

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**

VOLUME COMPLEMENTAR II

Breve Caracterização dos Sistemas de Protecção de Vários Países

Fevereiro de 2008

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

VOLUME COMPLEMENTAR II

Breve Caracterização dos Sistemas de Protecção de Vários Países

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

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Introdução | 5 |
| I. Portugal..... | 7 |
| II. Bélgica (Comunidade Francesa)..... | 11 |
| III. Canadá..... | 13 |
| IV. Inglaterra | 15 |
| V. Alemanha | 17 |
| VI. Suécia..... | 19 |
| VII. Itália | 21 |
| VIII. Estados Unidos | 23 |
| IX. Dinamarca | 25 |
| X. França..... | 27 |
| XI. Dados Ilustrativos dos Sistemas de Protecção de Crianças em Inglaterra, Estados Unidos e Canadá | 29 |
| XII. Análise Comparada dos Sistemas de Protecção de Vários Países | 33 |

Introdução

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 da 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”*.¹

A partir do final da década de sessenta dá-se início a um processo de reforma do sistema de protecção de menores em vários países, atribuindo-se uma maior competência às comunidades e ao mesmo tempo enfatizando-se a criação de equipas pluridisciplinares. No sentido de complementar a intervenção dos tribunais, são criadas comissões de protecção de menores, cujas competências podem ser exclusivas ou partilhadas com a entidade judicial.

Com o propósito de estabelecer uma comparação entre o sistema de protecção da infância português e de outros países, o presente documento enuncia os principais pressupostos dos sistemas de protecção de Portugal, Bélgica, Canadá, Inglaterra, Alemanha, Suécia, Itália, Estados Unidos, Dinamarca e França.

¹ 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, p. 258, <http://opj.ces.uc.pt/pdf/04.pdf>

I. Portugal²

No final da década de setenta, surgem, em Portugal, as “*Comissões de Protecção de Menores*”, dependentes do Ministério da Justiça, constituindo-se como a primeira experiência de protecção de menores através de uma via administrativa, sendo órgãos gestores dos centros de observação e acção social. As Comissões de Protecção de Menores surgem como entidades autónomas, envolvendo a parceria das comunidades locais, em 1991, através do Decreto-Lei n.º 189/91. A partir de 1 de Janeiro de 2001, com a entrada em vigor da Lei n.º 147/99, as Comissões são reorganizadas, pelo que passam a ser designadas por “*Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*”, vendo reforçado o seu papel no sistema de protecção de crianças e jovens.

As “*Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*” (CPCJ) são instaladas por portaria conjunta do Ministério da Justiça e do Ministro da Segurança Social. São qualificadas como “instituições de carácter não judiciário” e encontram-se dotadas de autonomia funcional. As comissões de protecção têm competência na área do município onde têm sede. De referir que nos municípios com maior número de habitantes, podem ser criadas mais do que uma comissão. Os membros das comissões são nomeados por dois anos e o seu mandato é renovável por um período de seis anos consecutivos. As comissões de protecção devem eleger um presidente de entre os seus membros, sendo que a este compete representar e dinamizar a CPCJ nas suas modalidades de funcionamento alargada e restrita. O presidente deve ainda eleger um secretário de entre os diversos membros representados na Comissão Alargada.

As comissões de protecção têm uma natureza pluridisciplinar, pelo que devem integrar: um representante do município, um representante da Segurança Social, um representante dos serviços do Ministério da Educação, um representante dos serviços do Ministério da Saúde, um representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social ou de outras Organizações Não Governamentais que desenvolvam actividades de carácter não institucional destinadas a crianças e jovens, um representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social ou de outras Organizações Não Governamentais que desenvolvam actividades em regime de colocação institucional de crianças e jovens, um representante de Associações de Pais, um representante das associações ou outras organizações privadas que

² COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO (2007) “*Guia Pergunta-Resposta para as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*”, <http://www.cnpcjr.pt/left.asp?02.02>; 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>

desenvolvem actividades desportivas, culturais ou recreativas destinadas a crianças e jovens, um representante das associações de jovens ou um representante dos serviços de juventude, um ou dois representantes das forças de segurança, quatro pessoas designadas pela assembleia municipal de entre cidadãos eleitores preferencialmente com conhecimentos na área das crianças e jovens em perigo, técnicos que venham a ser cooptados pela comissão com formação em serviço social, psicologia, saúde, direito ou outros cidadãos com especial interesse pelos problemas das crianças e jovens em perigo.

À comissão alargada compete promover os direitos das crianças e jovens residentes no concelho em que actuam, bem como prevenir as situações de perigo que podem afectar os mesmos. A comissão alargada deve funcionar como elemento integrador das respostas sociais existentes no concelho, podendo organizar-se por grupos de trabalho dirigidos a acções específicas em termos de três eixos fundamentais: articulação/activação de parcerias, sensibilização da comunidade para os direitos das crianças e para o trabalho da CPCJ, intervenção ao nível da prevenção primária. As comissões alargadas devem no mínimo reunir-se de dois em dois meses.

A comissão restrita é composta por um número ímpar, nunca inferior a cinco, de membros que compõem a comissão alargada, sendo membros por inerência o presidente e os representantes do Município e da Segurança Social. Os restantes membros da comissão restrita são escolhidos pela comissão alargada, de entre os seus membros, com o propósito de conservar a composição interinstitucional e multidisciplinar. Em geral, as comissões restritas reúnem-se todas as semanas, ou de quinze em quinze dias.

À comissão restrita compete a intervenção nas situações identificadas como de risco ou perigo para a criança ou jovem, pelo que deve proceder ao diagnóstico e instrução do processo, decisão, acompanhamento e revisão da(s) medida(s) de promoção e protecção. As decisões tomadas devem ter por base a opinião da maioria dos membros que compõem a comissão restrita, apesar de em caso de empate o voto do presidente ser predominante. As comissões de protecção na modalidade restrita não podem deliberar sem a presença do presidente (ou suplente) e da maioria dos seus membros.

As comissões de protecção intervêm de forma subsidiária, logo que têm conhecimento de uma situação de perigo para as crianças e jovens, e quando as entidades com competência em matéria de infância e juventude não podem intervir eficazmente. Não obstante, a comissão de protecção não pode intervir sem o consentimento dos pais, representantes legais ou detentores da guarda de facto da criança, excepto nas

situações de urgência, através da aplicação do Art.º91 da LPCJ³. As decisões tomadas acerca das medidas a aplicar requerem também o acordo dos pais e a ausência de oposição das crianças se estas tiverem 12 ou mais anos. Se não existir consentimento para a intervenção ou não for possível o estabelecimento de um acordo de promoção e protecção, o caso é remetido para o tribunal e a situação é comunicada ao Ministério Público.

O tribunal é competente, em substituição das comissões de protecção quando: não existe uma CPCJ na comunidade, a CPCJ não dispõe dos meios necessários à aplicação da medida que estipulou, a CPCJ não tomou nenhuma decisão nem aplicou nenhuma medida após seis meses relativos à abertura do processo, o Ministério Público considera a decisão da CPCJ ilegal. O tribunal competente para tratar destas situações é o tribunal de família e menores, sendo que na sua ausência é o tribunal de primeira instância que fica encarregue das questões relativas à protecção das crianças e jovens.

As instalações e os meios materiais de apoio às comissões de protecção, necessários ao seu funcionamento, nomeadamente um fundo de maneiio, são assegurados pelo município, podendo, caso seja necessário, serem celebrados protocolos de cooperação com os serviços do Estado representados na Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco.

As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens são acompanhadas, apoiadas e avaliadas pela Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), criada pelo Decreto-Lei n.º 98/99 de 18 de Abril, sendo responsável pela planificação da intervenção do Estado e a coordenação, acompanhamento e avaliação da acção dos organismos públicos e da comunidade na protecção de crianças e jovens em risco (co-responsabilização do Estado).

O acompanhamento e apoio da CNPCJR às CPCJ consiste em: proporcionar formação e informação adequada no domínio da promoção dos direitos das crianças e jovens em perigo, formular orientações e emitir directivas genéricas relativamente ao exercício de competências das comissões de protecção, apreciar e promover as respostas às solicitações que lhe sejam apresentadas pelas comissões de protecção sobre questões surgidas no âmbito das suas competências, promover e dinamizar as

³ Os procedimentos de urgência podem ser usados “quando a vida ou integridade física da criança ou jovem estejam em perigo actual ou iminente, e enquanto não for possível a intervenção judicial, as CPCJ ou qualquer das entidades com competência em matéria de infância e juventude (por exemplo Equipas de Acolhimento de Emergência), solicitam a intervenção das entidades policiais, no sentido de serem tomadas as medidas adequadas para a sua protecção imediata.” (COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO (2007) “*Guia Pergunta-Resposta para as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*”, <http://www.cnpcjr.pt/left.asp?02.02;>

respostas e os programas adequados no desempenho das competências das comissões de protecção, bem como celebrar protocolos de cooperação.

II. Bélgica (Comunidade Francesa)⁴

Na Bélgica, a lei de protecção de menores foi aprovada em 1965, estabelecendo, a partir dessa data, a existência, em cada comarca, de uma comissão de protecção à juventude, assim como de um tribunal de menores.

O tribunal de menores é um órgão tutelar, com competências para aplicar medidas, quer a menores de 21 anos que se encontrem em situação de risco, quer a menores de 18 anos que tenham hábitos e/ou comportamentos considerados como desviantes ou tenham praticado um facto qualificado como crime. Mediante o requerimento do Ministério Público, o tribunal pode decidir acerca da aplicação de uma medida, a cumprir pelos pais ou representantes legais da criança, sob a supervisão da comissão de protecção.

As comissões de protecção exercem então funções de cooperação com o tribunal de menores, mas também funções de intervenção social preventiva. Não obstante, as comissões de protecção só podem exercer a sua tarefa de prevenção se aqueles que detêm o poder paternal ou que assumam a guarda dos menores derem consentimento para a intervenção, caso contrário a situação tem de ser remetida para o tribunal de menores.

Inicialmente estas comissões eram compostas por 12 a 24 elementos, nomeados pelo ministro da justiça, podendo exercer as suas competências por um período de três anos. Os membros nomeados para estas comissões eram escolhidos entre os representantes de organizações ou serviços com competência em matéria de infância e juventude. De sublinhar que estas comissões podiam ainda cooptar até três especialistas na área da protecção de menores. Cada comissão possuía vários grupos de 4/6 membros, que ficavam responsáveis por trabalhar cada caso individualmente, apesar das decisões finais serem tomadas em conjunto. No entanto, a maioria dos membros não tinha tempo para estudar antecipadamente os processos, pelo que era frequente decidirem o futuro do menor apenas em alguns minutos.

Além disso, e embora as competências das comissões de protecção e dos tribunais fossem claras na lei de 1965, era notória uma forte interpenetração destes dois circuitos. Por um lado, os organismos não judiciais acabam por contribuir para a

⁴ 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>

judicialização do sistema de protecção, dado que as comissões eram obrigadas a transferir um elevado número de casos para os tribunais por falta de competências próprias. Por outro, questiona-se a qualidade do consentimento pedido à família por parte dos membros da comissão, uma vez que algumas medidas eram aplicadas sob a ameaça de uma denúncia ao Ministério Público.

No final da década de setenta foram então feitas algumas alterações à lei de 1965, de forma a desjudicializar a protecção das crianças e jovens. As comunidades detêm a partir de então a responsabilidade de organizar o sistema de protecção, embora algumas competências sejam ainda confiadas ao poder judiciário, nomeadamente no que diz respeito à intervenção imposta e à institucionalização em regime fechado. No princípio da década de noventa, surge, na comunidade francófona, um projecto de “decreto relativo à juventude”, cuja base assenta na regulação do exercício das competências da comunidade neste campo de acção. Estabelece-se, deste modo, uma articulação entre a protecção social e a protecção judicial, através da complementaridade das suas competências e a clarificação dos seus papéis.

São estabelecidos, em cada distrito, um “Serviço de Apoio à Juventude” (Service d’Aide à la Jeunesse – SAJ), composto por 12 a 24 membros, designados pelo executivo, por um período renovável de seis anos. Os membros são escolhidos entre os especialistas do domínio médico, educativo e cultural, bem como das áreas de intervenção e acção social de apoio à infância, juventude e família. Convém ainda referir que o Juiz-presidente do Tribunal de Recurso e o Procurador-Geral são convidados a indicar um Juiz bem como um Delegado do Ministério Público para participar, de forma consultiva, nos trabalhos desenvolvidos pelo Serviço de Apoio à Juventude”.

Cada distrito tem designado um “Conselheiro de Apoio à Juventude”, assim como um “Director de Ajuda à Juventude”. Ao conselheiro cabe dirigir o Serviço de Apoio à Juventude, pelo que examina as solicitações de apoio e propõe aos interessados a adopção de medidas definidas na lei, bem como participa ao tribunal as situações que colocam em causa a integridade física e psíquica do menor e as situações em que os pais ou detentores do poder paternal recusam a intervenção proposta ou não respeitam as recomendações dadas. Já o director de ajuda à juventude tem a seu cargo a direcção do apoio judiciário, pelo que é responsável pela execução das decisões judiciais.

III. Canadá⁵

Os serviços de protecção de menores canadianos encontram-se organizados ao nível estadual. Não obstante, a lei de protecção da infância no Canadá tem por base um conjunto de princípios gerais, definidos em 1985 no “*Child and Family Services Act*” (CFSA), tendo sido adoptado pelo Estado de Ontário, Manitoba, Saskatchewan, Northwest Territories e Nunavut. Através da adopção desta lei, pretende-se promover os superiores interesses da criança, a sua protecção e o seu bem-estar e, simultaneamente, reconhece-se que os pais necessitam de apoio nos cuidados que prestam aos seus filhos. O objectivo da intervenção é a prevenção de situações de risco, bem como a responsabilização da comunidade nas acções desenvolvidas, apesar de se dar primazia à responsabilidade parental em termos da educação das crianças.

A intervenção deve procurar respeitar os direitos das crianças, ter em conta os seus superiores interesses, e privilegiar a manutenção no seu ambiente familiar. Além disso, deve incluir a participação das crianças, dos pais e dos seus familiares, sendo possível o recurso a um advogado. As crianças e os seus familiares devem ter a oportunidade de serem ouvidos acerca das decisões a tomar. Considera-se ainda que para que a intervenção tenha lugar, é necessário o consentimento dos pais ou representantes legais da criança.

A presente lei define ainda que as “comissões de protecção dos direitos das crianças”, intervêm sob uma base estadual e territorial, supervisionadas pelo Ministro e financiadas pelo Estado. Cada comissão é composta por 14 membros, incluindo um presidente e um vice-presidente, designados pelo governo. O presidente e o vice-presidente não podem exercer funções fora do âmbito da comissão, pelo que são os únicos membros remunerados. O mandato do presidente e do vice-presidente tem

⁵ CHILD AND FAMILY SERVICES ACT (1985), http://www.elaws.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/eelixwsvm3lmm7oin3nyind5kum5h6wv67u5g3ppajb3n5cxyamhob436d5gtxgfqoy3nhd7cv3yi/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 CANADÁ (2005), *Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect - 2003*, Ontario, Minister of Public Works and Government Services Canadá, http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/cscac-ecve/pdf/childabuse_final_e.pdf; 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>;

uma duração de cinco anos, ao passo que o mandato dos restantes membros afectos à comissão é de três anos.

À comissão compete assegurar o respeito pelos direitos dos menores, pelo que poderá realizar investigações mediante solicitação ou iniciativa própria de situações que coloquem em causa os direitos dos menores, excepto se essas situações já forem do conhecimento do tribunal. A comissão dispõe de amplos poderes ao nível da sua actuação. Por exemplo, nas situações de urgência, nos quais o risco em que se encontra o menor não se compadeça com o tempo necessário para obter uma autorização escrita de um “juiz de paz”, de forma a entrar no local onde o menor se encontra, os membros da comissão podem intervir sem a obtenção dessa autorização.

A comissão pode aplicar as medidas legais que considera ser adequadas, de modo a proteger os menores ou evitar que os seus direitos sejam colocados em causa, nomeadamente providenciar apoio ou aconselhamento às famílias dos menores, ou inclusivamente indicar os menores para adopção. À comissão compete também colaborar na realização de acções de informação sobre os direitos dos menores, fazer recomendações aos ministros, e efectuar estudos em torno das questões relativas à protecção dos menores. A comissão pode ainda recorrer ao tribunal, quando as suas recomendações não estão a ser cumpridas.

Para além das “comissões de protecção dos direitos das crianças”, o sistema canadiano prevê a existência de um “director de protecção da infância”. As suas competências centram-se na recepção de participações de menores cuja segurança e desenvolvimento se encontram em risco, bem como na tomada de decisão acerca das diligências a tomar nessas situações. Pode ainda propor a aplicação de medidas voluntárias ou recorrer ao tribunal.

Em 2007, o Ministério dos Serviços de Crianças e Jovens Canadiano, publicou o *“Child Protection Standards in Ontario”* e o *“Ontario Child Protection Tools Manual”* com o propósito de melhorar a qualidade dos serviços às crianças e famílias que usufruem dos serviços de protecção social prestados pelas comissões de protecção de crianças e jovens. Através da criação do *“Modelo de Resposta Diferencial dos Serviços de Protecção”* pretende-se desenvolver um modelo de tomada de decisão centrado na família, utilizar instrumentos de avaliação especializados, incorporar instrumentos clínicos, integrar as crianças nos serviços, desenvolver as capacidades das famílias e envolver os apoios formais e informais no planeamento e prestação dos serviços.

IV. Inglaterra⁶

Na Inglaterra são as autoridades locais que possuem as competências específicas ao nível da protecção da infância. De facto, a lei de 1972 relativa à protecção da infância atribui aos condados a responsabilidade de se organizarem de modo a garantir a protecção dos menores aí residentes. Por sua vez, cada condado confia a protecção da infância aos seus serviços sociais.

É com as reformas legislativas de 1989 e de 2004 que o sistema de protecção inglês adquire os moldes actuais e que as competências dos serviços de protecção são maioritariamente definidas. O programa governamental “*Cada Criança Conta*” (“*Chaque Enfant Compte*”), publicado em 2004, modificou as estruturas dos serviços sociais a nível local, pelo que os serviços com competência em matéria de infância foram reagrupados e passaram a contar com um director, que supervisiona o trabalho das várias entidades.

As directrizes previstas no documento “*Assemblée de Travail para Proteger as Crianças*” (“*Travailler Ensemble pour Proteger les Enfants*”), publicado pelo Ministério da Educação em 2006, foram também incorporadas no sistema de protecção inglês. Este documento privilegia dois princípios fundamentais: a troca de informação entre os serviços administrativos responsáveis pela protecção da infância e a colaboração com as famílias.

Ainda tendo por base estas directrizes legislativas, procedeu-se em 2006 à constituição de conselhos locais de protecção de crianças, que passaram a coordenar o trabalho desenvolvido pelas entidades locais de protecção da infância.

Perante a sinalização de uma situação de perigo, os diversos serviços com competência em protecção da infância (saúde, autoridades policiais, ensino e outros serviços envolvidos) reúnem-se. Nesta reunião os intervenientes decidem se de facto é necessário implementar uma medida de protecção, podendo ser de emergência ou não. Nos casos em que persistem dúvidas relativamente à situação de perigo para o menor, optam por efectuar primeiramente um diagnóstico antes de implementar uma medida.

⁶ 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; 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>

Nas situações em que se conclui que a criança não corre perigo iminente, os serviços de protecção da infância reúnem-se com a família do menor, chegando a um acordo com a mesma sobre a medida de protecção a implementar. Já nos casos mais graves, estas entidades procedem a uma *Child Protection Conference*, onde participam o menor, a família, os elementos que realizaram o diagnóstico, os serviços sociais responsáveis pelo acompanhamento do menor e da família, representantes das instituições de acolhimento, um representante dos serviços jurídicos dessa comunidade, um representante da associação nacional de maus-tratos ou outra associação que defenda os interesses da criança, bem como as autoridades policiais. Se o caso for efectivamente grave, os intervenientes na reunião desenham um plano de protecção para o menor.

O plano de protecção do menor pode consistir na retirada do menor da família e como tal visar a colocação institucional, pelo que se procura promover a articulação entre os vários serviços assim como com a família, de modo a que sejam cumpridas as directrizes previstas no plano, cuja implementação só poderá ocorrer se a família e o menor estiverem de acordo com o mesmo. A situação voltará a ser analisada após três meses, onde se procederá a uma nova "*Child Protection Conference*".

Nos casos mais graves em que os serviços administrativos não conseguem garantir a protecção do menor, recorrem ao "*Family Proceedings Court*", instância que tem competências nas questões relativas aos assuntos familiares e que intervirá no sentido de proteger o menor.

Quando se trata de processos judiciais, os serviços recorrem ao "*Children and Family Court Advisory and Support Service*". Trata-se de um organismo que promove os direitos das crianças e fornece apoio às suas famílias.

V. Alemanha⁷

No caso da Alemanha, a protecção da infância tem por base o princípio da subsidiariedade. A lei de 1 de Janeiro de 1991 define que a protecção da infância deve passar pela participação concertada das autoridades locais e dos seus serviços com competências em matéria de infância e juventude. Deste modo, cada Estado Federal deve criar um “*Centro de Protecção da Infância*” (“*Kinderschutzzentren*”), com o propósito de coordenar as “*Células de Conselho Familiar*” (“*Beratungsstellen*”).

As “*Células de Conselho Familiar*” são comissões constituídas por membros da Assembleia do Estado Federal e de associações com competência em matéria de infância e juventude, onde se encontram representados elementos da saúde, educação, autoridades policiais, juízes do tribunal de família, entre outros elementos representantes das diversas confissões religiosas e comunidades estrangeiras. Os membros da assembleia são escolhidos tendo em conta as competências em matéria de infância e juventude. São responsáveis pela avaliação das sinalizações, assim como pela implementação de medidas de protecção dos menores.

Os Centros da Juventude e as Comissões de Apoio da Infância constituem assim os serviços de primeira linha. Procura-se que a intervenção seja sempre feita junto da família do menor, procurando-se integrar os mesmos na tomada de decisão sobre as medidas de protecção. Estas só podem ser implementadas mediante o acordo do menor e da sua família.

Quando as situações sinalizadas são graves, e sempre que o Centro da Juventude considera necessário, há uma intervenção de nível judicial. Não obstante, em situações de emergência, o Centro de Juventude deverá actuar de imediato de modo a salvaguardar a segurança da criança ou jovem.

A intervenção judicial ocorre sempre que as comissões não conseguem retirar o menor da situação de perigo, assim como quando os progenitores ou o detentor da guarda de facto do menor não concordam com as medidas de protecção propostas pela comissão.

⁷ 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>

Para além das situações referidas, a articulação entre os centros de juventude e o tribunal deverá ser constante. Os primeiros deverão informar o tribunal sobre os casos que se encontram a decorrer, particularmente sobre as medidas adoptadas em cada situação, assim como sobre o acompanhamento das medidas e da evolução do menor. Já o tribunal deverá informar os centros sobre os procedimentos adoptados em casos de menores que tenham sido detidos.

VI. Suécia⁸

Na Suécia a lei de protecção da infância entrou em vigor em 1961. A partir desta data, cada uma das comunas (unidade de menor dimensão do governo local) passou a contar com uma comissão local de protecção, encarregue de zelar pela protecção das crianças e jovens.

As comissões desempenhavam um duplo papel: por um lado, de prevenção, por outro de intervenção. No primeiro caso, privilegiavam o acompanhamento das crianças e jovens que se encontravam expostos a situações que poderiam comprometer o seu saudável desenvolvimento. Para além disso, as comissões procuravam desenvolver um trabalho de prevenção junto de outros jovens de modo a evitar que estivessem perante situações de risco. Já no que diz respeito à intervenção, as comissões aplicavam medidas de protecção social a crianças e jovens com idades até aos 18 anos quando fossem vítimas de maus-tratos, e a jovens até aos 21 anos quando necessitassem de medidas correctivas.

Este sistema apresentava uma considerável componente administrativa. Antes de qualquer decisão tomada, as comissões informavam os pais (no caso do menor ter menos de 15 anos), sendo que estes poderiam recorrer a um advogado para se defenderem.

O presente sistema de protecção entrou em vigor na década de 80, altura em que o Parlamento Sueco aprovou o “*Social Services Act*”. Este plano foi complementado pelo “*Compulsory Care of Children*” (conjunto de directrizes direccionadas para os mais jovens). Na década de 90, com a reformulação do “*Social Services Act*”, implementou-se o “*Special Provision Act for the Care of Young Persons*”.

A reforma do sistema de protecção na Suécia atribui às autoridades municipais a responsabilidade pela protecção da infância. Os serviços de cada localidade deverão organizar-se de modo a constituir um *comité de protecção social*, cujas funções passam pela promoção e pela protecção dos menores. Compete-lhes assim garantir que as crianças cresçam em ambientes seguros, trabalhando sempre em articulação com as famílias. Estas entidades desenvolvem ainda um trabalho junto das crianças que estejam em situação de risco, protegendo-as e prestando-lhe o apoio necessário,

⁸ 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>

o que por vezes passa pela sua retirada da família. Para que se proceda à retirada de uma criança da família, é necessária a realização de um estudo prévio sobre as condições de acolhimento.

Os comités intervêm mediante situações que coloquem em risco a saúde e o desenvolvimento do menor, nomeadamente nos casos de maus-tratos e negligência. Também as situações em que o menor desenvolva comportamentos desviantes, particularmente consumo ou tráfico de estupefacientes ou outras actividades de natureza criminal, são alvo da intervenção destas entidades.

As situações que implicam uma medida de colocação institucional dos jovens são comunicadas ao Tribunal Administrativo de comarca e são proferidas pelo mesmo. O comité social de protecção deverá enviar para o tribunal um relatório com informações sobre a situação do menor, assim como sugestões sobre os moldes em que deverá ocorrer a intervenção. Não obstante, nas situações de maior gravidade em que o jovem se encontre em perigo, e que não seja possível esperar pelas deliberações do tribunal, o comité pode assumir a custódia do jovem, desde que este apresente uma idade inferior a 20 anos.

Para além da deliberação e implementação das medidas, cabe ainda ao comité de protecção social fazer o acompanhamento do menor e da respectiva família assim como rever as medidas seis meses após a sua implementação.

De salientar que o “*Special Provisions Act for the Care of Young Persons*” prevê que as medidas tomadas pelos comités de protecção social deverão ser sempre acordadas com o menor e com seus progenitores ou representantes legais antes da implementação.

VII. Itália⁹

A protecção da infância em Itália é assegurada maioritariamente pelos serviços sociais das comunidades, sendo que os tribunais de menores também podem intervir, nomeadamente nos casos mais graves. A protecção rege-se com base no princípio de subsidiariedade. Esta estratégia resulta da combinação entre os pressupostos constitucionais que prevêem a repartição de competências entre o Estado, as regiões e as comunidades, e a lei de 8 de Novembro de 2000, sobre a necessidade de concretização de um sistema integrado de serviços sociais.

A protecção da infância é confiada aos serviços sociais de cada comunidade, sendo que a organização dos mesmos depende da legislação em vigor em cada uma das regiões. As comunidades com estruturas sólidas gerem sozinhas os serviços sociais, através de um conjunto de especialistas em matéria de infância e juventude (assistentes sociais, educadores, psicólogos, entre outros). Já aquelas que possuem menos recursos optam por associar-se a comunidades vizinhas e organizam um serviço social comum ou delegam estas competências às agências sanitárias locais (entidades que gerem as estruturas sanitárias e que são dotadas de autonomia administrativa e funcional), ou a instituições sem fins lucrativos.

Aos serviços sociais compete tomar medidas, podendo estas incluir mesmo as medidas de colocação institucional. Em algumas regiões existe a figura do mediador de infância, sendo que o seu papel passa por sinalizar junto das entidades com competência em matéria de infância situações que sejam alvo de intervenção.

Para além deste órgão de cariz administrativo, o sistema de protecção deste país conta ainda com o trabalho desenvolvido pelos tribunais de menores. Estas instâncias intervêm na quase totalidade das questões ligadas aos menores, particularmente nas de ordem administrativa, civil e penal.

Os tribunais são compostos por dois juizes profissionais e por dois juizes não profissionais, sendo que estes são escolhidos pelo Conselho Superior de Magistratura de acordo com a sua especialização e competências (psiquiatria, pediatria, psicologia, etc.). Cada tribunal conta ainda com um procurador autónomo. Estas instâncias intervêm a pedido da família do menor ou do Ministério Público, quando esta entidade recebe sinalizações dos serviços sociais municipais, de associações ou de cidadãos.

⁹ 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>

Os tribunais de menores articulam directamente com os serviços sociais municipais, trocando informação e supervisionando o trabalho destes organismos. Para além destas competências, os tribunais têm legitimidade para tomar medidas de apoio junto dos familiares, bem como para retirar o poder paternal aos pais, sempre que estes não garantam as condições necessárias para o saudável crescimento e desenvolvimento do menor.

VIII. Estados Unidos¹⁰

Todos os 50 estados, do Distrito de Columbia, e dos Territórios dos Estados Unidos, têm leis mandatárias de abuso sexual e de negligência, que requerem que certos profissionais e instituições relatem as suspeitas de maus-tratos aos serviços de protecção das crianças (CPS).

Cada Estado tem as suas definições de abuso sexual e de negligência tendo por base os standards mínimos definidos na Lei Federal. A Legislação Federal, nomeadamente o “*Federal Child Abuse Prevention and Treatment Act*” (CAPTA), providencia uma base para os Estados ao identificar um mínimo conjunto de actos e de comportamentos que definem o abuso sexual e a negligência.

O abuso e a negligência de crianças encontra-se definido em três partes dentro dos códigos estatais de cada Estado: leis civis ou “*mandatory child maltreatment reporting statutes*” que providenciam as definições de maus-tratos às crianças de modo a guiar os indivíduos responsáveis por identificar ou relatar as suspeitas de abuso às crianças; estatutos criminais que definem formas de maus-tratos que são criminalmente puníveis; estatutos judiciais dos tribunais juvenis que providenciam definições de circunstâncias necessárias ao tribunal de forma a ter a jurisdição sobre a criança alegadamente abusada ou negligenciada. A maioria dos Estados reconhece quatro tipos de maus-tratos: negligência, maus-tratos físicos, maus-tratos emocionais e abuso sexual.

De modo geral, as informações transmitidas aos serviços de protecção de crianças são avaliadas, é conduzida e uma investigação de forma a perceber se o mau trato ou a negligência ocorreu ou se a criança se encontra em risco de mau trato. Após conduzirem entrevistas com os familiares da criança, a alegada vítima, os serviços de protecção de crianças fazem uma determinação se a criança é vítima de abuso ou negligência ou se está em risco de abuso ou negligência.

As agências de serviço de protecção de crianças providenciam serviços para prevenir situações de abuso e de negligência de crianças, assim como serviços para remediar condições que necessitam de atenção das agências sociais estaduais. Os serviços providenciados pelos serviços de protecção de criança podem assim ser agrupados em duas categorias:

¹⁰ 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>

1. Serviços preventivos que são providenciados aos pais cujas crianças se encontram em risco de abuso ou negligência. Estes serviços foram criados com o objectivo de melhorar as competências dos pais e de outros cuidadores. A educação parental, a assistência domiciliária, o tratamento do abuso de substâncias, a prestação de cuidados diários, a realização de visitas domiciliárias, o aconselhamento individual e familiar são exemplos destes serviços preventivos.

2. Serviços pós-investigação que são disponibilizados numa base voluntária pelos serviços de crianças estaduais ou ordenados pelos tribunais para assegurar a segurança das crianças. Estes serviços são disponibilizados tendo por base uma avaliação das forças, fraquezas e necessidades das famílias. Exemplos de serviços de pós-investigação incluem aconselhamento individual, gestão de casos, aconselhamento às famílias, famílias de acolhimento, e apoio aos tribunais.

IX. Dinamarca¹¹

A lei de Agosto de 2006 relativa às estruturas administrativas no domínio social atribui a responsabilidade da protecção da infância às comunidades, pelo que estas devem dispor de um órgão especializado neste domínio, designado de “*Comissão Municipal de Crianças e Jovens*” (“*Commission Municipale des Enfants et des Jeunes*”), e cujo funcionamento é regulado pelo Ministro dos Assuntos Sociais.

À comissão de crianças e jovens compete a aplicação de medidas de carácter essencialmente administrativo, com vista à protecção dos menores que se encontram em situação de perigo, desde a avaliação das condições de vida do menor e da sua família, passando pelo requerimento de exames médicos à criança ou jovem, até à colocação do menor num lar. A comissão não pode aplicar medidas de adopção, já que estas dependem da administração regional.

Cada comissão de crianças e jovens é composta por cinco membros: três conselheiros municipais designados pelo conselho municipal, um juiz do tribunal de primeira instância dentro da circunscrição judicial, e um psicopedagogo nomeado pela administração regional. O mandato dos membros da comissão é equivalente à duração do mandato municipal, à excepção do mandato do juiz, que não é limitado. Cada membro da comissão elege um substituto, para que este possa tomar decisões em caso de ausência do titular. Os membros elegem o presidente e o vice-presidente da comissão entre os três conselheiros municipais. O secretário da comissão é garantido pela administração municipal.

As reuniões da comissão são dirigidas pelo juiz, que verifica a legalidade das decisões tomadas, ou seja, se os processos foram instruídos, e se os pais foram advertidos dos seus direitos, nomeadamente no que diz respeito ao direito à assistência de um advogado. Apesar das reuniões da comissão não serem públicas, participam, para além dos membros da comissão, os funcionários municipais, dado que estes se encontram encarregues das tarefas administrativas. A comissão reúne-se, regra geral, duas vezes por mês.

Nas reuniões, os membros da comissão ouvem as partes interessadas nos processos, inclusivamente os advogados que os assistem, e tomam as decisões, por maioria, relativas às medidas a aplicar em cada situação. A presença do juiz e do

¹¹ 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>

psicopedagogo é considerada como um imperativo ao nível da tomada de decisão, daí que a comissão não possa decidir sem a presença dos mesmos. As decisões relativas à colocação institucional dos menores requerem o acordo de quatro membros. Todas as decisões da comissão são objecto de um processo verbal, e comunicadas às partes interessadas, sendo que estas podem recorrer da decisão tomada. Se o juiz estiver em desacordo face à decisão tomada, o processo verbal deve explicitar essa posição dissidente.

Caso haja recurso das decisões tomadas pela comissão, este é efectuado por uma comissão independente, associada ao ministério dos assuntos sociais. Cabe-lhe assim examinar os vários recursos de sustentação acerca das decisões administrativas tomadas em matéria social, sendo composta por um jurista e dois conselheiros municipais designados por "*Association des communes danoises*".

As medidas de protecção da infância são tomadas pela comissão de crianças e jovens, à excepção das medidas de adopção, que, tal como anteriormente foi referido, dependem da administração regional. O juiz intervém apenas em situações excepcionais, por exemplo, quando é necessário retirar a autoridade parental aos pais, representantes legais ou detentores da guarda de facto das crianças. Isto deve-se essencialmente ao facto de cada comissão ter como membro um juiz.

X. França¹²

A protecção da infância na França encontra-se estruturada a nível territorial em torno de dois eixos centrais, de um lado, a acção administrativa é assegurada pelos serviços departamentais de “*Aide Sociale à l’ Enfance*”, do outro, a acção judicial é da responsabilidade do juiz de menores.

A natureza da protecção dos menores, prescrita pelo juiz ou pelos serviços departamentais de “*Ajuda Social da Infância*”, traduz na aplicação de medidas educativas, tanto no seio da família, como no seu exterior sob a forma de colocação institucional. A preservação da integridade da família é um dos traços característicos do sistema de protecção da infância francês, visto que se considera que sempre que possível o menor deve ser mantido no seu meio familiar, apesar do superior interesse da criança ser considerado como um elemento fundamental na tomada das decisões.

A lei n.º 89-484 de 10 de Julho de 1989 relativa à protecção da infância atribui aos serviços departamentais de “*Aide Sociale à L’Enfance*”- ASE a dupla função de prevenção e de investigação das situações de perigo para os menores, anteriormente exercidas pela “*Direcção Departamental de Assuntos Sanitários e Sociais*” (“*Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales*” – DDASS). Através da criação destes serviços, pretendeu-se aproximar os decisores dos utentes, adaptar as respostas sociais às necessidades locais, e otimizar a gestão dos meios financeiros.

Os serviços de “*Ajuda Social da Infância*” encontram-se sob a tutela do Conselho Geral, embora sejam organizados a nível local. Segundo o Artigo L 221-1 do “*Código de Acção Social e das Famílias*” (“*Code de l’Action Sociale et des Families*”), os serviços de “*Ajuda Social da Infância*” têm como missão: a realização de acções no ambiente familiar dos menores, através da atribuição de apoios financeiros e da intervenção de trabalhadores sociais, de forma a garantir a saúde, a educação e a segurança dos menores; a prevenção colectiva de fenómenos de inadaptação social; o desenvolvimento de acções educativas; a prevenção e protecção de menores que sofram de maus-tratos; e a recomendação dos menores para adopção.

¹² 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; 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>

Os serviços de “*Ajuda Social da Infância*” e o Tribunal de Menores desenvolvem um trabalho de complementaridade institucional, especialmente no que diz respeito à recepção e à avaliação das situações consideradas preocupantes. A figura do juiz de menores tem uma forte legitimidade, o que se deve, por um lado, à sua dupla competência civil e penal, e por outro, ao seu triplo papel de instrução, de julgamento e de prescrição das medidas. O juiz, apesar de ter o dever de procurar obter a adesão da família do menor, pode interferir, privando os pais dos direitos inerentes à autoridade parental.

A protecção judicial pode então interferir em três situações distintas: no caso de ser feita uma sinalização directamente ao procurador de menores; se existir uma cedência dos serviços departamentais de “*Ajuda Social da Infância*” em benefício da intervenção judicial devido às condições de perigo em que o menor se encontra, à ausência de avaliação da situação, ou à não colaboração por parte dos familiares da criança ou do jovem; em caso de auto-recurso ou de pedido directo de recurso ao juiz de menores.

A protecção da infância, em França, faz intervir junto dos serviços de “*Ajuda Social da Infância*” e do Tribunal de Menores inúmeros actores locais, que se encontram organizados em torno de três etapas: a prevenção, sendo que esta se enquadra nas competências de ajuda social às famílias com dificuldades; a sinalização, cuja informação pode ser transmitida às autoridades judiciais ou administrativas; e a execução das medidas, através do recurso às entidades jurídicas de estatuto privado ou de administração estadual.

XI. Dados Ilustrativos dos Sistemas de Protecção de Crianças em Inglaterra, Estados Unidos e Canadá¹³

De forma a obter-se uma visão o mais aproximada possível do real, apresentam-se de seguida alguns dados relativos às problemáticas e às idades das crianças abrangidas pelos sistemas de protecção da infância em países para os quais esses dados se encontram disponíveis, nomeadamente Inglaterra, Estados Unidos e Canadá.

De acordo com os dados apresentados pelo *Department for children, schools and families*, na Inglaterra, verifica-se que no período entre 2003 e 2007, a problemática que atingiu o maior número de Crianças e Jovens que integraram o Plano de Protecção de Crianças, foi a negligência. Os maus-tratos psicológicos surgem em segundo lugar mas com um peso substancialmente inferior. De salientar ainda que esta tendência verifica-se para todo o período em análise (Quadro 1).

Quadro 1
Número de Crianças e Jovens que integraram o Plano de Protecção de Crianças (CPP), por problemática em Inglaterra (2003-2007)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Negligência | 10 600 | 11 000 | 11 400 | 11 800 | 12 500 |
| Abuso sexual | 2 700 | 2 500 | 2 400 | 2 300 | 2 000 |
| Maus-tratos físicos | 4 300 | 4 100 | 3 900 | 3 600 | 3 500 |
| Maus-tratos psicológicos | 5 000 | 5 100 | 5 200 | 6 000 | 7 100 |
| Outras | 4 000 | 3 600 | 3 000 | 2 700 | 2 700 |
| Total | 26 600 | 26 300 | 25 900 | 26 400 | 27 900 |

Fonte: Department for children, schools and families (2007), England
<http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000742/index.shtml>

Constata-se que no ano de 2007, quase 28 000 crianças foram abrangidas pelo Plano de Protecção de Crianças, sendo que os rapazes apresentam um peso absoluto ligeiramente superior ao das raparigas. Note-se ainda que as crianças com idades

¹³ Department for children, schools and families (2007), England, <http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000742/index.shtml>; PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADÁ (2005), *Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect - 2003*, Ontario, Minister of Public Works and Government Services Canadá, http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/csca-ecve/pdf/childabuse_final_e.pdf; 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 on 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.ht>

compreendidas entre 1 e os 4 anos de idade são aquelas que maior incidência apresentam no total das crianças que integraram o Plano de Protecção de Crianças. Os jovens com idades superiores aos 15 anos são os que menos integraram esse plano (Quadro 2).

Quadro 2
Número de Crianças e Jovens que integraram o Plano de Protecção de Crianças (CPP), por sexo e idade, em Inglaterra (2007)

| | Rapazes | Raparigas | Total |
|----------------------------------|---------|-----------|--------|
| Bebé que ainda não nasceu | | | 410 |
| Menos de um ano | 1 700 | 1 500 | 3 200 |
| 1 a 4 anos | 4 200 | 4 000 | 8 200 |
| 5 a 9 anos | 4 000 | 3 700 | 7 700 |
| 10 a 15 anos | 4 000 | 3 800 | 7 800 |
| Mais de 15 anos | 250 | 360 | 610 |
| Total | 14 100 | 13 400 | 27 900 |

Fonte: Department for children, schools and families (2007), England
<http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000742/index.shtml>

Já no que diz respeito aos Estados-Unidos, verifica-se que as investigações relativas à violação dos direitos das crianças, sofreram um acréscimo no período entre 2001 e 2005, de facto, em 2001 parte-se de um valor na ordem de 1 766 190, sendo que em 2005 esse valor era de aproximadamente 2 milhões (Quadro 3).

Quadro 3
Total de investigações realizadas nos Estados-Unidos no período entre 2001 e 2005

| Ano | Nº |
|------|-----------|
| 2001 | 1 766 190 |
| 2002 | 1 811 974 |
| 2003 | 1 833 790 |
| 2004 | 1 859 386 |
| 2005 | 1 915 641 |

Fonte: U.S. Department of Health and Human Services, Administration on 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>

De acordo com os presentes dados, para o ano de 2005, verifica-se que a negligência foi a problemática que ostentou um maior peso absoluto, ultrapassando os 550 000 casos. Seguiram-se os maus-tratos físicos mas com valores muito inferiores à negligência (144 195).

Note-se ainda que as crianças mais jovens, particularmente as que possuem idades inferiores aos 4 anos foram as mais sinalizadas em 2005, sendo seguidas pelas crianças com idades compreendidas entre os 4 e os 7 anos. Os jovens com mais de 15 anos foram os menos sinalizados (Quadro 4).

Quadro 4
Crianças e Jovens sinalizados por escalão etário e por problemática, nos Estados Unidos, em 2005

| | Negligência | Negligência médica | Abuso sexual | Maus-tratos físicos | Maus-tratos psicológicos | Outros | Desconhecido | Total |
|---------------------|----------------|--------------------|---------------|---------------------|--------------------------|----------------|--------------|----------------|
| 1 a 3 anos | 191 865 | 6 999 | 5 407 | 32 154 | 14 506 | 39 108 | 3 151 | 293 190 |
| 4 a 7 anos | 134 839 | 3 454 | 18 547 | 32 592 | 14 922 | 28 084 | 2 382 | 234 820 |
| 8 a 11 anos | 103 359 | 2 962 | 19 136 | 30 158 | 13 967 | 23 463 | 1 946 | 194 991 |
| 12 a 15 anos | 92 678 | 2 982 | 29 768 | 36 616 | 12 679 | 22 615 | 1 890 | 199 228 |
| Mais do que 15 anos | 27 164 | 911 | 8 676 | 11 946 | 3 391 | 7 145 | 478 | 59 711 |
| Desconhecido | 1 726 | 16 | 406 | 729 | 281 | 101 | 3 | 3 262 |
| Total | 551 631 | 17 324 | 81 940 | 144 195 | 59 746 | 120 516 | 9 850 | 985 202 |

Fonte.: U.S. Department of Health and Human Services, Administration on 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>

Ao se analisar as principais categorias de investigações de maus-tratos comprovados a crianças no Canadá (excluindo o Quebec) em 2003, constata-se que, cerca de um terço (30%) dos casos se referem a negligência, o que contabiliza um total de 30.366 investigações (uma incidência de 6.38 casos por 1.000 crianças). A exposição a violência doméstica foi a segunda categoria apontada, apresentando valores na ordem dos 28%, pelo que contabiliza um total de 29.370 investigações (uma incidência de 6.17 casos por 1.000 crianças). Segue-se a categoria dos abusos físicos com valores na ordem dos 24%, o que contabiliza um total de 25.257 investigações (uma incidência de 5.31 casos por 1.000 crianças). Os maus-tratos emocionais representam cerca de 15%, ou seja, contabiliza um total de 15.369 investigações (uma incidência de 3.23 casos por 1.000 crianças). O abuso sexual apresenta valores na ordem dos 3%, o que contabiliza um total de 2.935 casos (uma incidência de 0.62 casos por 1.000 crianças).

Por seu turno, quando se inclui os dados referentes ao Quebec, verifica-se que, cerca de 34% das situações se referem a negligência, o que contabiliza um total de 38.789 investigações (uma incidência de 6.32 casos por 1.000 crianças). A exposição a violência doméstica apresenta valores na ordem dos 26%, pelo que contabiliza um total de 29.370 investigações (uma incidência de 4.78 casos por 1.000 crianças). Segue-se a categoria de abuso físico com 23%, o que contabiliza um total de 26.692 sinalizações (uma incidência de 4.35 casos por 1.000 crianças). Os maus-tratos emocionais apresentam valores na ordem dos 14%, contabilizando um total de 16.020 sinalizações (uma incidência de 4.78 casos por 1.000 crianças). Já o abuso sexual representa 3%, contabilizando um total de 3.736 sinalizações (uma incidência de 0.61 casos por 1.000 crianças) (Quadro 5).

Quadro 5
Categoria primária de investigações de maus-tratos comprovados a crianças no Canadá, em 2003

| Total de Investigações de Maus-tratos no Canadá, Excluindo Quebec | Abuso Físico | Abuso Sexual | Negligência | Maus-tratos emocionais | Exposição a violência doméstica | Total |
|--|--------------|--------------|-------------|------------------------|---------------------------------|----------------|
| Investigações de Crianças* | 25.257 | 2.935 | 30.366 | 15.369 | 29.370 | 103.297 |
| Incidência por 1.000 crianças | 5.31 | 0.62 | 6.38 | 3.23 | 6.17 | 21.71 |
| Percentagem por coluna | 24% | 3% | 30% | 15% | 28% | 100% |
| Total de Investigações de Maus-tratos no Canadá | Abuso Físico | Abuso Sexual | Negligência | Maus-tratos emocionais | Exposição a violência doméstica | Total |
| Investigações de Crianças** | 26.692 | 3.736 | 38.789 | 16.020 | 29.370 | 114.607 |
| Incidência por 1.000 crianças | 4.35 | 0.61 | 6.32 | 2.61 | 4.78 | 18.67 |
| Percentagem por coluna | 23% | 3% | 34% | 14% | 26% | 100% |

Fonte: Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect, 2003

*Baseado numa amostra de 5.660 investigações comprovadas de maus-tratos a crianças

** Baseado numa amostra de 7.328 investigações comprovadas de maus-tratos a crianças
http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/csca-ecve/pdf/childabuse_final_e.

XII. Análise Comparada dos Sistemas de Protecção de Vários Países

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.

Tendo por base 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, 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.

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. 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 da 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.

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. 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.

Já 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 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 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"*).