no trabalho desenvolvido pelos membros. A maioria destes encontram-se afectos à CPCJ a tempo inteiro, com consequências positivas na disponibilidade para gerir os casos.

2.3. Em termos de procedimentos, aquando da sinalização de um caso, antes da instauração do processo, o líder da CPCJ procura confirmar a veracidade das sinalizações, bem como perceber se foi cumprido o princípio da subsidiariedade. Os casos são distribuídos pelos diversos membros gestores, sendo discutidos, assim como as medidas a aplicar, durante as reuniões, que se realizam semanalmente.

2.4. As situações consideradas como prioritárias 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. Nas situações graves 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. São imediatamente comunicadas ao Ministério Público, às Autoridades Policiais e/ou ao Tribunal.

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

2.6. A articulação com o Ministério Público é contínua e sistemática. 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. Os casos considerados graves beneficiam de um maior acompanhamento por parte do interlocutor do Ministério Público. Verifica-se igualmente 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.

2.7. Boa parte das Comissões Alargadas destas CPCJ desenvolve acções de divulgação e sensibilização do trabalho das Comissões junto da comunidade, o que acaba por ter implicações positivas em termos da articulação estabelecida com os vários serviços da comunidade, nomeadamente no que diz respeito à sinalização das situações. No entanto, a maioria das CPCJ estão a dar os primeiros passos ao nível do trabalho da Comissão Alargada, pelo ainda não existe um grande retorno desse trabalho.

2.8. As **Comissões de tipo difuso** apresentam uma liderança pouco demarcada, pelo que a sua intervenção é condicionada pela opinião dos membros. Inserem-se neste perfil CPCJ com volume processual elevado, médio e baixo. Em quase todas elas a liderança é exercida pelo Presidente, que se encontra afecto a tempo parcial, impossibilitando um acompanhamento próximo de todos os processos. 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. Ao contrário das anteriores, estas Comissões não têm membros afectos a tempo inteiro, o que constitui um constrangimento ao desenvolvimento de um trabalho adequado face às necessidades da intervenção.

2.9. Os processos são instaurados sem se verificar o princípio da subsidiariedade, pelo que perante uma sinalização instaura-se de imediato o processo, de acordo, aliás, com as directrizes da CNPCJR. Os processos são distribuídos pelos diversos membros gestores e nas reuniões de Comissão Restrita estes apresentam o caso e propõem a medida a aplicar, pelo que não é habitual a discussão desses mesmos processos. Com efeito, na maioria destas Comissões, os membros da Restrita desenvolvem o seu trabalho de forma autónoma, não é frequente a partilha de tarefas nem a discussão de ideias, ou seja, não existe efectivamente um trabalho em equipa. Verificam-se igualmente falhas ao nível da comunicação e articulação entre os diversos membros, daí que existam por vezes alguns conflitos.

2.10. As situações de negligência grave, de maus-tratos agravados e de abuso sexual são consideradas como prioritárias ao nível da intervenção, mas não é frequente o recurso aos procedimentos de emergência, só accionados em situações-limite. Verifica-se que mesmo neste tipo de casos os membros procuram em primeiro lugar obter o consentimento para a intervenção. As situações graves são comunicadas ao Ministério Público e às Autoridades Policiais.

2.11. Na maior parte dos casos, é o membro gestor que fica responsável pelo acompanhamento das medidas aplicadas, tarefa que por vezes também é desempenhada pelos elementos de reforço técnico. 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.

2.12. A articulação com o Ministério Público é pouco consistente, não sendo frequente a realização de reuniões entre o interlocutor do Ministério Público e os membros das CPCJ. Não existe um acompanhamento próximo dos casos por parte daquele, o que por vezes gera inseguranças na tomada de decisão nos casos considerados mais graves. A articulação com os serviços da comunidade varia consoante a etapa do processo, sendo mais estreita nas etapas referentes à sinalização e ao diagnóstico da situação e menos efectiva na fase do acompanhamento.

2.13. Existem 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 esse trabalho é praticamente inexistente.

2.14. As **Comissões de tipo coeso** caracterizam-se pela aposta numa intervenção concertada com os vários serviços da comunidade, numa lógica comunitária. As duas Comissões que se enquadram neste tipo acompanham até 200 processos. A liderança é forte e demarcada, exercida pelo Presidente, que se encontra afecto a tempo parcial. Os restantes membros da Comissão Restrita estão também a tempo parcial, o que, nestes casos, 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 e em todas as fases do processo, desde o diagnóstico até ao acompanhamento da medida.

2.15. Denotam-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.

2.16. O acompanhamento das medidas é efectuado pelos diversos membros afectos à Comissão Restrita, havendo uma partilha de tarefas entre todos. Embora não exista uma delegação do acompanhamento das medidas 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.

2.17. 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 com os diversos serviços da comunidade é estreita, em particular com a Segurança Social, nas diversas fases do processo.

2.18. 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 é pouco dinâmica.

2.19. As **Comissões de tipo centralista** apresentam uma liderança forte e autoritária, pelo que todas as decisões tomadas passam pelo Presidente da CPCJ. O volume processual destas Comissões é variável, tendo uma entre 200 e 500 processos e a outra mais de 500. O Presidente encontra-se afecto a tempo parcial, bem como a maioria dos membros destas Comissões.

2.20. 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. Os casos são distribuídos pelos membros afectos à Comissão Restrita, que, nas respectivas reuniões, 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.

2.21. 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. 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.

2.22. O acompanhamento das medidas aplicadas é efectuado pelos membros gestores ou pelos elementos de reforço técnico, mas em algumas situações há um trabalho de parceria com certos serviços da comunidade, nomeadamente com a Segurança Social.

2.23. 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. Exceptuando a Segurança Social, a articulação com os outros serviços da comunidade é ténue e prende-se apenas com a troca de informações.

2.24. 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.

3. Problemas transversais da actividade das CPCJ

3.1. Os estudos de caso de 26 CPCJ permitiram identificar um conjunto de problemas que atravessam toda a actividade das CPCJ, constituindo factores de constrangimento que influenciam de forma determinante a sua actuação. Podemos agrupá-los em três grandes áreas problemáticas: os problemas relativos à intervenção; os problemas relativos aos recursos; e os problemas relativos à implementação de medidas.

3.2. Quanto aos **problemas relativos à intervenção**, na fase inicial dos processos – incluindo a **sinalização dos casos, a investigação e diligências sumárias** -, identificaram-se constrangimentos que se podem sintetizar da seguinte forma: i) incumprimento do princípio de subsidiariedade por parte das entidades de primeira linha; ii) insuficiência de informação aquando da sinalização; iii) falsas sinalizações; iv) incerteza nas diligências que são possíveis de realizar após a sinalização.

3.3. O **consentimento** para a intervenção da CPCJ revelou-se um problema evidente. Sendo o pedido de consentimento aos progenitores ou a quem detenha de facto a guarda do menor um procedimento obrigatório para que as CPCJ possam actuar junto das famílias, coloca-se desde logo a questão da sua legitimidade nos casos que são considerados crime – como os maus-tratos e abuso sexual. Pedir o consentimento a pais maltratantes ou abusadores – mesmo quando está a decorrer em simultâneo um processo em tribunal - não pode deixar de ser considerado uma incongruência. Este procedimento pode ainda significar a perda de eficácia de futuras investigações criminais, uma vez que se coloca o “suspeito” de sobreaviso, podendo inviabilizar a comprovação dos actos ilícitos.

3.4. A incapacidade para actuar sem o consentimento dos pais tem ainda como consequência, quando estes não o dão ou o retiram a meio do processo, o envio dos processos para os tribunais. Além de desperdício de tempo e de meios das CPCJ, a consequência é o envio de um número significativo de processos para os tribunais – que muitas vezes não correspondem a casos considerados graves -, apenas devido à retirada do consentimento ou à não assinatura do acordo. Tal demonstra o poder excessivo que os pais detêm sobre os processos.

3.5. O procedimento de obtenção de consentimento levanta ainda o problema da morosidade do processo, uma vez que os progenitores são geralmente contactados por via escrita 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.

3.6. As incertezas relativamente às diligências sumárias e ao consentimento constituem também indicadores dos **problemas de interpretação da Lei da Protecção de Crianças e Jovens em Perigo** que existem nas Comissões.

3.7. Na fase de **diagnóstico**, os problemas que se colocam remetem quer para a articulação com as entidades a montante e a jusante da actividade das CPCJ, quer para a insuficiência de competências técnicas para avaliar determinadas situações. A fraca articulação entre as CPCJ e outras entidades locais em alguns contextos gera morosidade neste processo por insuficiência de informação ou por demora na prestação da informação que as CPCJ solicitam a essas entidades. Além disso, existem dificuldades na distinção entre as situações de risco e as de perigo, devido à falta de critérios normalizados de avaliação e a alguma falta de formação específica para o diagnóstico de problemáticas mais graves.

3.8. Quanto aos **problemas relativos aos recursos**, a generalidade das CPCJ debate-se com o problema da **escassez de recursos humanos**. Há poucos membros a tempo inteiro e são insuficientes os que estão a meio tempo. Em muitos casos, há membros que gerem casos e que estão afectos à Comissão a 10 ou a 20%, o que lhes permite pouco mais do que participar nas reuniões da Comissão Restrita. As entidades de origem dos técnicos não valorizam suficientemente o seu trabalho nas Comissões, problema particularmente sentido pelos professores relativamente ao Ministério da Educação. É difícil captar novos membros para as CPCJ de entidades do terreno, que alegam falta de disponibilidade. Mesmo com o forte empenho voluntarista por parte dos técnicos que foi observado em muitos casos, não se consegue evitar a acumulação de processos e a conseqüente morosidade na actuação. Os elementos de reforço técnico que foram introduzidos nas CPCJ constituíram uma mais-valia indiscutível, mas não são suficientes para resolver o problema, quer pelo elevadíssimo número de processos em algumas Comissões, quer pelo papel ambíguo que desempenham. Se nuns casos, acabam por assumir na prática as funções de gestores de caso, noutros funcionam como “tarefeiros” sem qualquer autonomia e gestão processual. Refira-se ainda o problema de parte dos membros das Comissões não possuírem formação específica para o trabalho desempenhado, o que gera insegurança e morosidade na actuação.

3.9. Os estudos de caso demonstraram que a maior parte das **Comissões na Modalidade Alargada não funciona ou funciona debilmente**. Os seus representantes têm pouca disponibilidade, reúnem pouco e o desenvolvimento de acções de divulgação e prevenção do risco junto da comunidade é parco. A componente preventiva das CPCJ fica assim muito limitada.

3.10. Quanto aos **problemas relativos à implementação de medidas**, esta fase é provavelmente aquela em que os membros das CPCJ se defrontam com as maiores dificuldades. Antes de mais, a inexistência de procedimentos estandardizados e de orientações precisas sobre as medidas a aplicar para cada situação gera insegurança nas decisões e, ao limite, erros de decisão com consequências nefastas para as crianças e jovens. Depois, as CPCJ debatem-se com a ausência ou insuficiência de respostas sociais - como instituições de acolhimento, respostas educativas, etc. - que permitam a efectivação de certas medidas.

3.11. Após a implementação da medida, coloca-se o problema do seu **acompanhamento**. Este é, sem dúvida, um dos pontos mais críticos das CPCJ. Pode dizer-se que confrontadas com o número crescente de processo instaurados e com a insuficiência de recursos, as Comissões acabam por concentrar o seu trabalho nos procedimentos até ao acordo de promoção e protecção da criança ou jovem - em muitos casos o trabalho substantivo da CPCJ nos processos acaba por cessar nesse momento -, relegando completamente para segundo plano o acompanhamento. Em muitas situações o acompanhamento não é mais do que um procedimento formal e burocrático, traduzindo-se, na prática, num único contacto telefónico no final dos 6 meses de aplicação da medida, que pode ser replicado mais duas vezes até aos 18 meses legalmente definidos. O problema agrava-se quando não existe uma articulação sólida com entidades que podem fazer ou fazem esse acompanhamento.

4. Entidades externas: olhares sobre as CPCJ

4.1. As entrevistas e os estudos de caso de CPCJ permitiram obter informação de um conjunto variado de entidades que actuam a montante e a jusante das Comissões, designadamente o Ministério Público e os Tribunais, a Segurança Social, a Saúde, as IPSS e as Escolas. A auscultação destes interlocutores teve como objectivo recolher as suas opiniões sobre a articulação que estabelecem com as Comissões, bem como sobre o trabalho que elas desenvolvem.

4.2. Entre os interlocutores do **Ministério Público e Tribunais** (procuradores e juízes) entrevistados prevalece uma visão globalmente positiva do trabalho das CPCJ, salientando-se como ponto forte o contacto de proximidade com as famílias. Os problemas que identificaram são: o incumprimento da subsidiariedade no envio de processos para tribunal; a elaboração de relatórios incompletos e desactualizados nos processos enviados; a aposta excessiva nas famílias biológicas a par com ausência de uma reabilitação parental; a falta de formação específica e de selecção mais criteriosa

dos membros; a instabilidade devido à rotatividade dos membros e fracos tempos de afectação ao trabalho da Comissão; a dificuldade na concretização de um acompanhamento de qualidade às famílias; a ausência de comunicação e partilha de informações entre CPCJ; e a insuficiência de orientações por parte da Comissão Nacional.

4.3. Os técnicos da **Segurança Social** entrevistados partilham a visão de que as CPCJ possibilitam um trabalho de proximidade com a comunidade e referem a existência de uma forte articulação entre as Comissões e os serviços da Segurança Social. Os problemas mais frequentemente referidos prendem-se com: a instabilidade dos membros da Comissão; uma actuação que muitas vezes favorece as famílias em detrimento das crianças; a inoperância da Comissão Alargada; e a partidarização das Comissões.

4.4. Por parte da **Saúde** (pediatras, pedopsiquiatras e psicólogos), é destacada a ausência de comunicação fluida entre CPCJ e entidades da saúde e são assinalados como principais problemas das Comissões: a aposta em excesso nas famílias biológicas; a resistência geral face à adopção; a incongruência e ineficácia do pedido de consentimento, especialmente nos casos graves e quando direccionado aos abusadores/agressores; o elevado volume processual; a falta de recursos humanos e logísticos; a ausência de respostas sociais; e o facto de actuarem em contextos muito problemáticos.

4.5. Os representantes das **IPSS** que intervêm nos contextos em que as CPCJ desenvolvem o seu trabalho salientam a articulação próxima estabelecida com as Comissões, valorizando o trabalho em rede. Os problemas referidos são: a manutenção da confidencialidade da denúncia, que, a não existir, pode pôr em causa a colaboração inter-institucional; a incongruência no pedido de consentimento, a que se associa a sobrevalorização dos direitos dos pais; o biologismo na intervenção, sendo excessiva a aplicação da medida de “apoio junto dos pais”; a morosidade na tomada de decisão por parte da CPCJ; a ausência de *feedback* às IPSS quanto ao desfecho dos processos sinalizados e/ou acompanhados.

4.6. Quanto às **Escolas**, prevalece a visão de uma articulação positiva com as CPCJ, referindo-se, no entanto, como aspecto negativo, o facto das CPCJ não lhes darem *feedback* sobre o desfecho dos casos que sinalizaram.

4.7. A generalidade dos entrevistados de todas as entidades afirma a necessidade de se apostar em formação específica para os membros das CPCJ, de estas disporem de

mais técnicos a tempo inteiro, sendo que alguns avançam com a sugestão de profissionalização das Comissões.

5. Ilustração de casos

5.1. A ilustração de casos concretos com que as Comissões de deparam no seu dia-a-dia constitui uma forma eficaz de mostrar a **diversidade de situações** com que estas têm de lidar, bem como dar visibilidade às suas formas de actuação. Foram recolhidos, no âmbito dos estudos de caso, um total de 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, prática de comportamento desviante, exposição a modelos de comportamento desviante e situações-limite.

5.2. Através destes casos procura-se **dar visibilidade ao trabalho invisível** e tantas vezes desvalorizado das comissões. Mostra-se o trabalho de inúmeros contactos e reuniões com os pais e responsáveis pela guarda das crianças e com variadíssimas entidades; esforço que só algumas vezes é compensado com soluções de sucesso. Significa que, muitas vezes, por factores externos às Comissões, os bons procedimentos não se traduzem na efectiva promoção e protecção das crianças e jovens.

5.3. Finalmente, é possível ilustrar pontos fortes e frágeis da actuação das comissões, a partir da apresentação de vários casos. Enquanto em alguns deles fica demonstrada de forma clara a imensa utilidade das CPCJ, outros revelam a absoluta necessidade de mudar de práticas.

6. Identificação de boas e más práticas

6.1. Os estudos de caso mostraram a existência de 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.

6.2. A sistematização de boas e de más práticas identificadas nas Comissões que foram objecto dos estudos de caso foi efectuada a partir de quatro dimensões: i) os

recursos; ii) a organização interna; iii) as práticas de intervenção nas várias fases dos processos; iv) a articulação com entidades externas. Algumas dessas práticas – boas ou más – não dependem exclusivamente dos processos de trabalho no interior das Comissões, mas resultam também 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. 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. Ponto 1), 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.

6.3. Quanto aos **recursos**, salientam-se como boas práticas: Presidente afecto(a) à Comissão a tempo inteiro, em CPCJ de média e de grande dimensão em termos de volume processual, ou a tempo parcial (pelo menos 50%) em CPCJ de pequena dimensão; presença de vários membros na CPCJ a tempo inteiro em CPCJ de média e de grande dimensão em termos de volume processual, ou a tempo parcial (pelo menos 50%) em CPCJ de pequena dimensão; valorização do trabalho dos seus técnicos na CPCJ por parte das entidades representadas na Comissão Restrita. Como más práticas: Presidente com reduzido tempo de afectação à Comissão; 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; falta de reconhecimento do trabalho da CPCJ por parte das entidades representadas na Comissão Restrita.

6.4. Quanto à **organização interna**, identificam-se as seguintes boas práticas: liderança forte e demarcada por parte do(a) presidente, com envolvimento efectivo e permanente na Comissão; 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; responsabilidade partilhada por todos os membros relativamente a todos os casos, nas CPCJ de pequena dimensão; valorização do trabalho dos elementos de reforço técnico, que desempenham funções equiparadas às dos “gestores de casos”. Como más práticas: liderança pouco demarcada pelo(a) presidente, pouco presente; trabalho dos técnicos individualizado, com pouca discussão conjunta de casos e medidas a aplicar; elementos de reforço técnico sem qualquer autonomia, desenvolvendo o seu trabalho numa lógica de “tarefeiros”.

6.5. Quanto às **práticas de intervenção**, constituem boas práticas: existência de orientações claras para o trabalho a desenvolver pelos técnicos; poucas ambiguidades, segurança na actuação; averiguação mínima das situações sinalizadas antes da instauração do processo (verificação da veracidade e do princípio da subsidiariedade); 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; aplicação dos procedimentos de emergência de retirada das crianças, nos casos de negligência e maus tratos agravados e abuso sexual; casos considerados graves enviados ao Ministério Público e autoridades policiais, sem haver lugar a pedido de consentimento; contacto com os pais para obtenção do consentimento para a intervenção sobretudo através de visitas domiciliárias; acompanhamento das medidas concertado, envolvendo membros da Comissão e entidades da comunidade; Comissão Alargada dinâmica, com acções importantes de divulgação e sensibilização sobre o trabalho da CPCJ na comunidade. Como más práticas: ausência de orientações para o trabalho a desenvolver pelos técnicos, dúvidas e insegurança na actuação; perante uma sinalização, instauração imediata do processo, sem proceder a averiguações mínimas; resistência à aplicação dos procedimentos de emergência de retirada das crianças; pedido de consentimento mesmo nas situações graves; contacto com os pais para obtenção do consentimento para a intervenção sobretudo através de envio de carta; acompanhamento das medidas delegado a entidades da comunidade, sem comunicação CPCJ/entidades; Comissão Alargada não funciona, não reúne e não desenvolve qualquer tipo de acções.

6.6. Quanto à **articulação com entidades externas**, referem-se como boas práticas: articulação próxima, contínua e sistemática com o Ministério Público, presente com frequência nas reuniões da Comissão Restrita; forte acompanhamento dos casos graves pelo Ministério Público; articulação estreita com as outras entidades da comunidade. Como más práticas: fraca articulação (distante e esporádica) com o Ministério Público, pouco presente; fraca articulação com as outras entidades da comunidade.

7. Avaliação da formação das CPCJ

7.1. A Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco promoveu, nos últimos dois anos, acções de formação específica dirigidas aos técnicos das CPCJ, procurando colmatar as fortes lacunas que se verificavam neste domínio. A

metodologia assentou na formação de um grupo de formadores, que depois se distribuíram pelos vários distritos do país, de forma a proporcionar formação a todas as CPCJ.

7.2. O facto de se optar por formar formadores que depois disseminam os conteúdos junto dos membros das CPCJ tem vantagens, mas também acarreta inconvenientes. Se, por um lado, permite a replicação de formação específica abrangendo mais CPCJ em menor espaço de tempo, por outro, corre-se o risco de haver perdas de informação ou alterações nos conteúdos inicialmente trabalhados.

7.3. A formação para os membros das Comissões foi intensiva e de curta duração (4 dias). O tempo de duração estipulado é manifestamente escasso, o que obriga a que os temas sejam abordados de forma mais teórica e abstracta. Em consequência do extenso programa proposto, a discussão de casos práticos fica para segundo plano, com consequências negativas ao nível da interiorização de procedimentos e de boas práticas.

7.4. Para além da questão do reduzido tempo, a formação foi avaliada de forma positiva pelos membros das CPCJ entrevistados, e parece ter gerado um forte 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, fixando-se antes em procedimentos burocráticos demorados, limitados na acção que maioritariamente se quer rápida e eficaz.

7.5. Os membros das CPCJ salientam, no entanto, a necessidade de ter formação mais específica em determinadas áreas, designadamente: i) em legislação, interpretação da Lei e normas jurídicas; ii) em dinâmicas relacionais, de modo a melhorar a qualidade da interacção com as crianças e as famílias; iii) na organização e funcionamento das Comissões, eventualmente através da elaboração de um guia de

acção, com exemplos de boas práticas; iv) metodologias de actuação em situações mais graves.

7.6. As recomendações vão no sentido de prolongar o tempo da formação para duas semanas, permitindo a abordagem de casos práticos – para a qual em muito poderiam contribuir os resultados do presente estudo de avaliação – e a inclusão de outras temáticas.

7.7. Quanto aos formadores, de modo a garantir uma maior padronização da formação, poderia equacionar-se a possibilidade de haver um corpo de formadores constituído por especialistas das várias áreas – justiça, medicina, psicologia, sociologia e acção social - e também por presidentes de CPCJ com larga experiência de trabalho na área, que pudessem ministrar a formação para todas as CPCJ em três zonas do país (norte, centro e sul). Para os presidentes e membros com maior afectação à CPCJ, recomenda-se a promoção de cursos, de nível intermédio ou superior, especializados em determinadas matérias.

7.8. 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 metodologia de auto-formação. Tal poderia ser feito, por exemplo, através da disponibilização a cada novo membro de um “kit-mínimo” de formação, contendo DVD, manual do formando e outro material pertinente. 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.

8. Sistema de Protecção em Portugal: tendências, tensões e pontos críticos

8.1. O sistema de protecção de crianças e jovens em Portugal é atravessado por quatro tensões, que constringem a actividade das CPCJ: i) volume de processos *versus* capacidade de resposta; ii) complexidade das situações *versus* capacidade técnica e legitimidade de actuação; iii) coerência de soluções *versus* diversidade dos programas e intervenientes; iv) orientação global *versus* identidades locais.

8.2. Quanto à primeira – **capacidade de resposta** – o facto das CPCJ se terem tornado (re)conhecidas e publicamente solicitadas, o que por si só é positivo, teve 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. 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. 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 “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.

8.3. A segunda tensão é a da **capacitação**. 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. Mas é na 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. 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.

8.4. A terceira refere-se à **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.

8.5. Por fim, a tensão relativa à **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. A sua constituição como organismos oficiais não judiciais de representação e participação comunitária 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 (CNPCJR). 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. 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, para dar apenas um exemplo. Este efeito diferenciador 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. 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.

8.6. As tensões identificadas permitem pôr em relevo alguns pontos críticos do sistema de protecção e prevenção onde vale a pena proceder a alterações legislativas, que se enunciam. 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.

9. Análise comparada dos sistemas de protecção de vários países

9.1. 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, verifica-se que a esmagadora maioria 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**.

9.2. No primeiro grupo, enquadram-se países como a França e a Dinamarca, na medida em que há uma maior componente da autoridade judicial, nomeadamente dos tribunais com competência em matéria de infância e protecção de menores. Na Dinamarca a protecção de menores em perigo é assegurada administrativamente por comissões municipais de crianças e jovens, cujas 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 dessas comissões, ocupando um lugar de relevo na supervisão da legalidade das decisões tomadas. Na França a acção judicial é assegurada pelo juiz de menores, que 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. Não obstante, a acção administrativa é descentralizada e assegurada pelos serviços departamentais de Ajuda Social à Infância (ASE), que só podem intervir caso as famílias estejam de acordo. Há uma complementaridade ao nível da intervenção entre os serviços do ASE e o juiz de menores.

9.3. O segundo grupo, com sistemas de carácter mais administrativo, agrega países como Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Itália, Suécia, Portugal, Canadá e Estados Unidos. É possível encontrar **dois sub-grupos de sistemas de protecção** no interior deste grupo: 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**.

9.4. Países como Portugal, Canadá e Bélgica 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. Estas entidades 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. O trabalho desenvolvido pelas instâncias judiciais é independente do trabalho efectuado pelas comissões de protecção, apesar de existir uma articulação entre ambos.

9.5. O segundo sub-grupo engloba a Inglaterra, a Alemanha, a Itália, a Suécia e os Estados Unidos. Nestes países a protecção da infância é em geral assegurada pelos serviços da comunidade, pelo que a intervenção também 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.

10. Conclusões e recomendações

10.1. O estudo de diagnóstico e avaliação das CPCJ produziu um conjunto de resultados, de que se deu conta, de modo sintético, ao longo dos vários pontos deste Sumário Executivo. A análise integrada desses resultados culminou na apresentação de conclusões e de recomendações. Trata-se, no caso destas, de reflexões e propostas sobre as orientações, linhas de actuação e medidas a promover, no sentido de melhorar a eficácia das CPCJ e, em última análise, do próprio sistema de protecção de crianças e jovens em Portugal.