

Relatório das audições efectuadas no âmbito da “avaliação dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças e jovens”

... Considerando que a Humanidade deve à criança o melhor que tem para dar, ...

...Proclama esta Declaração dos Direitos da Criança com vista a uma infância feliz e ao gozo, para bem da criança e da sociedade, dos direitos e liberdades aqui estabelecidos e com vista a chamar a atenção dos pais, enquanto homens e mulheres, das organizações voluntárias, autoridades locais e Governos nacionais, para o reconhecimento dos direitos e para a necessidade de se empenharem na respectiva aplicação através de medidas legislativas ou outras progressivamente tomadas...

in preâmbulo Declaração dos Direitos da Criança (20 de Novembro de 1959)

I – Nota Introdutória

1. A sinalização de situações de vulnerabilidade e de risco que comprometem o desenvolvimento equilibrado das crianças e jovens, os baixos números de crianças encaminhadas para adopção, os elevados números de crianças institucionalizadas, a diversidade na aplicação dos critérios de estruturação e de avaliação dos projectos de vida destas crianças e respectivo encaminhamento, o funcionamento das instituições de acolhimento de crianças em perigo e em risco, as dificuldades evidenciadas pelas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, as dificuldades de diálogo e articulação entre os diversos interlocutores envolvidos, são entre outras, algumas das questões recorrentemente referidas como reveladoras de sistemas que não estão bem e carecem inquestionavelmente de intervenção correctiva.
2. Contudo, a *juventude* dos regimes jurídicos que regulam este tipo de situações (as Leis de Protecção de Crianças e Jovens e Tutelar Educativa aprovadas em 1999, o Instituto da Adopção revisto em 2003), a significativa sensibilidade das questões envolvidas (cuja resolução é exigente de ponderações reflectidas e construídas *caso a caso*, incompatíveis com figurinos interpretativos e interventivos generalistas e dogmáticos) bem como, a metodologia de técnica legislativa recomendam que antes

de se iniciarem processos legislativos e reformadores, se proceda a uma avaliação sistemática, o mais abrangente possível, que permita identificar e precisar o sentido da necessária intervenção.

3. Neste sentido, a Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias deliberou, em 22 de Junho de 2005, proceder à avaliação dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças e jovens, tendo a Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades a responsabilidade da coordenação e execução daquela avaliação.
4. Entendeu-se fazer a avaliação através de audições a entidades com responsabilidade nesta área, e que permitissem reunir informação fundamental relativa a:
 - a. identificação das linhas de orientação política;
 - b. identificação dos princípios orientadores e dos seus pressupostos;
 - c. identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelas entidades responsáveis pela sua formulação e execução;
 - d. identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelas equipas técnicas de avaliação;
 - e. identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelos actores da execução dos sistemas em avaliação.
5. Com o objectivo atrás referido a Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades aprovou, em 27 de Setembro de 2005 e em 17 de Janeiro de 2006, o mapa das entidades a ouvir :

Ministro da Justiça
Ministro do Trabalho e da Segurança Social
Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco
Procuradora Dulce Rocha (ex- Presidente da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco)
Comissão de acompanhamento da aplicação do <i>novo regime jurídico da adopção</i>
Presidente do IRS
ISS
Grupo de Trabalho coordenador da Lei Tutelar Educativa
Grupo de Trabalho coordenador da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo
Conselho Técnico-Científico da Casa Pia de Lisboa
Equipa de avaliação da Lei Tutelar Educativa
Associação Nacional das Juntas de Freguesia
Associação Nacional de Municípios Portugueses

Comissões de Protecção de Crianças e Jovens
Projectos/programas PETI Equipa de Projecto para a Adopção – ISS, IP (MTSS) Equipa de Adopção (da Direcção de Acção Social) – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa IAC (Instituto de Apoio à Criança) Programa “Escolhas” Intervenção Precoce
Instituições de acolhimento/ Colégios de Reinserção Casa Pia Associação Chão dos Meninos – Évora “Casa de Cedofeita” “Casa do Vale” Centro Educativo de S. Bernardino Centro Educativo Navarro de Paiva
Magistrados/Juristas Ministério Público Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados Tribunal Família Conselho Superior da Magistratura
Instituto de Medicina Legal PSP PJ
Pediatras, pedopsiquiatras e outros especialistas de saúde

6. As audições a que se refere o ponto que antecede, ocorreram entre os meses de Outubro de 2005 e de Março de 2006:

Data	Entidade
11-10	Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça
18-10	Presidente da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (e presidente do ex-CID) - Juiz Conselheiro Armando Leandro
27-10	Comissão de acompanhamento da aplicação do novo regime jurídico da adopção - Dr. Luís Villas-Boas
02-11	Equipa responsável pelo estudo Maus-Tratos Infantis em Portugal - Professora Doutora Ana Nunes de Almeida
18-10	Presidente da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (e presidente do ex-CID) - Juiz Conselheiro Armando Leandro
27-10	Comissão de acompanhamento da aplicação do novo regime jurídico da adopção - Dr. Luís Villas-Boas
02-11	Equipa responsável pelo estudo Maus-Tratos Infantis em Portugal - Professora Doutora Ana Nunes de Almeida
02-11	Presidente do ISS - Dr. Edmundo Martinho
15-11	Conselho Técnico-Científico da Casa Pia de Lisboa - Eng. Roberto Carneiro

	<p>- Dr. Alvaro de Carvalho - Professor Dr. Daniel Sampaio - Doutor Joaquim Azevedo - Dr. José Roquette - Professor Doutor Leandro de Almeida</p>
16-11	Associação Nacional das Juntas de Freguesia
17-11	Presidente do IRS Dra. Maria Clara Albino
22-11	Procuradora Dulce Rocha (ex- Presidente da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco)
22-11	Grupo de Trabalho coordenador da Lei Tutelar Educativa Professora Doutora Anabela Rodrigues (directora do CEJ) Procuradora Joana Marques Vidal Dra. Eliana Gersão
23-11	Grupo de Trabalho coordenador da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo Dr. João Pedroso Dra. Carla Fonseca Dra. Rosa Clemente
13-12	Vice-Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses Dr. ^a Isabel Damasceno
20-12	Equipa de avaliação da Lei Tutelar Educativa (coordenada pelo Prof. Doutor Boaventura Sousa Santos) – Observatório Permanente de Justiça - Doutora Conceição Gomes
24-01	Comissões de Protecção de Crianças e Jovens Sintra Ocidental, Amadora, Vila Real de Santo António, Braga, Madalena, Horta, Portalegre, Coimbra, Lousã
25-01	Comissões de Protecção de Crianças e Jovens Setúbal, Vila Real, Funchal, Câmara de Lobos
07-02	Projectos/programas Dra. Joaquina Cadete, Directora do PETI Dra. Helena Simões – Responsável Equipa de Projecto para a Adopção – ISS, IP (MTSS) Dra. Manuela Eanes – IAC (Instituto de Apoio à Criança) Dr. Rui Marques – Programa “Escolhas” <i>Coordenadora da Equipa de Adopção (da Direcção de Acção Social) – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (não compareceu)</i>
14-02	Instituições de acolhimento Casa Pia – Dra. Catalina Pestana, Provedora/Dra. Joaquina Madeira, Presidente da Comissão Instaladora Dr. Rui Rosado, Associação Chão dos Meninos – Évora Dra. Ana Moutinho, “Casa de Cedofeita” e Dra. Teresa Pereira “Casa do Vale” - Centros de Acolhimento de Jovens do Porto Colégios de Reinserção Dra. Isabel Vargas – Directora do Centro Educativo de S. Bernardino Dr. Rogério Canhões – Director do Centro Educativo Navarro de Paiva
07-03	Magistrados/Juristas Prof. Dr. Guilherme Oliveira Dra. Carla Fonseca Dr. Carlos Pinto Abreu (Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos

	Advogados) Dra. Helena Bolieiro (CEJ) ex-Juíza Tribunal Família Ponta Delgada;
14-03	Instituto de Medicina Legal Dra. Teresa Magalhães (Porto); Dr. Jorge Costa Santos (Lisboa) PSP Subintendente Luís Elias - Comando Metropolitano de Lisboa PJ Dr. Carlos Farinha (Director Nacional Adjunto da Polícia Judiciária) - Dr. Paulo Guerra (Juiz-Secretário Conselho Superior da Magistratura e ex-Juiz Tribunal Família Lisboa)
21-03	Pediatras, pedopsiquiatras e outros especialistas de saúde <i>Prof. Dr. Daniel Sampaio (psiquiatra) (informou não poder comparecer)</i> Dr. Eduardo Coelho-Moos (psicólogo clínico) Professor Doutor Gomes Pedro (DSPHSM) Pediatra Coimbra – Dra. Jeni Canha <i>Coordenadores do grupo interministerial para o Programa de Intervenção Precoce (não compareceram)</i>

7. Foram entregues os seguintes documentos pelas entidades ouvidas e que se encontram depositados nos serviços da Comissão:
- a. Juiz Conselheiro Armando Leandro, *ex-presidente* do Grupo Coordenador do Plano de Auditoria Social e Acompanhamento da Protecção de Menores, Idosos e Deficientes (Grupo CID), em 18 de Outubro de 2005
- “*Relatório final do Grupo CID*”
 - b. Conselho Técnico-Científico da Casa Pia de Lisboa, em 15 de Novembro de 2005
- A Casa Pia de Lisboa e as estratégias de acolhimento das crianças em risco “*Um projecto de Esperança*”, Relatório final do Conselho Técnico-Científico da Casa Pia de Lisboa, Novembro de 2004
 - c. Dra. Clara Albino, em 17 de Novembro de 2005:
- “*Avaliação dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças e jovens*”
- “*Infância e Juventude*”, Revista do Instituto de Reinserção Social, Julho-Setembro, 05.03
 - d. Doutora Conceição Gomes, em 20 de Dezembro de 2005
- *Os Caminhos Difíceis da “Nova” Justiça Tutelar Educativa, Uma avaliação de dois anos de aplicação da Lei Tutelar Educativa*, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004
 - e. CPCJ de Vila Real de Santo António, em 24 de Janeiro de 2006
- *Os Direitos da Criança*, Câmara Municipal de Vila Real de Santo António
 - f. CPCJ de Portalegre, em 24 de Janeiro de 2006
- contributo escrito para a avaliação

- g. CPCJ de Coimbra, em 24 de Janeiro de 2006
 - “*A Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo – Avaliação no terreno*”;
 por correio electrónico, em 19 de Abril de 2006
 - “*A urgência de investir*”, Ana Margarida Albuquerque, Assistente Social - CPCJ de Coimbra;
 - “*Principais dificuldades que se levantam na operacionalização da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*”, Marta San-Bento;
 - “*Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro*”, José Oliveira Alves, Presidente da CPCJ de Coimbra;
- h. CPCJ Porto Ocidental, em 24 de Janeiro de 2006
 - “*Propostas de alteração à Lei de Protecção*”
 - “*A CPCJ – Porto Ocidental e o Programa «Prós e Contras»*”
- i. Dra. Joaquina Cadete – Directora do Programa para a Prevenção e Eliminação do Trabalho Infantil – PETI, em 7 de Fevereiro de 2006
 - “*Combate ao trabalho infantil – o exemplo português*”
- j. Dr. Rui Marques – Programa Escolhas, em 7 de Fevereiro de 2006-04-25
- l. Chão dos Meninos, Associação de Amigos da Criança e da Família, em 14 de Fevereiro de 2006
 - “*Avaliação do sistema de protecção e da lei de promoção e protecção*”
- m. Dra Catalina Pestana, em 14 de Fevereiro de 2006
 - *Casa Pia de Lisboa – Concretizar um Projecto de Esperança*, 3 de Julho de 2005
- n. Dr. Paulo Guerra, Juiz de Direito, em 15 de Março de 2006-04-25
 - *A Nova Justiça das Crianças e Jovens. Três anos depois, “para onde vais rio que eu canto?”*
- o. Director Nacional da Polícia de Segurança Pública, em 27 de Março de 2006
 - *Avaliação dos Sistemas de Acolhimento, Protecção e Tutelares de Crianças e Jovens*
- p. Doutora Teresa Magalhães – Instituto Nacional de Medicina Legal, Delegação do Porto, em 28 de Março de 2006-04-25
 - *Intra e Extra-Familiar Sexual Crimes, A colheita de informação a vítimas de crimes sexuais, Exames de Natureza Sexual – estudo do Norte de Portugal, Medical-Legal Characterization of Homicide in Oporto in the last 20 years*
- q. CPCJ de Setúbal, em 26 de Abril de 2006
- r. Documentação recebida através do Gabinete do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares do Gabinete do Senhor Ministro do Trabalho e Segurança Social:
- Elementos retirados da *Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos Sociais*, DGEEP, DSESSAS
 - *Relatório de Actividades das CPCJ 2004*

s. Documentação recebida através do Gabinete do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares do Gabinete do Senhor Ministro da Justiça:

- Informação relativa aos Centros Educativos
- Informação relativa aos *processos de promoção e protecção na fase de aplicação da 1ª medida findos em 2003 e 2004, segundo o sexo, a idade, orfandade e situação do menor, por situação que determinou a intervenção do tribunal e as medidas aplicadas* (dados provisórios)
- Informação relativa a *Menores em processos de promoção e protecção findos, por situação que provocou a actuação do tribunal em 2003 e 2004* (dados provisórios)

8. Em 14 de Fevereiro de 2005 foi apresentado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias o registo de progresso das audições ocorridas até à data, bem como a sistematização a adoptar no presente relatório.
9. A sistematização da informação reunida ao longo das audições procura aproximar-se da metodologia da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro (Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo), mas reproduzindo a preocupação subjacente à Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro (Lei Tutelar Educativa) e ao Regime Jurídico da Adopção (constante do Código Civil, do Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro (Organização Tutelar de Menores) e do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, ambos alterados pela Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto).

II – Do enquadramento legal

A protecção constitucional das crianças e dos jovens, plasmada no elenco dos direitos fundamentais da Constituição da República Portuguesa (em especial nos seus artigos 69º e 70º, relativos à infância e à juventude), merece reflexo legal específico na legislação ordinária: na Organização Tutelar de Menores – OTM (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, cuja última alteração foi operada pela Lei n.º 31/2003, de 22.8), relativa à disciplina processual dos processos tutelares cíveis; na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo – LPCJP (aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro e alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22.8), reguladora da intervenção social, administrativa e judiciária para a promoção dos direitos e a protecção das crianças e jovens em situações de risco; e na Lei Tutelar Educativa – LTE (aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro), reguladora da intervenção tutelar do Estado relativamente a menores entre os 12 e os 16 anos que tenham praticado acto legalmente qualificado como crime.

Tendo a OTM uma natureza puramente adjectiva ou processual, importará atentar sobretudo nos dois últimos regimes jurídicos referidos, que foram aprovados no âmbito da reforma do sistema tutelar de menores de 1999, de acordo com um novo modelo que distingue expressamente a realidade das crianças e jovens que vivem em risco ou carência social, da realidade dos jovens relacionados com a prática de crimes e que, em consequência, estabelece distintamente, por um lado, normas jurídicas específicas de protecção das crianças e jovens em perigo e, por outro, normas tutelares educativas para os menores entre os 12 e os 16 anos que tenham praticado crimes.

A Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo concretiza as formas de exercício do dever do Estado de protecção das crianças e jovens em perigo e de promoção dos respectivos direitos. Nos termos da lei, a legitimidade da intervenção para a promoção dos direitos e a protecção da criança depende de esta ter sido colocada em situação de perigo para a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, por acção ou omissão dos pais, do representante legal ou de quem tenha a sua guarda de facto. A competência para esta intervenção é, prima facie, das comissões de protecção de crianças e jovens, instituições oficiais não judiciárias, e, em última instância, dos tribunais, sendo orientada por um conjunto de princípios de cujo elenco se destaca o superior interesse da criança e do jovem e que inclui princípios de privacidade, intervenção precoce, intervenção mínima, proporcionalidade e actualidade, responsabilidade parental, prevalência da família, obrigatoriedade de informação, audição obrigatória e participação, bem como de subsidiariedade. A Lei elenca como medidas de promoção e protecção o apoio junto dos pais ou de outro familiar, a confiança a pessoa idónea, o apoio para a autonomia de vida, o acolhimento familiar, o acolhimento em instituição, a confiança a pessoa seleccionada para a adopção ou a instituição com vista à futura adopção.

A Lei Tutelar Educativa, que dá corpo ao preceito constitucional relativo à “sujeição de um menor a medidas de protecção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretadas pelo tribunal judicial competente” [artigo 27º, nº 3, e) da Constituição], define um conjunto de medidas que visam a educação do menor para o direito e a sua inserção social na vida em comunidade, em condições de dignidade e de responsabilidade, e cuja execução se pode prolongar até o jovem completar 21 anos. O elenco de tais medidas tutelares caracteriza-se pela predominância de medidas não institucionais – de que são exemplos a admoestação, a reparação ao ofendido, a imposição de regras de conduta e o acompanhamento educativo -, a par de uma única medida institucional – o internamento em centro educativo, que se aplica segundo regimes de execução diversos – aberto, semiaberto e fechado. A Lei prevê ainda a execução cumulativa de medidas e penas, na medida em que esta seja compatível, nos casos em que o menor sujeito a processo tutelar seja simultaneamente arguido em processo penal.

Assinale-se, por fim, que o regime jurídico da adopção se encontra vertido tanto na referida Organização Tutelar de Menores (OTM), como no Código Civil e no Decreto-Lei nº 185/93, de 22 de Maio (cuja última alteração foi operada pela Lei nº 31/2003, de 22 de Agosto).

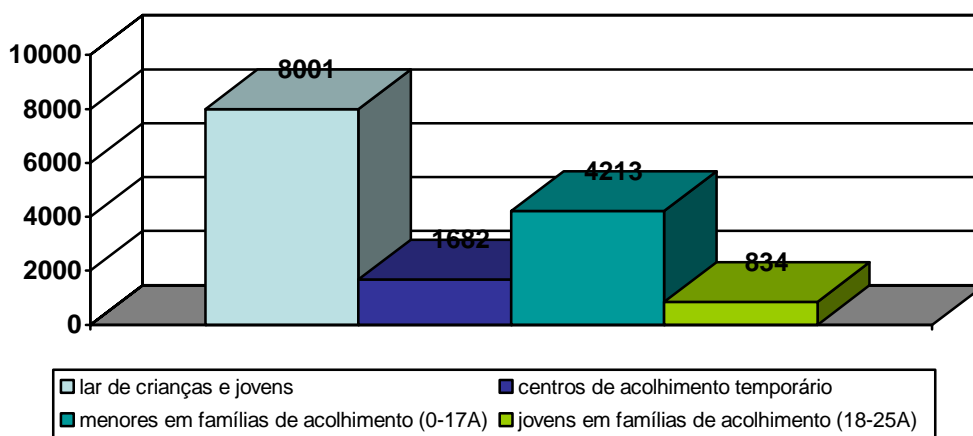
III – Da informação estatística

O conjunto de dados que a seguir se apresentam é insuficiente para caracterizar os sistemas em avaliação. Foi reunido a partir das informações compiladas ao longo das audições: não obedecem a nenhuma recolha sistemática e a sua inclusão no presente relatório pretende simplesmente introduzir algum referencial quantitativo na matéria em apreciação.

A. Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, área da infância e juventude, Continente 2004¹

	Lar de Crianças e Jovens	Centro de Acolhimento Temporário
Capacidade	9520	1805
Nº de utentes	8001	1682

	Nº de Famílias com menores	Nº de menores (0-17anos)	Nº de Famílias com jovens	Nº de jovens (18-25anos)
Famílias de Acolhimento	3854	4213	799	834



B. Intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens ²

1. Fluxo Processual Global

	nºcpcj existentes	Instaurados	reabertos	Arquivados Limiamente	Arquivados c/ medidas
2001	193	9083	618	1796	1962
2002	216	9445	754	2033	1981
2003	239	12719	823	3632	2922
2004	252	11991	1038	3100	3135

¹ Elementos retirados da *Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos Sociais*, DGEEP, DSESSAS

² Elementos retirados do *Relatório de Actividades das CPCJ 2004*, da Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco

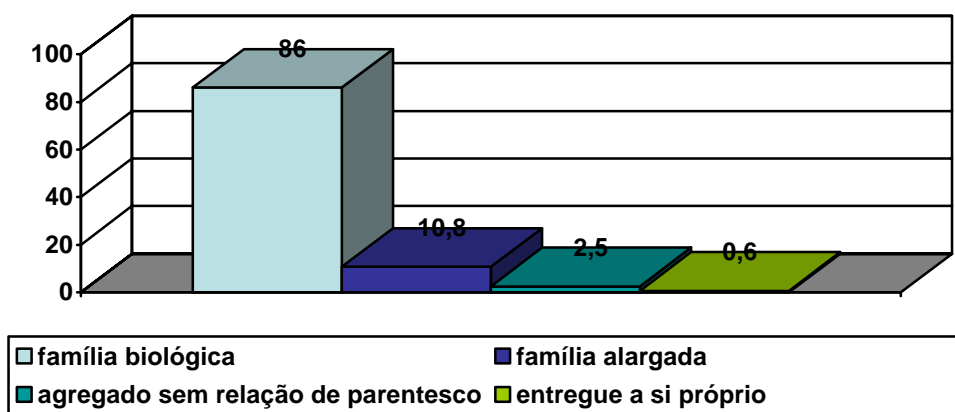
2. Crianças e jovens acompanhados por escalão etário

escalão etário	total de crianças e jovens com processos instaurados em 2002	total de crianças e jovens com processo de promoção e protecção em 2002	total de crianças e jovens com processos instaurados em 2003	total de crianças e jovens com processo de promoção e protecção em 2003	total de crianças e jovens com processos instaurados em 2004	total de crianças e jovens com processo de promoção e protecção em 2004
0-2 anos	1387	1705	1765	2255	1837	3010
3-5 anos	1182	1873	1812	2703	1915	3539
6-9 anos	1772	2965	2728	4098	2614	5150
10-12 anos	1880	3033	2407	3791	2386	4699
13-15 anos	2738	4257	3633	5644	3397	6459
16-18 anos	801	1470	1121	2531	920	2481
TOTAL	9760	9760	13466	21022	13069	25338

3. Processos instaurados: medidas aplicadas pelas cpcj às crianças e jovens acompanhados

Medidas	2002	2003	2004
Apoio em meio natural de vida	5344	6628	6138
Confiança a pessoa idónea	123	135	129
Colocação sob guarda de pessoa idónea seleccionada para adopção	21	16	45
Colocação institucional (Lar e CAT)	476	662	635
Acolhimento familiar	124	152	234
TOTAL	6088	7593	7181

4. Processos instaurados: agregados com quem vivem as crianças e jovens acompanhados por cpcj



5. Processos instaurados: tipos de famílias com quem vivem as crianças e jovens acompanhados por cpcj

Tipos de Família		2002	2003	2004
Família Nuclear	Sem filhos	181	358	306
	Com filhos	3427	4986	4478
Família Monoparental	Feminina	1332	1979	2013
	Masculina	298	446	407
Família Reconstruída		534	1228	976
Família Alargada		628	1000	956
Família Adoptiva		28	27	68
Família de Acolhimento		101	172	219
Criança/Jovem entregue a si próprio		21	50	61
TOTAL		6550	10246	9484

6. Processos instaurados: escolaridade dos pais das crianças e jovens acompanhados por cpcj

Escolaridade	2002	2003	2004
Sem escolaridade	829	1292	1251
Sabe ler e escrever	1420	1803	1775
1º ciclo completo	2939	4469	4442
2º ciclo completo	1107	1844	2336
3º ciclo completo	331	645	759
Ensino secundário	112	201	214
Curso formação profissional	25	39	68
Bacharelato/Curso Superior	56	113	124

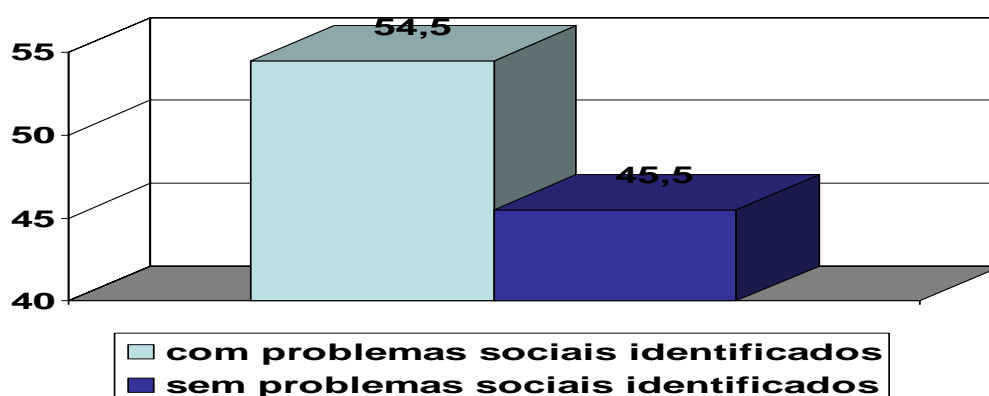
7. Processos instaurados: situação perante o trabalho dos responsáveis pelo agregado com quem vivem as crianças e jovens acompanhados por cpcj

Situação perante o trabalho	2002	2003	2004
Rendimento do trabalho	3841	5511	5783
RMG/RSI	1021	1313	1260
Pensão (social, invalidez, sobrevivência)	540	835	747
Subsídio de desemprego	231	306	423
Subsídios eventuais	78	90	123
Bolsa de formação	58	73	120
Rendimentos mobiliários/imobiliários	12	19	15
Outros rendimentos	193	196	352
Sem rendimento	590	925	871

8. Processos instaurados: situação de doença dos responsáveis pelo agregado com quem vivem as crianças e jovens acompanhados pelas cpcj

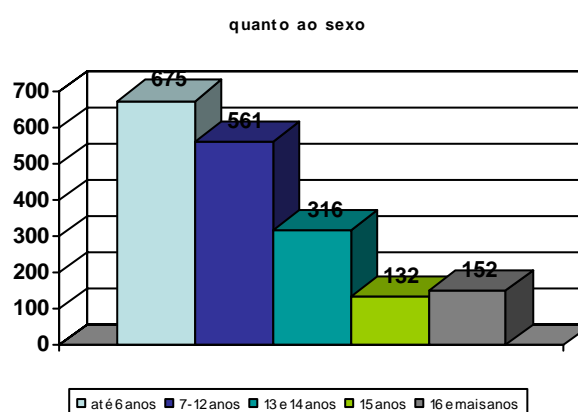
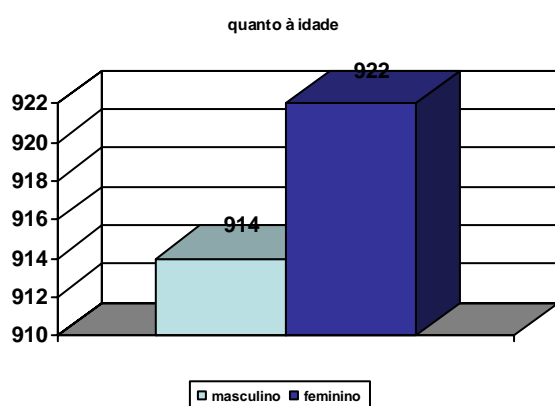
Saúde	2002	2003	2004
Doença física	263	424	453
Doença mental	387	534	472
Doença infecto-contagiosa	89	96	79
Alcoolismo	806	1170	1196
Toxicod dependência	312	469	465

9. Meio social: existência de problemas sociais identificados (%)

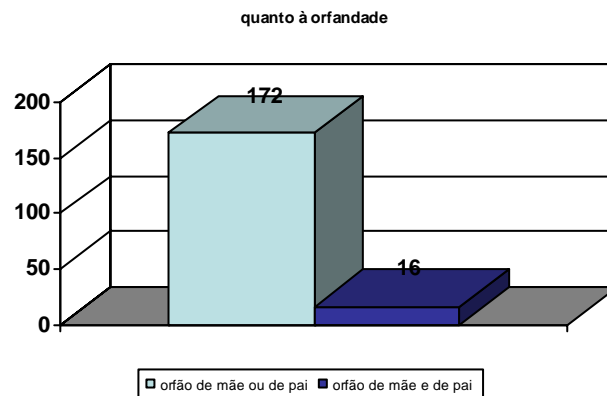
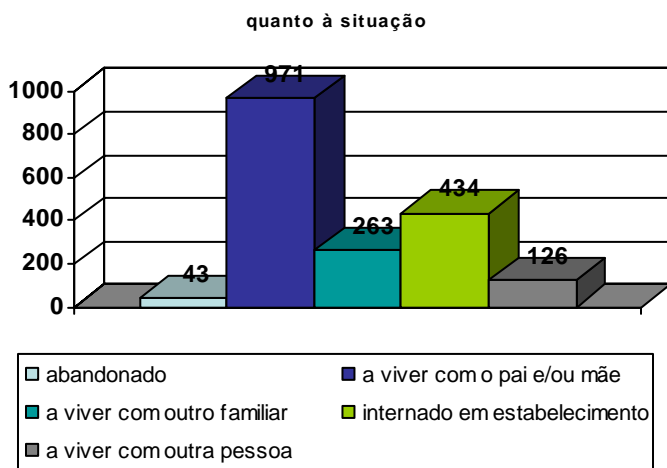


C. Processos de promoção e protecção na fase de aplicação da 1ª medida findos em 2004, por situação que determinou a actuação do tribunal (dados provisórios)³

1. Caracterização dos menores



³ Elementos fornecidos pelo Gabinete do Senhor Ministro da Justiça



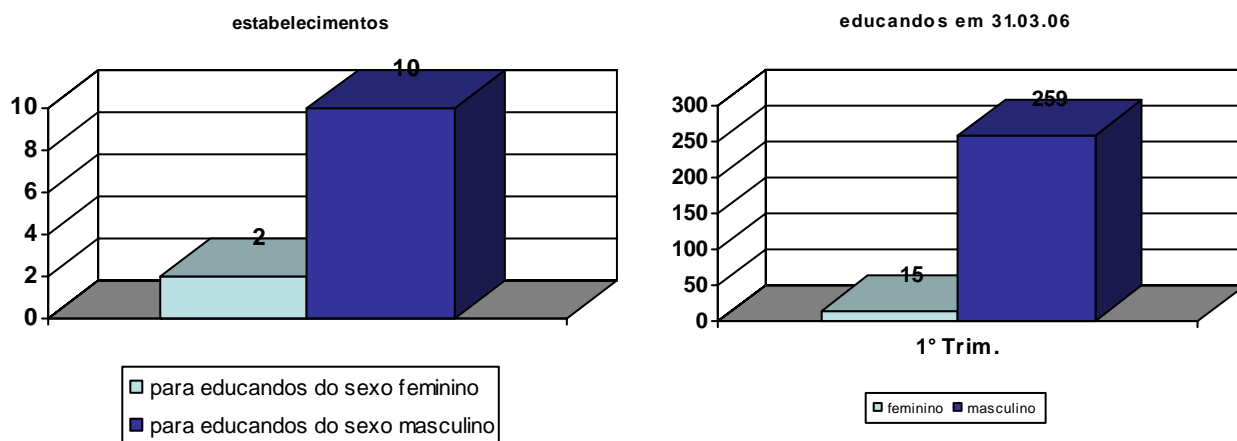
2. Situação que provocou a intervenção do Tribunal

Situação que provocou a actuação do tribunal		Menores
Maus tratos		337
Abusos sexuais		80
Abandono ou entregue a si próprio		454
Não recebe os cuidados ou afeição adequados à idade e situação pessoal		928
Obrigação de prestação de actividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à formação e desenvolvimento		17
Sujeição a comportamentos que afectem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional		155
Assunção de comportamentos, actividades ou consumos que afectem gravemente a sua saúde, formação, educação ou desenvolvimento	Entrega à mendicidade	20
	Entrega à vadiagem e/ou libertinagem	65
	Entrega à prostituição	4
	Abuso de bebidas alcoólicas	7
	Uso ilícito de estupefacientes	16
	Assunção de outros comportamentos, actividades ou consumos	144

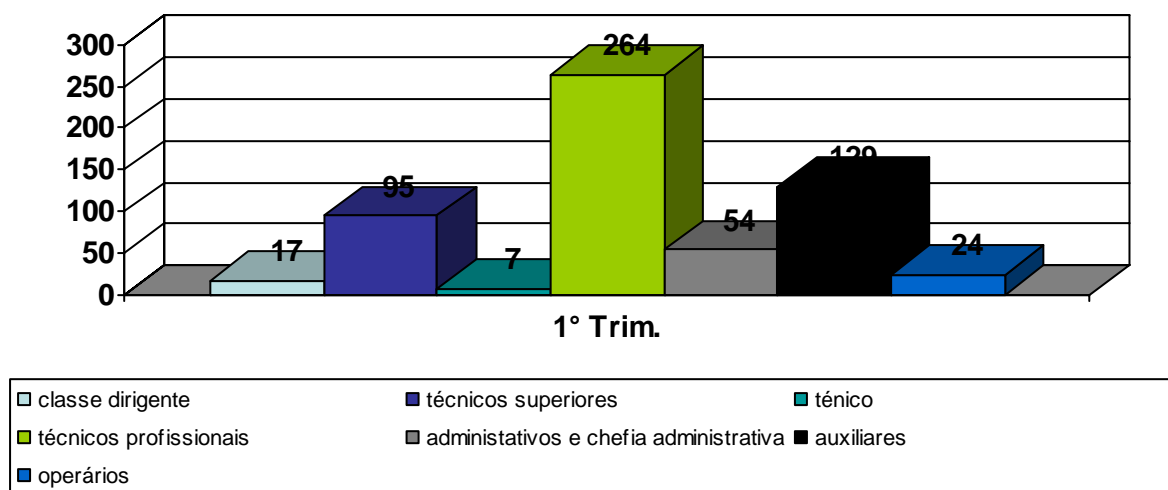
3. Medidas aplicadas

Medida aplicada		Menores
Apoio junto dos pais		824
Apoio junto de outro familiar		251
Apoio para autonomia de vida		25
Confiança a pessoa idónea		106
Acolhimento familiar em	Lar familiar	82
	Lar profissional	23
Acolhimento em instituição	Casa de acolhimento temporário	296
	Casa de infância e juventude	252

D. Centros Educativos⁴



funcionários dos Centros Educativos em 31.12.05



E. Educandos em Centro Educativo⁵

1. Menores existentes em Centro Educativo e medidas não institucionais em execução em 31 de Dezembro (2002-2004)

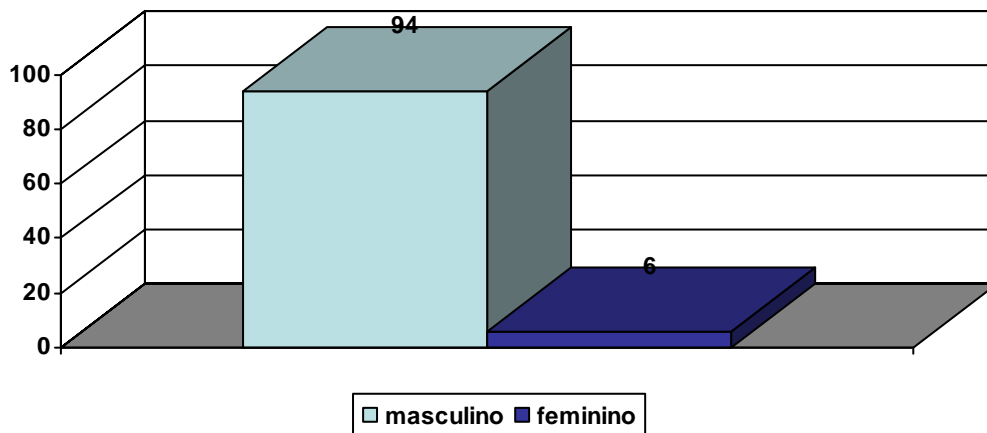
	2002	2003	2004
Menores existentes em CE	226	294	272
Acompanhamento Educativo	514	539	572
Outras medidas não institucionais	367	466	591

⁴ Elementos fornecidos pelo Gabinete do Senhor Ministro da Justiça

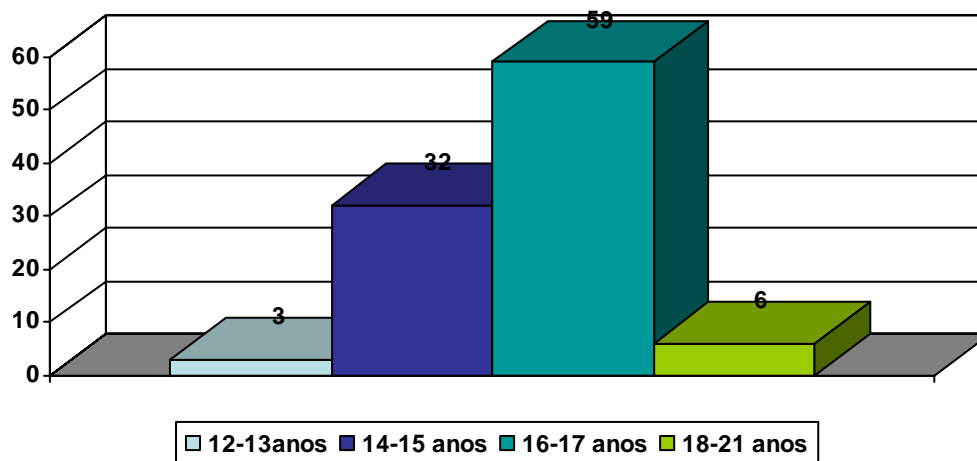
⁵ Elementos retirados da *Intervenção da Dra. Maria Clara Albino em 17 de Novembro no âmbito da Avaliação dos Sistemas de Acolhimento, Protecção e Tutelar de Crianças e Jovens*

2. População existente nos centros educativos, em 31 de Dezembro de 2004 (%)

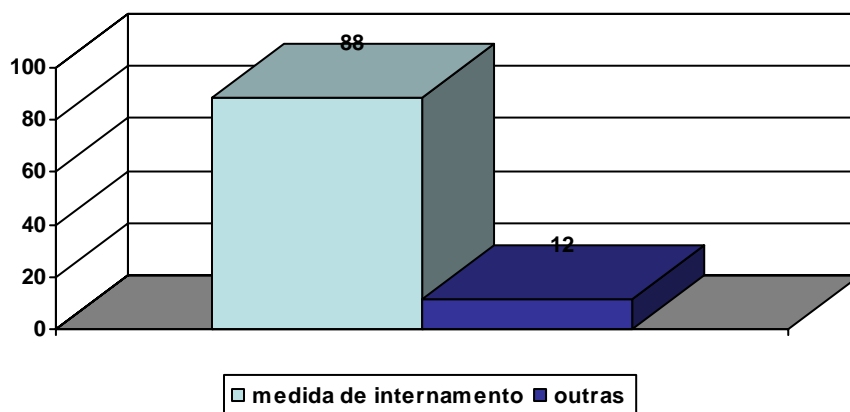
a. segundo o sexo



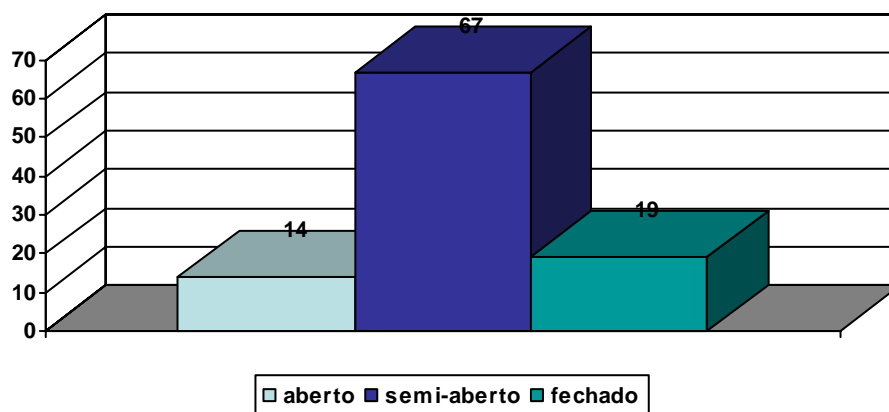
b. segundo o grupo etário



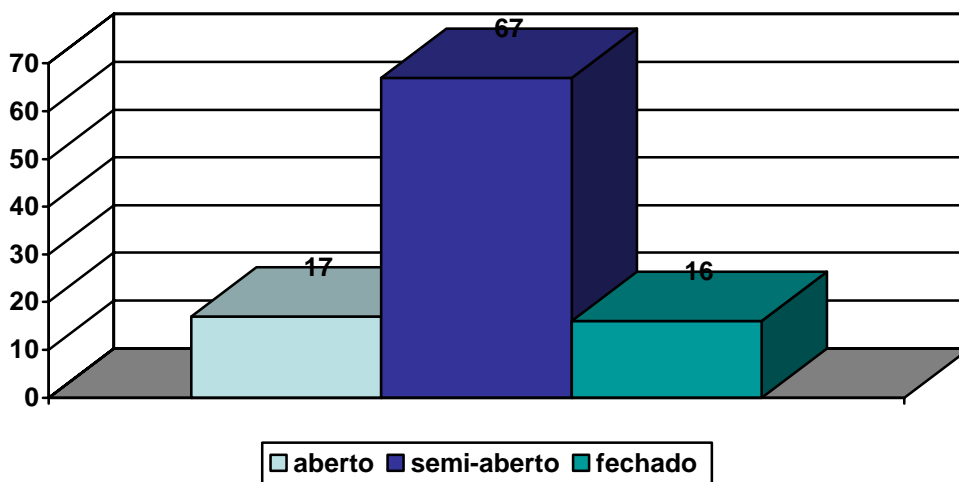
c. segundo a situação jurídica



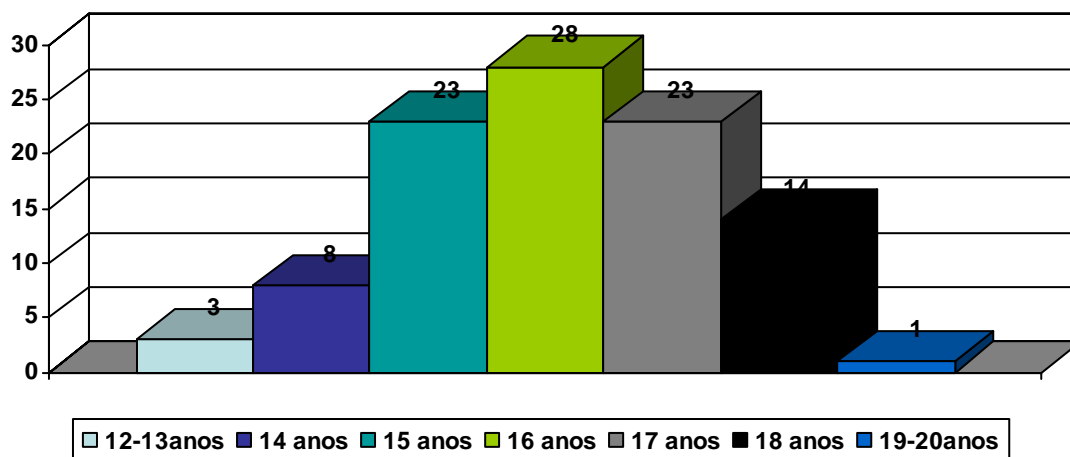
d. segundo o regime de execução



3. Educandos existentes nos CE segundo o regime de Execução em 31 de Outubro de 2005 (%)



4. Educandos existentes em CE por idades em 31 de Outubro de 2005 (%)



D. Delinquência Juvenil ⁶

1. evolução da delinquência juvenil (1999-2005)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Delinquência juvenil	3166	3751	3541	3201	3179	2779	2967
Variação *	-	18,5%	-5,6%	-14,7%	5,2%	-12,6%	6,8%

*variação percentual relativamente ao ano anterior

2. Grupos de ilícitos, praticados por menores de 16 anos, em 2005

Contra o património	2257
Contra pessoas	472
Crimes violentos	928

E. Adopção

1. Candidaturas nos Serviços de Adopção ⁷

Ano de formalização da candidatura	Candidaturas seleccionadas e em lista de espera		Candidaturas em fase de estudo		Candidaturas sem estudo iniciado	
	22.09.2004	31.01.2005	22.09.2004	31.01.2005	22.09.2004	31.01.2005
1998	52	34	2	0	0	0
1999	106	83	4	0	0	0
2000	176	145	13	6	1	0
2001	261	244	20	10	3	0
2002	395	389	58	32	1	0
2003	408	472	222	81	31	11
2004	104	230	277	404	171	80
2005	-	4	-	24	-	44
Total	1502	1601	596	557	207	135

Total candidaturas activas

Setembro 2004: 2305
Janeiro 2005: 2293

⁶ Elementos fornecidos pela Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública

⁷ in Plano de Recuperação do Estudo da Pretensão dos Candidatos à Adopção, Ponto da situação em 31 de Janeiro de 2005, Instituto da Segurança Social, I.P., Equipa de Projecto para a Adopção, Fevereiro de 2005

2. Crianças com processo jurídico em curso com vista à definição de adoptabilidade, à data de 22 de Setembro de 2004⁸

		Escalões etários				Total	
		0-3 anos	4-6 anos	7-12	≥13 anos		
ISS, I.P.	Sexo	Feminino	50	32	27	4	113
		Masculino	44	28	34	2	108
	TOTAL		94	60	61	6	221
SCML	Sexo	Feminino	9	9	11	0	29
		Masculino	9	7	18	0	34
	TOTAL		18	16	29	0	63
Açores	Sexo	Feminino	1	5	3	0	9
		Masculino	1	5	4	0	10
	TOTAL		2	10	7	0	19
Madeira	Sexo	Feminino	1	1	0	0	2
		Masculino	2	0	0	0	2
	TOTAL		3	1	0	0	4
Total Nacional	Sexo	Feminino	61	47	41	4	153
		Masculino	56	40	56	2	154
	TOTAL		117	87	97	6	306

3 Crianças confiadas a candidatos, entre 22 de Setembro de 2003 e 22 de Setembro de 2004, mediante o tipo de confiança⁹

Serviços de Adopção	Com Confiança Administrativa	Com Confiança Judicial		Com Medida de Confiança a Pessoa Seleccionada para a Adopção (ou a instituição com vista a futura adopção)	Total
		Guarda provisória	Curadoria provisória		
ISS, I.P.	72	22	162	129	385
SCML	8	1	31	6	46
Açores	1	20	21	0	42
Madeira	2	0	16	5	23
Total Nacional	83	43	230	140	496

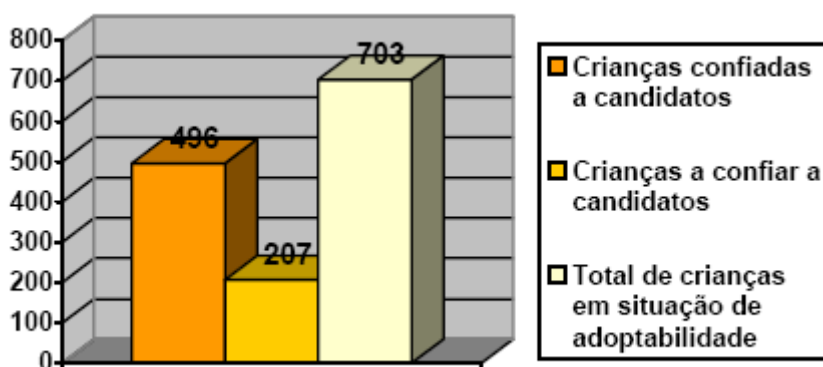
⁸ in Adopção, Contributos para Avaliação da Aplicação da Lei nº 31/2003 de 22 de Agosto (de 22 de Setembro de 2003 a 22 de Setembro de 2004) – Extracto do Relatório elaborado em Outubro de 2004, Instituto da Segurança Social, I.P., Equipa de Projecto para a Adopção, Fevereiro de 2005

⁹ *idem*

4. Crianças confiadas a candidatos residentes, entre 22 de Setembro de 2003 e 22 de Setembro de 2004¹⁰

		Escalaões etários				Total	
		0-3 anos	4-6 anos	7-12	≥13 anos		
ISS, I.P.	Sexo	Feminino	98	53	44	5	195
		Masculino	85	58	34	5	187
	TOTAL	183	111	78	10	382	
SCML	Sexo	Feminino	10	4	8	0	24
		Masculino	8	8	8	0	22
	TOTAL	18	12	16	0	46	
Açores	Sexo	Feminino	8	3	5	1	18
		Masculino	8	10	4	1	23
	TOTAL	16	13	9	2	41	
Madeira	Sexo	Feminino	-	-	-	-	-
		Masculino	-	-	-	-	-
	TOTAL	?	?	?	?	23	
Total Nacional	Sexo	Feminino	116	60	57	6	
		Masculino	101	76	46	6	
	TOTAL	217 ⁴	136 ⁵	104 ⁶	12 ⁷	492	

5. Total de crianças em situação de adoptabilidade¹¹



IV- Do relatório

Das audições efectuadas, no âmbito da avaliação dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças e jovens, resultou o reconhecimento generalizado e consensual quanto à boa filosofia e ao desenho subjacente aos regimes jurídicos, aprovados pela Lei de Protecção de Crianças e Jovens, pela Lei Tutelar Educativa e pelo Regime Jurídico da Adopção, não obstante a necessidade de supressão de lacunas e de clarificação pontuais, nomeadamente através da aprovação da respectiva regulamentação.

¹⁰ *idem*

¹¹ *idem*

O presente relatório estrutura-se em três grandes áreas (princípios orientadores, medidas de intervenção e entidades responsáveis pela sua aplicação e execução). Face à tipologia de informação recolhida entendeu-se conveniente destacar para cada uma destas grandes áreas um *subcapítulo* relativo às prioridades referenciadas. Finalmente incorpora-se uma última área referente às questões conexas.

O relatório assenta no registo das informações transmitidas nas audições, omitindo-se contudo as sugestões mais concretas que foram sendo apresentadas, remetendo-se a sua consulta para as respectivas transcrições que se encontram depositadas nos serviços da Subcomissão para a igualdade de oportunidades.

1. Princípios da intervenção para a promoção dos direitos da criança

A filosofia subjacente a uma política de promoção dos direitos das crianças e dos jovens assenta na convicção de que *cada criança conta*, na assumpção que é sujeita de direitos autónomos (facto jurídico de especial relevância), no reconhecimento do seu estatuto como pessoa, na sua percepção legal enquanto actor legal.

Parte de uma consciência pública de imperativo na protecção das crianças, da necessidade emergente em proteger socialmente os seus sentimentos e emoções, da integração do conceito da intervenção em tempo útil, da convicção de que não há qualidade humana sem qualidade de infância, da assumpção de uma estratégia de longo prazo - *um país que não cuida das suas crianças não tem futuro*.

Mas a educação de uma criança é obra de toda uma comunidade (João dos Santos): da família, entidade prevalectante na construção da entidade, meio natural do desenvolvimento humano; de cada comunidade responsabilizável pelas suas crianças, de cujo empenho activo e de aproximação depende a promoção de projectos de vida securizantes.

É sabido que os contextos de vida são determinantes no desenvolvimento psico-social das crianças, donde decorre a necessidade de políticas de intervenção (educação, saúde, justiça, segurança-social) que sejam preventivas, de intervenção social e de protecção.

Neste sentido o objectivo da intervenção deve ser em primeiro lugar, o da prevenção: a reparação requer sempre o recurso a medidas cuja execução depende de equipas multidisciplinares, integradas, e nem sempre de grande sucesso. O objectivo, será então numa perspectiva sistémica, o de desencadear medidas de protecção da família, procurando sempre que possível não tirar a criança do seu meio, reforçando-o, dotando-o das necessárias competências através de trabalho competente, profissional, determinado por uma dupla perspectiva de prevenção e também de reparação.

A convicção da prevalência da família como ambiente estruturante, como instância primária de acolhimento e de socialização, implica trabalho junto das famílias, e intervenção simultânea junto das crianças e dos pais.

Trabalho necessário sempre que identificada e sinalizada a fragilidade, a dependência, o risco. Trabalho na recuperação das funcionalidades familiares assente numa

contratualização responsabilizante construída e consentida com e pelos membros da família, tendo presente o princípio da subsidiariedade, procurando o equilíbrio entre eficácia e proximidade, garantindo rigor na definição do projecto de vida de cada criança em perigo, dentro de limites temporários determinados, assumidos, para que em tempo útil se encontrem projectos alternativos para as crianças, trabalhando em parceria, promovendo uma cultura de rede capaz de suportar um projecto de intervenção e garante a sua sustentabilidade.

A intervenção do Estado, da sociedade deve assim procurar recuperar e integrar a criança na comunidade, com grande centralidade na família, tendo em conta o papel subsidiário das escolas na prevenção, das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, doravante identificadas como CPCJ, na sinalização das situações de perigo.

Quando os pais não são capazes, tem que se garantir à criança uma tutela que tem que ser efectiva, afectiva, generosa – por alguém da comunidade, por uma pessoa colectiva, quando ninguém da família alargada a quer assumir – proteger a criança, radicando na comunidade uma cultura de responsabilidade.

Contudo, e sempre que os pais são incompetentes, o Estado está legitimado a intervir e deve chamar a si a tutela das crianças; sempre que as crianças são vítimas de maus-tratos, de abusos sexuais, a intervenção do Estado é legítima e as medidas devem, em concreto, ser marcadas por um carácter de urgência.

A intervenção deverá ser então determinada pela discussão sistemática de cada caso concreto, (que permita ultrapassar as subjectividades da análise), pela exigência da qualidade, pelo imperativo da interdisciplinaridade, pelo imperativo da responsabilidade, por uma cultura de serviço.

A intervenção deve ser determinada pelo afecto, pelo cuidar e pelo promover da autonomia da criança. É decisivo o princípio da vida – a feitura da arquitectura da vida, a oportunidade do afecto, da empatia, para que o cérebro superior melhor se desenvolva.

O Estado tem um dever de protecção. Mas qual é o sentido da protecção? Prevenção? Intervenção familiar? Integração? Institucionalização? Depósito?

Na escolha da modalidade da intervenção é necessário ter desde logo presente que o princípio da vida é determinante no desenvolvimento da personalidade, e como tal decisivo para o percurso tanto pessoal como em sociedade. O princípio da vida é determinante: a feitura da arquitectura da vida, a oportunidade do afecto, da empatia (para que o cérebro superior melhor se desenvolva).

O primeiro objectivo tem que ser sempre prevenir - *a prevenção é uma estratégia da promoção dos direitos*. É um grande investimento prioritário – quanto mais *colo* a criança tiver, mais saudável será. É necessário definir uma política articulada de infância e juventude em todas as suas vertentes (educação, saúde, justiça, segurança social), à semelhança do que se passa noutros países europeus. É fundamental a articulação dos serviços a nível territorial: polícias, hospital, centro de saúde, equipa de emergência permanente (intervenção territorializada alargada), escola; no território toda a comunidade tem que se organizar.

Mas uma estratégia articulada requer uma cultura de humildade e exigência, que permita o desenvolvimento dos necessários contactos pluridisciplinares, a definição de critérios comuns de intervenção (diagnóstico e o modo de intervenção) indispensáveis ao combate da subjectividade, da relatividade da intervenção dos técnicos, e à consequente redução de vulnerabilidade na intervenção. Mas são também necessários indicadores para acompanhamento e avaliação.

Mas uma estratégia eficaz requer uma intervenção de proximidade, no terreno, para que se possa aplicar verdadeiramente o princípio da subsidiariedade. A intervenção tem que ser em modelo integrado, garantindo as diferentes perspectivas de intervenção, sem sobreposição nem delegação de responsabilidades. Trata-se pois de um sistema progressivamente assente numa cultura de responsabilidade.

As crianças têm que ser colocadas na agenda política: os direitos das crianças fazem parte do acervo dos *direitos nobres*.

a. Interesse superior da criança

A criança é um cidadão pleno, com o direito a ser criança no tempo de ser criança, a ter um projecto de vida securizante, respeitador da continuidade das suas relações afectivas profundas.

Cada criança tem direito a uma família que tenha sentido contínuo de responsabilidade parental, que lhe permita desenvolver sentimentos de pertença estruturantes do seu desenvolvimento.

As crianças querem de forma significativa estar nas suas famílias e a realização deste objectivo requer meios técnicos, que intervenham atempadamente, preventivamente.

O superior interesse da criança é determinado pela prevalência das relações afectivas profundas, e por isso sempre que haja conflito entre a relação biológica e a afectiva dever-se-á dar prevalência à última (sempre que seja demonstrado que a relação afectiva é profunda e a criança não desenvolveu relações profundas com os progenitores biológicos). O não reconhecimento deste princípio não protege a criança.

Torna-se por isso necessário fazer a gestão da vinculação da criança, enchendo-a de afectos, dando-lhes continuidade, sem que se verifique vazios.

Cada criança tem direito a ter quem fale por si, nas áreas em que não tem autonomia: cada criança tem direito a ter um *tutor*. E para que seja prevalente o princípio do interesse superior da criança, é fundamental que as situações especiais não sejam tratadas de forma generalista.

Os contextos de vida são determinantes, o que determina a necessidade de uma permanente perspectiva sistémica e ecológica, integrativa dos factores da segurança e da pertença, perspectivada no longo prazo.

Por isso a intervenção deverá ter sempre por objectivo recriar um espaço de afectividade em tudo análogo à afectividade em família

b. Intervenção precoce e mínima

A intervenção é sempre determinada pelo primado da intervenção informal – princípio da subsidiariedade, pelo respeito pela privacidade e pelo princípio da intervenção mínima.

Mas o tempo das crianças é limitado, não é compatível com o tempo burocrático e por isso o entendimento que se tem é que intervenção precoce é todo o procedimento que se faz em tempo útil.

A intervenção precoce inicia-se na maternidade, na sinalização das situações de risco à nascença.

A decisão de intervenção tem de ser rápida; tem de assentar numa capacidade de leitura dos sinais (de risco, de maus tratos...), tem de assentar numa eficaz comunicação entre as várias instituições, nomeadamente através da celebração de protocolos eficazes entre os respectivos serviços, evitando-se desfaseamentos temporais ou sobreposições de intervenções.

Intervenção precoce e mínima quer dizer também definição de um programa centrado nas famílias (desde que estas estejam disponíveis) envolvendo simultaneamente com o acolhimento das crianças em instituição as respectivas famílias. Quando não se faz o acompanhamento sistemático das famílias em risco as coisas correm mal.

Mas para que a intervenção precoce e mínima seja efectiva é necessário clarificar o conceito de urgência. Urgência de projecto de vida viável, seguro, efectivo, incompatível com atrasos na decisão.

c. Família e responsabilidade parental

A prevalência da família é inquestionável e a responsabilidade parental é determinante, desde que respeitada e assumida pelos pais. O trabalho com as famílias é assim prioritário, sendo o caminho para a realização do superior interesse das crianças.

Neste sentido, a monitorização das famílias sinalizadas no exercício das responsabilidades parentais, na recuperação das fragilidades, na aquisição das competências, no exercício de uma cultura de cidadania, são requisitos para o afastamento do risco.

E por isso mesmo, a intervenção junto das famílias, o apoio às famílias, deve ser sempre precedida pelo *consentimento*, que é desde logo um factor de responsabilização parental, já que se trata na maior parte das vezes de uma ajuda e não de uma imposição.

Contudo colocam-se questões complexas quando os pais não entram em acordo e por isso não dão o consentimento, ou quando depois de o terem dado por não aceitarem o

acompanhamento, o retiram, e a criança fica desprotegida, ou quando os pais são prevaricadores em incumprimentos sucessivos, ou quando os pais são os agentes dos maus-tratos ou dos abusos sexuais. O poder absoluto dos progenitores carece de restrição.

Há sistemas jurídicos que prevêm (i) sanções para os pais (prevaricadores) que não cumprem os acordos no âmbito de uma intervenção de protecção da criança, (ii) a dispensa do consentimento dos pais agressores, com o conseqüente afastamento do agressor e só em último caso da vítima, uma vez que o afastamento da vítima implica uma dupla agressão – a agressão propriamente dita e o afastamento da criança do seu *habitat*, do seu eco sistema.

Contudo é sabido que os tribunais podem intervir numa regulação adequada e efectiva do poder parental, dispensando o consentimento dos pais sempre que se verifica e é denunciada situação de perigo para a criança.

De referir ainda neste âmbito o imperativo de responsabilização dos pais e dos tutores legais das crianças com práticas desviantes, na assumpção das responsabilidades parentais: o ónus da recuperação não pode ser exclusivo da criança, e a co-responsabilização é factor fundamental.

d. Vulnerabilidades/prioridades

É fundamental a clarificação e consagração do princípio da prevalência das **relações afectivas profundas** como elemento determinante no esclarecimento do entendimento do interesse superior da criança.

Neste sentido torna-se claro que também está em perigo a criança que aos cuidados de outrem de forma continuada com eles desenvolveu afecto de qualidade e de referência e a medida que deve ser aplicada é a de promoção e não a regulação.

E torna-se igualmente claro o desenvolvimento do paradigma da desinstitucionalização para combater a tendência institucionalizadora, depositária dominante; a relação personalizada é fundamental e a intervenção familiar deve ser privilegiada.

Verifica-se que a previsão legal de algumas situações é inibidora de uma prática mais eficaz, como por exemplo, o recurso ao anonimato na sinalização, o que permite a contestação da sinalização, na medida em que não havendo testemunha, não se pode recorrer à aplicação do código penal, ou o facto do crime de abuso sexual cometido dentro da família não ser público.

Já no que se refere à aplicação das leis um outro conjunto de constrangimentos é identificado:

- uma cultura burocrática, com uma proliferação de procedimentos, impõe a definição de mecanismos e medidas que a curto prazo mudem procedimentos e os uniformizem;
- insuficiente formação (inicial e especializada) de todos os que lidam com crianças, o que determina perdas de oportunidade (quer no âmbito do diagnóstico precoce, quer na sinalização e encaminhamento), com o conseqüente

agravamento e recorrência dos factores negativos que determinam a situação de perigo;

- insuficiente e desigual repartição de quadros técnicos;
- elevada concentração de processos por técnico;
- insuficientes recursos materiais e *deficit* na sua utilização;
- falta de cooperação dos serviços que integram as comissões de protecção de crianças e jovens
- não articulação atempada dos vários sectores;
- insuficiência de protocolos de actuação inter-institucional que determinam o que cada serviço deve fazer em cada situação concreta.

Torna-se, portanto, necessário investir na responsabilização e no profissionalismo, combatendo o autodidactismo: a boa vontade e o voluntariado não são suficientes.

Quanto às famílias verifica-se que na maior parte dos casos os pais não sabem tomar as medidas adequadas, nomeadamente em situações mais específicas como quando há grandes vulnerabilidades, quando as crianças têm deficiência, ou quando as crianças têm comportamentos desviantes (muitas vezes os pais tiveram percursos análogos àqueles que os filhos estão a percorrer). Para além disso, progressivamente se constata a necessidade de uma preparação para a parentalidade dos jovens progenitores e de apoio no que se refere à maternidade.

Já quanto aos aplicadores do Direito, nomeadamente quanto os Tribunais, constata-se que os magistrados não estão convenientemente preparados no âmbito das matérias “ser criança”. É necessário que a “cultura judiciária” passe a estar atenta aos sinais do interesse superior da criança.

Apesar do Ministério Público e do Tribunal poderem intervir imediatamente quando se está perante fortes indícios da prática de crime de abuso sexual em que a vítima é uma criança, o facto é que essa intervenção não tem sido imediata e eficaz o que leva a questionar o modelo de intervenção e de relação entre as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e o Ministério Público, bem como a sua eventual integração naquelas.

Clarificação e consagração do princípio da prevalência das **relações afectivas profundas** como elemento determinante no esclarecimento do entendimento do interesse superior da criança. A gestão da vinculação da criança é fundamental: não se pode permitir um envolvimento afectivo pleno, em continuidade, para depois retirar a criança abruptamente dessa situação, deixando-a no vazio.

A intervenção deverá ser então determinada pela discussão sistemática de cada caso concreto, (que permita ultrapassar as subjectividades da análise), pela exigência da qualidade, pelo imperativo da interdisciplinaridade, pelo imperativo da responsabilidade, por uma cultura de serviço.

Em qualquer caso e independentemente da entidade responsável, intervenção deve ser determinada pelo afecto, pelo cuidar e pelo promover da autonomia da criança.

Quanto às crianças sujeitas à **Lei Tutelar Educativa** (Lei nº166/99 de 14 de Setembro/LTE), importa não esquecer que a maior parte destas crianças teve passado de risco. Por isso é necessário olhar simultaneamente para o sistema de protecção e promoção, é preciso criar uma articulação entre todas as instituições por onde passam as

crianças, de forma a instituir um verdadeiro funcionamento em rede. É ainda necessário distinguir entre as crianças que precisam de protecção, das que precisam de protecção e inibição e criar respostas adequadas a cada caso.

Por outro lado, a realização do objectivo da prevenção e da intervenção atempada requer estratégias de intervenção assentes em unidades coordenadoras funcionais que promovam o despiste, o diagnóstico, a sinalização e a intervenção, bem como a avaliação e acompanhamento das medidas a adoptar, nos diversos sectores desde a saúde à educação, da segurança social à justiça.

Mas a eficaz articulação intersectorial, indispensável à realização de políticas de promoção dos direitos das crianças requer uma convergência interministerial em torno destas matérias (Provedor da Criança? Comissão Nacional? Comissariado?), à semelhança aliás do que se passa noutros países europeus.

2. Medidas de promoção e protecção

A verificação de situação de perigo para a criança determina a necessária intervenção através de medidas que terão de ser sempre, naturalmente orientadas pelo interesse superior da criança, centradas na *pessoalização* de cada caso, na urgência imposta pelo perigo e pelo limitado tempo da infância. Medidas marcadas pela diversidade imposta pela circunstância de cada caso, exigentes de programas e equipas que envolvam de forma *responsabilizante* crianças, famílias e comunidade.

A intervenção deve assim ser feita através de medidas que visam promover a protecção das crianças, através de um regime operativo (de forma a evitar a fragmentação da intervenção) e que pode ser organizado segundo uma linha de causalidade que:

- articule equipas de diagnóstico a montante da decisão, equipas de decisão, equipas de execução das medidas, equipas dos sistemas da segurança social, da educação e da saúde, equipas das IPSSs e ONG's, de forma a evitar intervenções excessiva das equipas sem articulação entre si;
- combine medidas institucionais e não institucionais;
- diversifique respostas às diversas situações de risco;
- conceba respostas a adolescentes, que são prioritárias, através de programas de formatação variável, adequando práticas educativas, de informação/apoio (envolvendo os recursos da comunidade e recursos internos), incluindo as crianças com comportamentos difíceis, separando *as crianças em perigo das crianças com comportamentos violentos*;
- integre conteúdos que propõem medidas de apoio aos pais, de capacitação dos pais, de reforço de competências parentais;
- garanta o *follow-up*, isto é, que confie as crianças às famílias com o devido acompanhamento (muitas destas crianças pertencem a famílias desestruturadas);
- considere o apoio psicológico fundamental para a família biológica, para a família de acolhimento, para a família de adopção;
- inclua o apoio à pessoa idónea que recebe a criança;
- preveja medidas de saúde mental e estratégias de apoio a famílias com crianças com deficiência, bem como respostas para situações de consumo e de outros comportamentos aditivos.

Medidas que não podem ser unilaterais e/ou definitivas, mas medidas negociadas com todas as partes envolvidas, permanentemente revisitadas e adaptadas, envolventes de recursos e metodologias diversificadas e exigentes constantemente avaliadas.

Medidas desencadeadas e aplicadas com carácter de urgência desde que a criança esteja em perigo: a eliminação do carácter obrigatório da audição dos pais para a formulação do projecto de vida (que pode levar meses, inviabilizando assim os projectos de vida para as crianças); a redução dos tempos de decisão dos tribunais em face da urgência dos casos (raramente respeitam o prazo das 48 horas); o aproveitamento do que é possível de processo para processo, não repetindo tudo, sempre que é desencadeada uma nova medida.

a. Apoio à família

As medidas, os programas, as equipas de intervenção junto das famílias têm que apostar nas crianças e nas famílias através de um apoio sistemático, regular, permanente, envolvente, respeitador de cada criança e de cada família, contractualizante. Manter a criança em meio familiar, desde que possível, é sempre melhor, mais eficaz, e menos oneroso.

As medidas de apoio à família têm que ser sempre equacionadas a partir de um conjunto de factores determinantes e explicativos das suas vulnerabilidades. É a identificação daqueles factores e destas vulnerabilidades que permitirá o adequado ajuste entre o diagnóstico e as medidas a propor.

Fragilidade económica, desemprego, horários laborais prolongados e *desfasados* dos horários das crianças, prevalência de formas extremas de assimetria na partilha do trabalho doméstico entre mulheres e homens, debilidade de competências sociais e parentais, são algumas das vulnerabilidades potenciadoras do perigo.

A intervenção junto das famílias tem sempre que partir das suas circunstâncias objectivas e da supressão dos seus constrangimentos através de:

- apoio e formação parental;
- apoio psicológico;
- apoio social;
- apoio financeiro;
- equipamentos que permitam conciliar a vida familiar com a vida profissional, nomeadamente de guarda das crianças enquanto os pais trabalham;
- equipamentos de retaguarda nas situações de deficiência, de saúde mental, de comportamentos aditivos, de violência doméstica.

É uma intervenção que tem de ser:

- constante no sentido de promover a aquisição das competências necessárias à sua autonomização;
- não intrusiva, respeitadora da família, contratualizante, responsabilizante;
- sustentada por equipas multidisciplinares, qualificadas e empenhadas;

- garantida pela articulação dos programas e pelo funcionamento em rede das várias instituições e departamentos;
- assegurada por metodologias de acompanhamento e avaliação.

É uma intervenção que sendo tão exigente na sua configuração é por isso mesmo um poderoso, consistente e qualificado instrumento de prevenção do perigo.

É uma intervenção que exige a alteração de um certo paradigma autoritário da instituição social que desconfia e investe pouco na ajuda e apoio parentais. Grande parte das crianças institucionalizadas não o seria se o sistema de protecção social funcionasse bem, precocemente.

Mas quando a intervenção quer dizer afastamento da criança da família terá sempre que se verificar a imposição de trabalho com aquela para que a criança possa regressar à família (sempre que tal for possível). Este trabalho é garantido por equipas que estão no terreno. Sobre a criança em perigo não pode recair o ónus da situação: a co-responsabilização dos pais é factor de securização para a criança e condição para um possível regresso a casa.

b. Acolhimento

O acolhimento tem que ser:

- precoce (o mais cedo possível, no sentido de afastar a criança da situação de perigo e de encontrar um rápido reenaminhamento familiar); e
- temporário (porque, tendo em vista a sua reinserção, busca averiguar o que é melhor para a criança).

As crianças acolhidas não são nem doentes, nem delinquentes, nem portadoras de qualquer anomia, antes sim profundamente sofridas, carenciadas de comunidades de vida e precisando de ser encaminhadas para modelos que lhes permitam aprender. Aprender a ser pessoas, aprender a cidadania, aprender a profissão, de forma integrada.

Mas uma criança não pode ser tirada de um sítio onde está mal, para outro pior, o que significa que as práticas de acolhimento têm que ser ajustadas à realidade, têm que satisfazer tanto as suas necessidade de afecto como de autoridade, têm que ser garantidas em permanência, 24 sobre 24 horas.

O acolhimento tem, no entanto, de ser diversificado. Desde logo distinguindo entre crianças vítimas de crime e crianças que praticam actos qualificados como crime, entre as crianças que precisam de protecção, das que precisam de protecção e de inibição.

A decisão do acolhimento familiar ou institucional tem que ser ponderada na base da vinculação (cuidadosamente avaliada), e na ponderação do acolhimento temporário. A criança tem que ser vista de forma integrada, carecendo da definição imediata de um projecto de vida, que poderá ser a adopção ou o retorno à família (que terá que ser reforçada sempre que estiver fragilizada).

No âmbito do acolhimento coloca-se contudo um conjunto diversificado de questões: falta de vagas, falta de equipamentos, falta de qualificação das respostas, falta de

respostas sociais (muitas das crianças que estão na rua não têm vagas, muitas das crianças com comportamentos difíceis não têm vagas, muitas das crianças deficientes ou com doença crónica não têm vagas, muitas das crianças com consumos ou dependências não têm vagas).

Como consequências desta falta de vagas, destaca-se a título de exemplo, que:

- a falta de vagas para o acolhimento obriga à colocação em instituições longe da área geográfica de habitação da família, o que dificulta os contactos, o acompanhamento, bem como levanta difíceis problemas de transferência de matrícula escolar;
- ou então, a falta de centros de acolhimento para crianças muito pequenas implica a aplicação de medidas provisórias e muitas vezes o recurso a famílias de acolhimento (solução relativamente à qual não existem posições consensuais).

i. Em família

Por vezes as famílias precisam de ser provisoriamente afastadas dos seus filhos, e apesar de maioritariamente os pais não gostarem de ver os seus filhos em famílias de acolhimento, esta é uma medida que representa uma via possível, humanizada, para superar, transitoriamente, a situação de perigo.

A medida de acolhimento familiar (que carece de regulamentação), sempre norteadada por uma centralidade no afecto, deve ser repensada a partir de/ da:

- critérios rigorosos na definição de família idónea, família de acolhimento;
- recuperação da família alargada, quando a adopção não é possível, tentando sempre um acolhimento familiar estável, evitando-se assim a solução de institucionalização (apesar de não ser família de acolhimento carece dos mesmos apoios financeiros, de formação, de acompanhamento, de fiscalização);
- introdução de um conceito de acolhimento prolongado: salvaguardando os laços com os pais biológicos, garantindo às famílias que acolhem a possibilidade de acompanhamento prolongado (poder-se-ia desinstitucionalizar cerca de 20% institucionalizados) desde que devidamente acompanhados quer técnica quer financeiramente;
- aposta num acolhimento familiar que pode ser temporário ou prolongado, mas profissional, com formação própria, capaz de acolher crianças com deficiência, com doença crónica, ou ainda fratrias.

A medida de acolhimento familiar deve ser também aplicada a:

- crianças mais velhas, que percebam que aqueles não são os seus pais;
- crianças em grande risco, com diagnóstico insuficiente, sem forma adequada de protecção.

A medida de acolhimento familiar implica repensar famílias disponíveis, saudáveis, com capacidade afectiva, que acolham temporariamente, em articulação com a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, até à definição de um projecto próprio e securizador.

É importante apostar na selecção e formação das famílias de acolhimento (de acordo com as diversas problemáticas das crianças), bem como na fiscalização do

funcionamento destas famílias, dando-se assim origem a uma rede social alargada de famílias de acolhimento e de adoção.

ii. Em instituição

A institucionalização de uma criança significa que muitos adultos falharam no caminho: a instituição nunca pode ser mãe nem pai, nenhuma criança pode permanecer institucionalizada a título permanente. O recurso a uma instituição deve ser sempre curto, transitório. O adquirido instinto depositário, a parentalidade institucional têm que ser combatidos, pela promoção da desinstitucionalização, pela preparação para um princípio de autonomia de vida.

É sabido que existem crianças a mais nas instituições. A institucionalização é excessiva e corresponde a um modelo de intervenção conservador. Parece que as crianças que entram nas instituições não saem: o Estado determina a institucionalização com a convicção que a criança está melhor na instituição que na família, e muitas das vezes, trata-se de uma decisão equivocada.

O Estado tem de querer e assumir a vontade de desinstitucionalizar: as instituições não podem viver das crianças, mas para as crianças: é necessário estabelecer critérios rigorosos quanto aos requisitos de funcionamento bem como do financiamento às instituições.

A institucionalização é legítima desde que tenha qualidade e esteja aberta à avaliação, à supervisão e ao acompanhamento, tanto da instituição, de cada caso de institucionalização, como das famílias envolvidas.

Quando se trata de recorrer à institucionalização a resposta que o sistema dá tem de ser diferenciada e de qualidade, assegurada por uma capacidade de diagnóstico e de adequação do acolhimento. As instituições têm que ver a sua dimensão substancialmente reduzida, têm que passar a dispor de equipas pluridisciplinares, profissionalizadas, que adoptem modelos educativos e terapêuticos adequados, funcionando a tempo inteiro.

Apesar do grande número de instituições destinadas ao acolhimento, não há vagas, nomeadamente para situações difíceis, não se verifica articulação ou coordenação entre elas, nem aplicação uniforme de procedimentos.

Por outro lado, a sobrelotação das unidades de emergência (que são em número insuficiente), coloca as crianças em perigo pela sua sobrelotação: o acolhimento nas unidades de emergência nunca devia ultrapassar as 48h, mas prolonga-se por meses porque não há capacidade de escoamento para os lares.

As instituições de acolhimento quanto menos massificadas, mais eficazes na vinculação e securização das crianças em perigo. As instituições têm que ser o mais familiar possível: deve-se caminhar das grandes instituições para as pequenas instituições.

Mas para além de ser necessária a redução drástica da dimensão das instituições de acolhimento, as equipas das instituições têm também que ser redimensionadas para

trabalharem com as famílias (tem que ser plano de cada instituição trabalhar com as crianças e com as famílias), têm que ter formação para trabalharem no sentido da recuperação da vinculação.

Os comportamentos difíceis

É difícil compatibilizar a coabitação entre os que têm que ser protegidos, e os que também têm que ser protegidos, mas têm práticas desviantes

As instituições (à excepção das da Lei Tutelar Educativa) não estão nem vocacionadas, nem dispostas a receber crianças com comportamentos difíceis, com comportamentos pré-delinquentes que carecem de intervenção articulada para que sejam efectivamente protegidas, que carecem de ponderação das componentes pedagógicas e de educação para o direito.

De facto os comportamentos pré delinquentes não encontram respostas suficientes – institucionais, autonomia de vida, apoio junto dos pais; quase parece que se espera que cometam delitos para depois intervir. Na classificação feita na lei não há instituições que prevejam estas condutas e as dos consumos.

Trata-se de encontrar instituições que fazendo alguma contenção permitam o acompanhamento e a educação das crianças e adolescentes com comportamentos pré-delinquentes

Nos centros educativos

Os centros educativos, funcionam como fim de linha, não se verificando praticamente intervenção precoce.

Os centros educativos precisam de programas, transversalmente homogéneos, mas desenhados de forma individualizada, adequada ao tipo de jovens acolhidos, às suas especificidades próprias: os programas de tutoria e acompanhamento devem ser um espaço de confronto de cada jovem.

Neste contexto, devia aumentar o número de unidades residenciais, com um reduzido número de crianças, única forma de conseguir acompanhar jovens problemáticos, com equipas pluridisciplinares altamente qualificadas.

c. Adopção

A adopção é um direito inalienável das crianças privadas de família: trata-se de encontrar pais para as crianças e não o contrário. Contudo, este princípio não está claramente interiorizado por parte de todos os que trabalham estes processos: só assim se compreende que tantas crianças não tenham os processos decididos em tempo útil, só assim se compreende que só 3 a 4 centenas de crianças sejam adoptadas por ano.

Para que este processo se torne mais ágil é necessário que as equipas e as instituições passem a estar sintonizadas relativamente ao interesse superior da criança desencadeando para tal convergência de esforços.

De facto o empate na ponderação entre adopção e reunificação familiar, provoca prolongamento de permanência em instituição sem que o seu projecto de vida seja definido em tempo útil. Tem de existir uma consciência de intervenção precoce, atempada e coordenada.

A falta de empatia com o superior interesse da criança, a visão biologistas, quer por parte da intervenção social, quer por parte da intervenção judicial, bem como a falta de meios para aplicar as medidas (equipas pluridisciplinares, apoio aos tribunais, comissões de protecção de crianças e jovens, ratio/técnico gestor de caso, acompanhamento e avaliação, nomeadamente por parte da Segurança Social) são alguns dos factores de resistência que estão na origem desta situação e que carecem de resolução.

A lei da adopção carece de regulamentação que lhe imprima a dinamização em conformidade com o interesse superior da criança, e com o que está previsto. É necessário integrar saberes multidisciplinares, de formação adequada e contínua nas equipas de adopção.

Verifica-se que na concretização dos processos de adopção existe uma grande variação de períodos, que pode ir de 1 ano e meio a 7 ou mais anos. Contudo sabe-se também que quando há eficácia, o acolhimento, reduz-se a um ano, e a entrega a famílias, a ano e meio: as instituições de acolhimento temporário de emergência (ideia jurídica, social, clínica, pedagógica) têm de ser seguras, não depositárias, nem de longa duração, o projecto de vida tem que ser delineado com a maior brevidade possível (*em 24 horas*), e cada instituição tem que ter os técnicos adequados para o fazer (juristas, clínicos, técnicos sociais, pedagogos); o processo de adopção tem que se iniciar logo que se verifica a confiança a instituição.

Sabe-se que é difícil a adopção de crianças deficientes, com doença crónica; sabe-se que praticamente só ocorre em crianças com menos de 6 anos e sem problemas; sabe-se também que são menos procuradas as crianças oriundas de grupos étnicos minoritários. A dinamização do instituto da adopção implica que seja repensado e promovido com outras características, mas implica também que sejam equacionados modelos mais flexíveis que a adopção, o que requer grande investimento na formação para a cidadania.

As crianças não se fizeram para ficar institucionalizadas, têm que ter uma família. Mas é sabido que a adopção não resolve o problema quantitativamente: há crianças a chegarem cada vez mais tarde ao sistema (o que torna imperativa a introdução de um mecanismo de detecção precoce); por outro lado algumas das crianças institucionalizadas não podem passar pela adopção, o que torna necessário e urgente pensar e (re)criar outras formas de acolhimento: alargar o conceito de família de acolhimento, reformular o instituto da tutela, agilizar a adopção internacional.

d.Educação para o direito

O modelo tutelar educativo é um modelo de intervenção não punitivo. Assenta no princípio da necessidade de intervenção junto da criança que praticou um acto qualificado como crime. Não significa que precise sempre de uma acção tutelar educativa, nem que esta seja a única, já que pode também precisar de uma medida de protecção e promoção.

A criança que delinquí, também é de risco: muitas das crianças abrangidas pela Lei Tutelar Educativa (LTE) tiveram elas próprias histórias de risco, sendo fundamental na interpretação dos seus percursos e na definição dos seus projectos de vida a articulação de todas as instituições por onde passam. O sistema que as acolhe, mais do que punir deve procurar a sua educação e o encaminhamento para a cidadania plena: o jovem vai adquirindo autonomia à medida que aprende as regras da organização. Mais que a educação para o direito, é necessária uma educação para as regras de convívio em sociedade.

O primeiro direito que tem de ser garantido a cada criança é o de estar perante a justiça. Tem por isso que haver normas específicas para o apoio judiciário (nenhuma criança deve ter sucessivos advogados), que garanta o interesse de cada criança em concreto.

O pressuposto orientador da intervenção é passar da prevenção da criminalidade à perspectiva da inclusão: a abordagem é assim baseada nos princípios da solidariedade, justiça social, igualdade de oportunidades, concebida de acordo com um sistema progressivo por fases que induz numa cultura de responsabilidade. Por outro lado, esta perspectiva da inclusão permite incluir as crianças e adolescentes com comportamentos pré-delinquentes promovendo dessa forma a sua protecção.

É necessário trabalhar com adolescentes difíceis que ainda não são delinquentes, realizando um grande investimento nestas crianças com comportamentos disfuncionais de forma a prevenir uma entrada irreversível no canal do crime: nalguns casos o seu projecto de vida passa por alguma contenção para aquisição de competências sociais, bem como de uma educação para o direito.

Tem de haver uma figura de responsabilização dos actos pré-delinquentes praticados pelos jovens: o tempo que medeia entre o acto e a responsabilização é muito longo e os jovens sentem-se impunes; por outro lado, não há respostas adequadas para o incumprimento das medidas não institucionais, tornando-se necessário pensar uma medida que permita a interiorização do incumprimento do acompanhamento educativo e das suas consequências, não se esperando por uma prática de delito maior.

As estruturas de acolhimento para jovens têm que se organizar de forma diferenciada tendo em conta a diversidade de situações e de finalidades que prosseguem:

- os vários patamares etários;
- a incorporação de medidas não institucionais, como o acompanhamento educativo, o trabalho a favor da comunidade, tendo em vista o desenvolvimento de competências pessoais e preparação para a vida activa (*o trabalho é regulador para muitos jovens em perigo*);
- os comportamentos destabilizadores que ainda não estão abrangidas pela LTE, mas que carecem de educação para o direito e de alguma contenção;

- a separação dos regimes fechado, semi-aberto e aberto;
- a integração de valências de saúde mental.

A aprendizagem gradual da liberdade só pode ser feita se houver uma prévia contenção; dizendo de outra forma, deve haver gradualidade da transição de um período de contenção para o da liberdade: são necessárias medidas de acompanhamento no abandono da Colégios Educativos, quer seja reforço das competências sociais, de forma a não se perder o investimento feito. Tem que se fazer trabalho com a família: o jovem volta para o mesmo ambiente e por isso é importante dotá-lo de competências de autonomia.

e. Vulnerabilidades, prioridades

A falta de regulamentação das medidas de promoção e protecção, nomeadamente a educação parental, apoio em meio de vida e medidas de autonomia de vida.

A fragilidade das medidas de apoio aos jovens adolescentes em situação de abandono escola, de apoio de vida em meio natural, nomeadamente aos jovens pais

A não previsão de solução para as crianças que não podem voltar para as famílias, mas que não devem continuar nas instituições: é necessário introduzir uma medida intermédia, que pode ser uma medida de tutela, acolhimento prolongado, ou inclusive pela generalização da adopção restrita.

Esforço contínuo na formação de todos os que trabalham nas áreas da promoção dos direitos das crianças, desde a formação inicial até a domínios de maior especialização. Os juízes e magistrados dos Tribunais de Família e Menores, bem como os respectivos funcionários judiciais têm que ter formação especializada na área das crianças e adolescente

Faltam medidas que:

- permitam dar respostas para quando há desmotivação escolar;
- assegurem o afastamento do agressor, nomeadamente nas situações de abuso, tal como já é prática nos crimes de violência doméstica;
- assegurem o acompanhamento quando acaba a medida de institucionalização.

Especificamente quanto à revisão da medida de protecção e promoção, esta não pode ser usada como forma de prolongar esta medida. Os pais têm que ser obrigatoriamente ouvidos. Mas para que tal se verifique a definição da revisão da medida tem que ser objecto de regulamentação.

Mas para além desta, no âmbito da legislação em vigor, verifica-se que algumas medidas carecem de regulamentação, podendo-se desde já destacar, entre outras:

- medidas de promoção e protecção;
- a formação parental;
- o consentimento dos pais, (difícil de obter quando por exemplo estão separados, ou quando são os agressores),
- a não intrusão no seio familiar, que funciona como limite à investigação.

3. Entidades com responsabilidade na promoção e execução

a. Comissão de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ)

i. Competências

As CPCJ são instituições não judiciárias, nem para judiciárias, constituem a expressão do localismo na sua melhor acepção (artigo 15.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo estabelece que “as *comissões de protecção exercem a sua competência na área do município onde têm sede*”, podendo “*nos municípios com maior número de habitantes ser criadas (..) mais de uma comissão*”), e são um elemento fundamental na execução das várias políticas na área da promoção e protecção dos direitos da criança, constituindo, desta forma, um elemento essencial de informação e comunicação e consequentemente na prevenção.

As CPCJ são um órgão colectivo, conciliador, preventivo, mas sem capacidade para dirimir conflitos. Procuram ser uma forma de *justiça de proximidade*, autónoma, que delibera com imparcialidade, obrigando tudo e todos.

O modelo das CPCJ é um modelo cheio de potencialidades, que apresenta uma melhor organização de recursos (pelo recurso aos técnicos da administração, pela adopção da cooptação), sem excesso de funções, que representa uma cultura de parcerias, recuperadora das responsabilidades comunitárias, nomeadamente pela composição da comissão alargada.

De facto, na comissão alargada das CPCJ reside o núcleo de funcionamento da filosofia de protecção. É neste âmbito que se deve procurar reforçar a possibilidade de políticas preventivas, apesar de se verificar por vezes, uma desresponsabilização por parte das instituições nela representadas.

Mas eficácia da intervenção das CPCJ, requer que estas sejam integradas e integrativas, tendo para tal, de ser valorizadas, reforçadas, descentralizadas:

- deve ser reforçada a sua capacidade decisória;
- deve ser promovida a sua descentralização e a sua responsabilização desde logo, na intervenção primária (o papel fundamental faz-se através de projectos no terreno, combatendo o perigo, prevenindo a *instalação* de situações de permanente disfuncionalidade).

A sua autoridade e credibilidade, vê-se valorizada, nomeadamente através do reforço da capacidade técnica, conseguido, por exemplo, através de apoio sistemático de equipas pluridisciplinares técnicas móveis. Mas a sua autoridade e credibilidade depende também de saberem intervir *na hora*: sempre que as matérias em apreço ultrapassam a sua competência, têm que recorrer aos tribunais, não *podem deixar andar*.

As CPCJ não se podem transformar em serviços: são um espaço aberto onde toda a comunidade se insere: são o local da cidadania plena, não sendo no entanto um fórum. Têm poderes deliberativos, mas as suas competências ficam esvaziadas pela falta de colaboração.

Os técnicos a tempo inteiro são assessores, mas sem capacidades deliberativas – este poder tem que caber sempre às entidades representadas; os técnicos devem executar, mas não acompanhar e as CPCJ têm de poder encaminhar os processos para os serviços que têm a competência para o respectivo acompanhamento

É necessário haver uma maior aposta do sector público junto das CPCJ, cabendo-lhe um papel na dignificação do seu trabalho; neste sentido o empenho dos municípios é determinante para o funcionamento das comissões: as CPCJ não são repartições administrativas, mas instrumentos locais de intervenção, devendo por isso ter instalações autónomas (até como factor de clarificação da sua acção) e fundo de maneiço devidamente protocolizado (artigo 14.º).

Por outro lado, regista-se que a articulação das CPCJ com a rede social, é insuficiente e incipiente (devendo o Governo responsabilizar-se por aquela articulação, com o apoio dos municípios). De facto, não cabe às CPCJ o acompanhamento dos acordos de promoção e protecção, antes pelo contrário o retorno à família tem que ser acompanhado pelos técnicos dos serviços responsabilizados.

Acresce ainda que grande parte do trabalho das comissões é ocupado com problemáticas que não cabem no âmbito das suas competências, consumindo tempo e recursos fundamentais para prosseguirem as suas finalidades. São exemplo dessas problemáticas, o abandono escolar (o que denuncia falta de trabalho preventivo) ou questões de incumprimento de regulações de poder parental (cerca de 20% dos processos), ou ainda quando se verificam actos dolosos (circunstância em que tem que se verificar a intervenção imediata por parte do Ministério Público).

Colocam-se ainda, algumas questões, relativamente às quais não se regista consenso. Questões, entre outras, quanto:

- à dimensão;
- à disponibilidade de um quadro técnico próprio;
- à profissionalização;
- à institucionalização;
- à distribuição geográfica e do ratio comissão/crianças/concelho;
- à articulação com a Comissão Nacional (por exemplo, através de um conselho consultivo);
- à integração do Ministério Público;
- à previsão de uma estrutura intermédia a nível distrital, de articulação das comissões locais.

ii. Composição e funcionamento

Nos termos da Lei de Protecção (artigos 17.º e 20.º) as CPCJ não dispõem de um quadro pessoal técnico próprio. Para que o seu funcionamento não seja insuficiente, para além das parcerias com as Câmaras Municipais, e da ligação dos seus membros aos diversos organismos de origem, carecem que estes tenham competências técnicas, profissionais, diversificadas, tenham uma real vocação para trabalhar com crianças e com as suas famílias, que se comportem de forma co-responsabilizada.

Mas os objectivos definidos para as CPCJ, intervenção (artº18º) e remediação (artº20), encontram genericamente alguns constrangimentos:

- por parte da comissão alargada, ausência de articulação e de comunicação entre as várias entidades, convicção centralista para que o estado resolva, e ainda falta de esclarecimento onde começam e acabam as competências das autarquias (artº14º), bem como de recursos financeiros;
- por parte das comissões restritas (artº20º), falta de formação para a execução da lei (conhecimento do que é um processo de protecção e promoção, capacidade para reconhecer os documentos emitidos), reduzido horário de trabalho, insuficiente para a resolução dos processos instaurados.

Para além destes, identificam-se ainda como obstáculos à eficácia e optimização das funções das CPCJ, nomeadamente:

- a falta de regulamentação da lei, de forma a delimitar as competências das CPCJ;
- a falta de disponibilidade e formação dos técnicos, devido à indefinição dos critérios de afectação dos técnicos às CPCJ (formação, tempo e disponibilidade);
- a falta de recursos face às atribuições da lei (a CPCJ funciona fortemente baseada no voluntariado);
- a ausência de um programa de acção de actividades preventivas e de falta de iniciativa, nas comissões alargadas;
- a desorganização que leva à duplicação de processos, à existência de muitos processos por técnicos (seria adequada a criação de um gestor de caso com um número máximo de processos, por exemplo 50), e muitos processos face à dimensão populacional;
- a ausência de instrumentos de avaliação do trabalho desempenhado pelas CPCJ.

Acresce ainda que:

- não é, por norma, dado cumprimento ao nº2 do art.º25º, e por isso os técnicos das comissões ao invés de darem prioridade ao trabalho nas comissões têm de dar prioridade ao trabalho a efectuar na instituição de origem, o que traz naturalmente constrangimentos à eficiência da comissão;
- não é, por norma, dado cumprimento ao estabelecido no artigo 28º da Lei de Protecção, na medida em que as entidades e os serviços representados nas comissões não se sentem vinculados às deliberações da comissão (ex.: formação profissional, acolhimento, etc.);
- a definição da duração dos mandatos e seus limites (artigo 26º), carecem de compensação pela introdução de um mecanismo de transição a fim de permitir uma gradualidade na substituição dos técnicos designados para as CPCJ.

Mas os membros das CPCJ não podem perder a ligação às entidades a que pertencem e que representam: esta ligação é fundamental para intervirem de forma a corresponderem às medidas preconizadas. Estes técnicos devem ter sensibilidade para as temáticas, não devendo no entanto estar nas comissões a tempo inteiro, na medida em que esta circunstância provoca o afastamento das instituições a que pertencem, e cuja resposta é indispensável.

Uma boa parte do funcionamento das CPCJ, depende da boa vontade; mas o cabal desempenho das suas competências não é compatível com o voluntariado. Este só pode ser aceite quando existe um esqueleto altamente profissionalizado, que enquadra, e terá sempre tem que ser estruturado, motivado e preparado.

É fundamental encontrar centros de apoio, ágeis, que representem uma racionalização otimizada dos recursos e intervenham de forma eficaz. Para isso é necessário:

quanto à comissão

- alargar o *modus operandi* das CPCJ, com um presidente desejavelmente nomeado, com poderes reforçados, responsabilizado pelo funcionamento da comissão;
- legitimar a intervenção da CPCJ quando há incumprimento reiterado e grave ao protocolo de cooperação (as CPCJ devem intervir em todos os casos; só se deve passar directamente para o tribunal quando o abuso sexual é intra familiar);
- delimitar a acção das CPCJ, bem como a clarificar o âmbito da sua autonomia funcional (as CPCJ não precisam de mais poder, mas de autoridade), definindo-se parâmetros de execução das medidas;
- fazer evoluir a intervenção das CPCJ de forma a ser cada vez mais especializada e suportada por um saber científico;
- atribuir alguma capacidade financeira, a fim de ser possível pedirem perícias, como capacidade para pedir registo criminal, certidões de nascimento, etc);
- efectivar a possibilidade de recorrer a procedimentos de urgência;
- efectuar em tempo útil o acompanhamento e a revisão dos acordos de protecção;

quanto aos técnicos

- exigir que os técnicos tenham formação especializada, adequada e contínua, nomeadamente ao nível das suas competências (há falta de formação para a identificação do mau trato);
- evitar a extrema mobilidade dos técnicos, incompatível com um trabalho eficaz, definir o perfil dos técnicos, assegurando a formação, a motivação, o empenho permanentes; todos os técnicos têm que ser responsabilizados pelo despiste pela reflexão, pela problematização, etc);
- promover a motivação dos técnicos (quem está nas comissões tem de querer servir as crianças);
- garantir o indispensável apoio jurídico, eficaz e atempado, aos técnicos das comissões;

quanto aos meios

- criar uma base de dados dos processos em curso nas CPCJ, que faça o tratamento informático das várias situações, exaustivo e cruzado, a fim de não se perder informação (há uma grande itinerância das famílias o que leva á multiplicação de processos relativos à mesma criança, não se criando as condições necessárias ao cumprimento do artigo 28.º);

quanto à articulação com as demais entidades

- responsabilizar os técnicos e as hierarquias, no sentido da assumpção do carácter prioritário do trabalho nas CPCJ;
- clarificar o papel e o estatuto dos cooptados;
- garantir a articulação com os restantes organismos envolvidos na promoção e protecção da criança, clarificando a corresponsabilização de quem é o interlocutor (as CPCJ têm assumido funções que não são as suas, nomeadamente as de acompanhamento);

- corrigir as falhas (e mesmo falta) de colaboração da rede social, colaboração esta que deveria ser obrigatória;
- clarificar os deveres de colaboração e vinculação a que estão adstritas as entidades que estão representadas nas CPCJ (falta de interiorização de sentimento de parceria por parte dos organismos que integram as CPCJ);
- promover o trabalho em parceria das diferentes instituições envolvidas, assegurando desta forma a vinculação e a cooperação dos serviços representados (quem a garante, em que tempo, quem garante o respeito pelo carácter prioritário da intervenção);
- agilizar as relações com o MP;
- corrigir os deficientes apoios técnicos e as deficientes articulações com a PSP e outros organismos;

quanto aos critérios de decisão

- uniformizar os critérios para a sinalização de perigo;
- uniformizar os procedimentos (nomeadamente através de guiões de atendimento);
- garantir a pluridisciplinaridade na resposta;
- promover que *“o processo de promoção e protecção é individual, sendo organizado um único processo para cada criança e jovem,”* (artigo 78º) de forma a que não haja tantos processos quantas as situações identificadas, independentemente de estar em causa a mesma criança (situação que se agrava nos casos em que a família muda de residência e que para a mesma criança se vão abrindo processos em várias comissões);
- promover a aplicação sistemática dos vários diplomas dos vários sectores para obviar uma colisão que impeça a promoção dos direitos das crianças (por exemplo, a transferência escolar limitada no tempo);
- evitar que nos casos da prática de crime se estabeleça uma separação entre o processo de promoção em curso na CPCJ e o processo crime (devendo a informação recolhida no âmbito de cada um ser tratada de forma unitária, em benefício tanto do apuramento da verdade como da criança);

quanto à avaliação

- efectuar auditorias ao desempenho das CPCJ;
- proceder à avaliação do funcionamento das comissões alargadas;
- constituir uma equipa externa à CPCJ, que ajude a ler o que funciona e o que não funciona;
- divulgar de forma organizada e sistemática as boas práticas.

b. Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco

O papel da Comissão Nacional carece de se ver clarificado e reforçado, nomeadamente no que se refere aos seus poderes e ao seu papel de apoio e coordenação com as CPCJ (artigo 31.º).

Devia ainda ser clarificada a sua capacidade em funcionar como motor da colaboração e articulação dos vários organismos da sociedade civil e dos diferentes ministérios que se fazem representar nas CPCJ, dos que integram a rede social.

A transferência desta Comissão Nacional para a tutela da Presidência do Conselho de Ministros, é entendida como um factor facilitador daquela função como agente catalizador das capacidades dos vários organismos envolvidos.

c. Ministério Público (MP)

O Ministério Público (MP) tem um papel de acompanhamento e fiscalização, pelo que é indispensável uma rigorosa e cuidadosa especialização dos respectivos magistrados, bem como com uma forte formação na área dos direitos da criança, formação esta que deve ser inicial e contínua.

Apesar do MP não integrar as CPCJ, o artigo 11.º não dispensa a sua intervenção em algumas reuniões daquelas comissões (alíneas e) e f) do artigo 11.º), verificando-se no entanto uma aparente falta de articulação entre estas duas instâncias. São exemplo a aparente deficiente percepção da urgência dos casos que lhes são remetidos pela CPCJ, ou a devolução por parte do MP de processos que deveriam ser objecto de processo crime.

A intervenção das CPCJ depende sempre do consentimento dos pais. Mas quando se verifica que os agressores estão dentro da família, o caso deve ser imediatamente remetido para os tribunais, apesar de persistir a necessidade de uma medida de protecção de proximidade imediata.

A intervenção do MP deve ser imediata e cuidada sempre que se trate de matéria dolosa, isto é, sempre que é cometida uma situação de abuso, e se se entender que há fortes indícios da prática de crime. Nestas circunstâncias as CPCJ não têm competência: só os tribunais podem limitar direitos.

Por outro lado, entende-se que o MP tem que ser mais activo na intervenção, nomeadamente na iniciativa para a aplicação de medidas coercivas, nomeadamente para remover o perigo a que está sujeita a criança.

A actual filosofia de intervenção do MP está correcta; contudo para a eficácia da intervenção e tutela do Estado em casos de perigo, é fundamental desbloquear as relações das CPCJ com o MP. O MP deve exercer as suas funções de fiscalização de forma uniforme.

d. Tribunais

Quanto aos Tribunais verifica-se, desde logo um *deficit* de Tribunais de Família e Menores. O país deve ser coberto de tribunais especializados de família e menores, ou pelo menos, quando tal não for possível nem adequado, por secções especializadas em matéria de crianças e jovens nos tribunais de competência genérica. Os tribunais têm que ser especializados: têm de ter gabinetes de psicologia, de mediação/audição familiar, e as próprias instalações dos tribunais precisam de adaptação, de serem mais acolhedoras.

Quanto à formação dos agentes judiciais que intervêm nas áreas da criança, apontam-se os seguintes constrangimentos:

- ausência de formação específica (com outras componentes para além da área jurídica) dos magistrados que estão nos tribunais de família e menores (a formação especializada dos magistrados tem de passar a requisito para a colocação e permanência nos tribunais especializadas);
- inexistência de assessorias adequadas com formação especializada nas áreas das crianças e jovens;
- ausência de formação adequada por parte dos funcionários que trabalham nos tribunais de competência especializada;
- insuficiente formação dos agentes de polícia criminal;
- inexistência de formação adequada dos técnicos das EMAT (o que dificulta trabalho em articulação com os tribunais).

Quanto aos critérios e procedimentos verifica-se que é fundamental:

- clarificar o conceito de urgência e definir os respectivos critérios (os tribunais raramente respeitam o prazo das 48 horas no caso de detenção em flagrante delito);
- uniformizar em função de critérios objectivos as decisões dos Tribunais em matérias análogas (questionadas pelas próprias crianças) procurando assim reduzir a subjectividade do Tribunal:
 - rever a medida aplicada no âmbito da LTE, pelo menos de 6 em 6 meses (mas terá que haver um novo debate judicial ou basta uma decisão judicial?;
 - considerar que a audiência preliminar deve ser exclusiva para consensualizar, reservando-se a audiência judicial para produção de prova, com contraditório;
 - determinar irrelevante a desistência da queixa nos crimes semi-públicos, clarificando-se assim interpretações e permitindo a aplicação de medidas preventivas de delitos maiores;
 - clarificar se o cumprimento da medida cautelar desconta ou não no cumprimento da medida efectiva.

Quanto à **organização processual** é fundamental proceder ao registo informático centralizado, de forma a dar cumprimento à regra da apensação processual, bem como ao registo integrado a nível nacional das medidas tutelares educativas aplicadas (este registo nem sequer existe dentro de um tribunal). A inexistência de registo tem permitido a duplicação de processos e não possibilita dar cumprimento a regra da apensação processual.

Quanto à integração efectiva da criança no âmbito da LTE, é necessário que:

- o período que decorre entre a prática do crime e a decisão judicial seja encurtada;
- o defensor oficioso o seja de facto;
- o processo de contagem da medida cautelar seja uniforme e não dependa dos juízes;
- a intervenção seja imediata, com regimes disciplinares mais agilizados, menos tipificados;
- a medida seja flexibilizada, no sentido de incluir um período probatório experimental, tipo liberdade condicional;

- os internamentos sucessivos, sejam evitados, o que significa apensação dos processos (não pode passar a adolescência a cumprir penas);
- o jovem seja responsabilizado quando se trata de acompanhamento educativo, não se verificando um simples arquivamento quando não é cumprido;
- os magistrados sejam co-responsabilizados na recuperação dos jovens;
- a entidade fiscalizadora funcione de facto.

e. Centros Educativos

Relativamente aos centros educativos observa-se:

- ausência de homogeneidade na cobertura do território nacional;
- desadequação das instalações;
- ausência de regulamentação relativa aos centros de detenção (não há regulamentos para auxiliarem na aplicação de medidas não institucionais, ao contrário do que existe no âmbito da medida institucional, sendo necessário introduzir medidas combinadas);
- ausência de formação especializada por parte dos técnicos. e a multiplicidade dos advogados que assumem a defesa da mesma criança (não é muito adequado que a criança venha ter 2 ou 3 advogados).

É também fundamental melhorar a formação e a educação nos centros educativos e envolver o Ministério da Educação neste processo. Na colocação de professores nos centros educativos é necessário atender-se a um critério de formação específica dos educadores.

É ainda necessário, a integração entre a Lei Tutelar Educativa e o sistema de protecção: muitas das crianças abrangidas pela LTE estiveram numa situação de risco, mas muitas das vezes a intervenção nessa área não foi adequada ou bem sucedida.

f. Rede Social

A rede social desempenha um papel fundamental na execução da LPCJ.

A execução de políticas de prevenção requer uma articulação global de toda rede social, envolvendo as escolas, os hospitais, os centros de saúde, o PETI, o Centro de Formação de Professores, etc.

A resposta social nunca pode ser depositária e desarticulada, (falta de articulação entre as instituições/sectores) e para que seja eficaz, é fundamental que sua capacidade de resposta, signifique:

- a mobilização dos recursos locais, promovendo a integração de todas as freguesias, bem com a articulação com todas as instituições e todos os recursos disponíveis;
- a descentralização e responsabilização pela detecção primária e que que as entidades de 1ª instância assumam a responsabilidade de intervenção na prevenção;
- o reforço dos saberes de proximidade, para que possam surgir ambientes familiares e proto familiares;

- o estabelecimento de uma rede social de famílias de acolhimento e de adoção;
- a existência de projectos de prevenção em articulação com a escola , bem como a remoção do *deficit* de resposta dos serviços de saúde (obrigatoriedade da resposta em tempo útil).

No âmbito da rede social são ainda necessárias estruturas adequadas para problemáticas específicas, nomeadamente ao nível das áreas da saúde mental e deficiência. Nestas situações as instituições têm que ser pequenas e com técnicos qualificados no âmbito das competências comportamentais, das terapêuticas diversas, etc.

Ao nível da rede social verifica-se uma ausência de uma cultura de prevenção. É fundamental que as estruturas de proximidade estejam enquadradas em políticas sectoriais mais vastas e responsabilizantes de forma a assegurar que se trabalhe em rede, se façam parcerias, procurando assim dar cumprimento ao art.º13º da Lei de Protecção (dever de colaboração) e ao art.º14º da Lei de Protecção (assegurar o apoio logístico)

g. Vulnerabilidades/prioridades

A falta de ligação entre a LTE e a LPCJ, é uma das causas da ausência de respostas para jovens problemáticos, a quem não é aplicada a medida de internamento – esta ausência não é problema da lei, mas falta de recursos da LPCJ.

Constata-se que grande parte das situações identificadas denuncia falta de trabalho preventivo. Destas situações destacam-se neste contexto duas:

- incidência predominante dos processos na área escolar (absentismo, abandono), o que denuncia falta de trabalho preventivo;
- *reincidência intrafamiliar*, isto é cerca de 20% dos processos correspondem a uma intervenção de 2ª geração, nos filhos dos já sinalizados quando crianças.

Junto das CPCJ é fundamental:

- regularizar os procedimentos dos técnicos;
- responsabilizar as entidades representadas nas CPCJ;
- apoiar equipas multidisciplinares, em articulação com o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde;
- reforçar a componente técnica através de técnicos a tempo inteiro;
- estabelecer protocolo entre MTSS/MJ/ANM

Observa-se ainda a necessidade de:

- promover a articulação interministerial para desenvolver e executar uma política de promoção e protecção da criança;
- criar “bússolas de referência”, destinadas ao acolhimento da 1ª e 2ª infância, e de preparar pessoas na comunidade para esse efeito;
- criar um CAT para crianças com problemas comportamentais;
- colocar técnicos no terreno;
- criar gabinetes de apoio ao aluno e à família;
- disponibilizar recursos suficientes para tratar de crianças com deficiência, com problemas especiais, com mais de 12 anos.

Considera-se ainda necessário proceder à recolha sistemática de informação no sentido de criar bases de dados relativas a :

- sinalização de situações de risco (para a partir daí se permitir a identificação de situações de perigo e poder intervir em tempo útil);
 - crianças para adopção e candidatos à adopção;
 - crianças em perigo com processos nas CPCJ.

4. Outras questões conexas

a. Contexto: Pobreza, Laços Familiares e Escola

Tem vindo a observar-se uma alteração progressiva ao longo dos últimos 10 anos. A sociedade civil está mais alertada, mais informada, mais activa

Os Sistemas de Acolhimento, de Protecção, e Tutelar de Crianças e Jovens estão bem concebidos na sua filosofia e nas suas linhas gerais, mas não estão avaliados. Urge criar condições para que sejam compreendidos em profundidade e, conseqüentemente, funcionem em tempo útil. A avaliação tem que ser feita; ela é uma expressão de maturidade e deve estar articulada com a investigação. Mas para tal é necessária coragem para intervir e exigir responsabilidades; não pode haver generalizações e todos têm que ser responsabilizadas.

Pobreza

É assim importante reconhecer que a pobreza:

- é o pano de fundo que torna impossível à família ser um lugar de integração e de equilíbrio;
- não gera inclusão;
- permite uma devassa dos quotidianos familiares, contrariamente ao que se passa com os mais privilegiados.

Mas a pobreza não pode ser considerada mau trato ou negligência grosseira. Contudo as condições materiais da pobreza estão muitas vezes na génese de muitas formas de negligência (1/4 das famílias portuguesas vive em situação de perigo e estas são visíveis, estão já sinalizadas). Na análise desta realidade, um dos problemas fulcrais que se observa é a ausência de um instrumento que permita recolher sistematicamente informação e que permita em tempo útil tratar os maus-tratos – em suma, um banco de dados. Paralelamente, a invocação da protecção e reserva de dados existentes torna difícil obter informação necessária para a intervenção.

Por outro lado verifica-se que na génese de muitos problemas estão as famílias em situação de monoparentalidade – mães com vários filhos, sem apoios da Segurança Social, à margem da lei: estas mães trabalham muitas horas por dia e as suas crianças ficam demasiado tempo sozinhas. Há uma fatia da população, que nunca foi trabalhada, que foi de rico, é actualmente de risco, e tem agora filhos;

Outra questão importante é que há muitas crianças, “órfãs de pais vivos”, internadas por dificuldades financeiras dos seus pais (contudo institucionalizar uma criança custa o

dobro do que mantê-la numa família da classe média). A devolução destas crianças às suas famílias origem (para onde querem regressar) exige equipas de apoio; de facto sabe-se que as famílias não podem ser deixadas sozinhas (trata-se de uma intervenção dispendiosa, mas menos do que deixá-las nas instituições).

Escola

Tem vindo a observar-se um aumento das situações desviantes, fugas, envolvimento em *gangs*, para as quais não há ainda soluções. Estas crianças, que muitas vezes abandonam a escola (a maior parte das crianças com comportamentos pré-delinquentes tem escolaridade baixíssima), estão em grande sofrimento, não conseguem atingir objectivos. Por exemplo, o PETI e o Escolhas são programas de fim de linha, que apesar de não terem componentes para a formação social apresentam contudo respostas agilizadas: cada criança tem um percurso específico, em qualquer altura do ano podem entrar e sair em função das competências e do seu estágio de desenvolvimento, cada criança tem um percurso específico.

Observa-se a falta de uma cultura de prevenção radicada e especificamente, que a escola ainda não interiorizou as suas competências em matéria de prevenção.

Programas como o PETI, o Escolhas, são muito importantes na medida em que promovem a prevenção de comportamentos desviantes, com recurso a técnicos de proximidade, para combater a criminalidade juvenil, o absentismo escolar.

Neste âmbito, é importante trabalhar as competências parentais *in loco* e não em escolas de pais que não são avaliadas. É fundamental trabalhar com cada família, desde o levantar ao deitar.

Crimes Sexuais

Em Portugal regista-se uma diminuição do número de denúncias dos crimes sexuais contra crianças, e verifica-se também que o lapso temporal entre o evento e a queixa é cada vez menor - há uma maior consciência que permite uma melhor recolha de prova em tempo útil.

Neste âmbito, existe um dever de denúncia sempre que haja suspeita de maus-tratos e de abuso sexual – para que se proceda a uma eficaz intervenção médico-legal e sócio-terapêutica.

A intervenção da polícia tem um papel decisivo em casos de perigo e de urgência (de notar que por não haver intervenção nocturna por parte da PSP, as vítimas ficam desprotegidas); a intervenção pode e deve ser efectuada por sua iniciativa com comunicação ao MP.

Para além da consagração da natureza pública dos crimes sexuais contra crianças, dispensando queixa, é necessário desenvolverem-se mecanismos que melhor protejam a criança que foi vítima deste tipo de crime:

- a) encontrar formas de preservar a prova sem aumentar o sofrimento das crianças;
- b) garantir que a intervenção da medicina legal deve ser o mais precoce possível no processo de forma a proteger a criança:

trata-se da possibilidade de uma intervenção única em tempo útil. Mas há muitos casos em que a saúde tarda a denunciar, o que obstaculiza as perícias e a devida intervenção: é necessário formar os médicos para a necessidade de preservar a prova e de poupar as crianças a uma multiplicidade de exames;

- c) criar estruturas e espaços físicos próprios para lidar com estas situações (salas com vídeos unidireccionais), procurando-se evitar repetições traumáticas;
- d) gravar as declarações das crianças: o registo deverá ser feito o mais precocemente possível e sem repetição, sempre mediado por um psicólogo forense e um técnico de confiança da criança; isto, porque as crianças vão perdendo fiabilidade do que dizem à medida que se distanciam dos factos; para além de que se os depoimentos não forem registados, ficam perdidos para sempre. Mas a memória futura só pode servir, salvaguardados os princípios do contraditório;
- e) formar equipas especializadas na avaliação e acompanhamento sócio-terapêutico.

b. LTE, LPCJ e Sistema Judiciário

Existe consenso em considerar fundamental a sinalização precoce das situações de risco, a existência de organizações que previnam disfunção e a existência de medidas de mediação e de reparação nas situações de condutas desviantes. Como foi acima descrito, existem programas, com o objectivo de fazer a prevenção da delinquência juvenil – PETI, “Escolhas”.

A criança não é nem nunca foi considerada uma prioridade: apesar de intervenções sectoriais não há uma política global e integrada, nem tão pouco uma entidade com capacidade para as ouvir e as representar (essa não é a função da CNPCJ).

Neste campo, várias reflexões poderão ser feitas:

- sobre o papel do Estado, que pode responder à questão básica de investimento, à formulação de um programa nacional de envolvimento, à garantia da execução das leis;
- sobre o necessário tempo para reflectir na forma de executar de acordo com a letra e o espírito da lei;
- sobre a publicação de boas práticas (medidas de reparação) a fim de permitir uma eventual regulamentação;
- sobre a necessidade de deixar a jurisprudência seguir o seu caminho e sobre a conveniência em publicar o que se passa nos TFM.

A LPCJ e a LTE criaram uma situação complicada: deram origem a duas barreiras estanques entre a justiça e a segurança social quase que inviabilizando acompanhamentos alternativos mais individualizados e adequados. Além disso, a reforma da LTE e da LPCJ deixou para trás o parente pobre que é a família: é urgente repensar a responsabilidade parental, a partir das competências educativas e de ajuda aos pais.

Há uma necessidade de articulação entre a LPCJ e a LTE (nomeadamente utilizando instrumentos como os da admoestação, trabalho cívico) e é, ainda, necessário intervir a montante da LTE e da LPCJ – regulamentar, fiscalizar, avaliar (não há hábitos consistentes de avaliação das práticas), introduzindo mecanismos do seu funcionamento. A LPCJ nunca funcionará adequadamente sem claramente se definir a articulação, o trabalho em rede, por exemplo, com o instituto da adopção.

Lei Tutelar Educativa

Parece existir uma boa assimilação da LTE (excepto pelos advogados), apesar de não funcionarem os vasos comunicantes entre a LTE e LPCJ (o sistema de protecção não consegue arranjar resposta para muitos dos jovens com comportamentos problemáticos).

Alargamento do tratamento previsto para crianças e adolescentes, aos jovens até aos 21 anos, a não ser que o juiz considere o delito muito grave

Relativamente à LTE é necessário:

- regulamentar a mediação tutelar;
- garantir a interactividade das penas e medidas (debate sobre a necessidade de existência de três sistemas);
- regulamentar as medidas não institucionais;
- reflectir sobre a progressividade das medidas, no sentido da sua flexibilização;
- eliminar o internamento ao fim de semana;
- evitar a execução sucessiva das medidas (porque nunca há a visão global do sistema).

O sistema previsto na LTE só prevê a intervenção depois de ter havido queixa – há uma impunidade sucessiva dos adolescentes que praticam sistematicamente o furto (não vão à escola, não dormem em casa) – é necessário rever a possibilidade de intervenção do MP. Mais, sempre que um crime seja de natureza pública tem que ser denunciado directamente ao MP (pela escola, hospital, centro de saúde) junto dos tribunais - a desjudicialização não pode prejudicar os princípios, não pode inverter o sentido do julgamento feito em tribunal. E tem que haver uma clarificação das funções das CPCJ e dos tribunais.

Lei de Protecção de Crianças e Jovens

A LPCJ entrou em vigor acompanhada de uma resolução do CM que estabelecia um “caderno de encargos”. Contudo e apesar daquele “caderno”, regista alguns déficits:

- falta de regulamentação das medidas de apoio, de orientações administrativas e de contratualização com a sociedade;
- falta de um manual de procedimentos: o que se faz com uma criança retirada à família, como se faz o projecto de vida (manual que funcionaria como regulamento e como código de boas práticas);
- falta redefinir políticas e um conceito de acolhimento de emergência eficaz (24 horas por dia);

- falta de técnicos e a necessidade do robustecimento da CNCPCJ (que deve ser fortemente operacional e correr o país a avaliar e a fiscalizar);
- falta de respostas para a doença mental infantil e juvenil;
- acentuada assimetria de desempenho das instituições que trabalham nesta área, no seio das autarquias (e por vezes duplicação de serviços nas próprias autarquias).

Sistema judiciário

A rede de TFM não cobre o país nem os tribunais de comarca têm magistrados especializados. Aliás, mesmo nos tribunais especializados não há formação especializada no direito das crianças e jovens, nos procedimentos, nos funcionários. Seria importante abrir uma rede de TFM e criar a obrigatoriedade de uma formação prévia, a definição de critérios claros de colocação.

O Estado tem-se mostrado negligente na protecção dos mais vulneráveis e o direito dos menores sempre esteve excluído da formação inicial dos respectivos profissionais. As despesas não são suportadas pelo Estado no apoio judiciário e o que parece importar é o objecto do direito – património - e não os sujeitos do direito - as pessoas -. Tem havido muito mais investimento dos profissionais do Direito no direito patrimonial que na defesa e promoção dos Direitos Humanos.

O processo de mediação tutelar educativa carece de uma nova regulamentação que alivie os tribunais, que permita uma intervenção precoce, que reforce os laços com a comunidade (em Barcelona, 40% dos processos são resolvidos por mediação rápida que não leva um mês)

Observação de alguns problemas:

- o sistema está em ruptura: há cada vez mais processos, que se prolongam no tempo em detrimento do *"tempo da criança"*. Os tribunais estão cheios de processos tutelares cíveis, de regulação de poder parental, e os processos são muito lentos – seria importante retirar dos tribunais tudo o que pode ser. Seria importante criar um centro para canalização dos pedidos, que permitisse uma informação integrada (fundamental para a determinação do acompanhamento) e poderia, ainda, o sistema judiciário agilizar os seus mecanismos com as instituições com que trabalham;
- falta de regulamentação da mediação tutelar;
- as despesas não são suportadas pelo Estado no apoio judiciário e o que parece importar é o objecto do direito – património - e não os sujeitos do direito - as pessoas;
- duração excessiva dos processos, que nunca são arquivados, apesar da duração máxima prevista ser de 18 meses (nº2, art.º63º) e de muitas vezes se tornar inútil a sua manutenção;
- as crianças em situação de ilegalidade não têm assento em lugar nenhum;
- tem de haver uma maior proximidade entre os tribunais e o MP – os processos não podem ser somente de enquadramento na perspectiva legal;
- tem de haver uma clarificação da intervenção das forças policiais – que poderão participar em qualquer momento (artº174ª do CP) - que deve ser para além do mero enquadramento legal. Propõe-se uma clarificação do artº5º;

- parece fundamental, o apoio aos tribunais – EMATs – uma vez que previne a institucionalização e sustentam as decisões dos tribunais. As EMATs, se reforçadas, poderiam executar as decisões das CPCJ;
- existe uma difícil articulação com os tribunais: TFM e MP.

5. Propostas de reflexão, áreas de intervenção

A infância em Portugal caracteriza-se por uma enorme heterogeneidade; esta não pode ser tratada como uma realidade única. Impõe-se uma reflexão sobre uma potencial mudança de valores no que diz respeito ao que deve ser a infância.

A investigação tem que assumir um papel fundamental, devendo-se investir nomeadamente nas seguintes áreas:

- recolha sistemática de informação com objectivo de elaborar diagnósticos actualizados, formular indicadores, construir bases operacionais de dados;
- definição de metodologias e modelos alternativos de intervenção.

É importante investir nomeadamente nos seguintes domínios:

- redes de apoio à criança (desde a gravidez e em todos os subsequentes estádios de desenvolvimento) e redes de apoio aos pais, através de criação de estruturas para lidar com as suas dependências;
- estruturas de saúde mental infantil e juvenil, cuja intervenção é urgente. A lei da saúde mental não pode só ser pensada em situações extremas, tem a ver com todas as vulnerabilidades; é fundamental fazer bons e fundamentados prognósticos em tempo útil para as crianças;
- eficaz aproveitamento da área escola para discutir e pôr em prática o ideal de criança;
- sistemas de informações, informatizados de forma a permitir o cruzamento de dados com todas as entidades que intervêm junto das famílias;
- programas de luta contra a pobreza articulados entre si e com os vários voluntariados e, particularmente, com o cidadão comum (é necessária uma campanha de sensibilização a nível nacional);
- investigação das políticas de família.

Foi ainda sugerida a criação do Provedor da Criança – pró-activo, antecipatório, acompanhante, disponível, territorializado, que promova a cidadania da infância e que se procure com a articulação das políticas – e de um Observatório da Criança, que promova a investigação e que dê mensagens aos vários sectores que executam as leis.

Foi também sugerido que ao invés de criar um Provedor da Criança, aprofundar o que está previsto em sede de Provedor de Justiça, com reais funções de acompanhamento e fiscalização.

i. A prevenção, o acolhimento e os profissionais

Prevenção

A prevenção não pode ser entendida como uma prótese, é necessário que se transforme numa atitude, que resulte de uma cultura institucional para que aconteça; tem que estar em todo o sítio – é antecipação, pró-acção. A intervenção precoce, tem que ser uma política obrigatória, que alastra por toda a parte, que promove o desenvolvimento equilibrado da criança

A escola, entendida desde a creche, é um local de prevenção: é a entidade que primeiramente recebe a criança. Os técnicos têm que ser formados de forma a serem capazes de avaliarem as situações, com um olhar especializado, que permita a prevenção pela promoção dos factores de resiliência, pela diminuição dos factores de risco; os técnicos têm que ter conhecimento das LPCJ e da LTE.

Mas a escola não permite a individualização, é demasiado massificada – as crianças estão sub representadas nas preocupações educativas. Isto é preocupante porque são as escolas, as creches, os centros de saúde os locais de sinalização precoce de maus-tratos.

Acolhimento

Os lares não devem receber mais que oito a dez crianças – esta é a única forma de combater a massificação e de recriar alguma familiaridade. Idealmente, estas crianças deverão recorrer às escolas da zona, para que melhor se insiram nas comunidades em que se encontram.

Segurança social: a segurança social é o parceiro mais ausente em todo o processo de protecção e promoção; neste âmbito, dever-se-ia investir prioritariamente nas famílias de acolhimento, na família alargada e só depois nos centros de acolhimento.

É necessária uma investigação sobre a opção entre família de acolhimento e instituições, nos modelos de intervenção junto dos pais, na avaliação das experiências em curso.

Seria importante investir em campanhas de solidariedade a fim de alargar a rede de famílias de acolhimento e de adopção.

Técnicos

Os técnicos têm que ser cuidadosamente recrutados, e devem ser especializados na matéria. É fundamental que seja exigente, a formação académica dos profissionais que se ocupam das crianças. Igualmente, que a qualificação dos trabalhadores da segurança social - quem trabalhar com crianças e jovens - seja especializada na área da infância.

No que diz respeito à organização das instituições de acolhimento, seria importante fazer uma reflexão sobre a forma como são dirigidas e investir na profissionalização da sua gestão. É importante definir padrões de qualidade rigorosos e promover a integração dos recursos locais em cada uma delas.

V. Recomendações

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos; Liberdades e Garantias, através da Subcomissão de Igualdades de Oportunidades ao longo de seis meses ouviu em audição um conjunto de entidades e personalidades representativas dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças, e da promoção dos seus direitos. A informação recolhida, e a reflexão que dela foi sendo feita, permite equacionar algumas linhas matrizes a ter em conta na intervenção sobre os sistemas, que apresenta como recomendações, salvaguardando-se contudo o poder de iniciativa legislativa dos Grupos Parlamentares nos termos constitucionais e regimentais:

1. quanto à prevenção
 - a. investigação: construção de indicadores de sinalização;
 - b. activação da intervenção preventiva por parte da saúde, educação, segurança social;
2. quanto aos instrumentos
 - a. clarificação dos conceitos: superior interesse da criança, urgência, perigo;
 - b. clarificação/ alteração das competências dos vários intervenientes (cpcj, MP, tribunais, autarquias, rede social) e respectiva responsabilização;
 - c. consagração do princípio da multidisciplinaridade e da proximidade na intervenção;
 - d. regulamentação das medidas de promoção e protecção, bem como de mediação tutelar;
 - e. definição comum de critérios na organização dos processos, na intervenção: das cpcj, dos tribunais;
 - f. integração de metodologias de avaliação em todos os procedimentos de acolhimento, protecção e tutelares;
 - g. efectivação de mecanismos de fiscalização;
3. quanto aos requisitos
 - a. definição dos perfis e dos critérios de selecção dos profissionais;
 - b. introdução de valências curriculares na área da criança nas diversas formações académicas concorrentes (educação, saúde, direito, ciências sociais) nos níveis gerais e de especialização;
 - c. especialização dos tribunais;
4. quanto aos modelos
 - a. ponderação de outros modelos de acolhimento (famílias profissionais, famílias de acolhimento prolongado);
 - b. diversificação das respostas por áreas especializadas: saúde mental, comportamentos difíceis, etc;
 - c. redução da dimensão das instituições de acolhimento e definição dos respectivos requisitos de funcionamento, de financiamento, etc;
5. quanto à gestão
 - a. definição de um modelo que garanta a articulação intersectorial.

Os sistemas avaliados referem-se às respostas que a sociedade organizou para responder às situações de fim de linha, em que as crianças já estão em perigo. Situações que se espera sejam sempre residuais. Contudo, por um conjunto diversificado de factores (pobreza, desemprego, alterações comportamentais profundas, disfuncionalidades diversas) este número tem aumentado. Mas nenhuma sociedade tem meios suficientes, nem competências, para suprir em tempo útil e de forma cabal as consequências deste aumento.

O primeiro objectivo é sem dúvida o da prevenção, reforçando as condições, as capacidades e as competências dos habitats das crianças. Políticas públicas de apoio às famílias que ajudem a colmatar as debilidades e reforcem as competências, políticas de educação articuladas com as famílias e que fomentam a inclusão no projecto educativo, políticas de saúde sinalizadoras dos sinais de perigo, políticas de solidariedade promotoras das necessárias compensações à manutenção das funcionalidades.

Dizendo de outra forma, a prevenção é o imperativo para que *a Humanidade* cumpra o considerando da Convenção dos Direitos da Criança e dê à *criança o melhor que tem para dar*.

A Deputada relatora
Maria do Rosário Carneiro

Índice

I – Nota Introdutória	1
II – Do enquadramento legal	7
III – Da informação estatística.....	8
IV- Do relatório	19
1. Princípios da intervenção para a promoção dos direitos da criança	20
a. Interesse superior da criança.....	22
b. Intervenção precoce e mínima	23
c. Família e responsabilidade parental.....	23
d. Vulnerabilidades/prioridades.....	24
2. Medidas de promoção e protecção	26
a. Apoio à família	27
b. Acolhimento	28
i. Em família	29
c. Adopção	31
d. Educação para o direito	33
e. Vulnerabilidades, prioridades	34
3. Entidades com responsabilidade na promoção e execução	35
a. Comissão de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ).....	35
b. Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco	39
c. Ministério Público (MP)	40
d. Tribunais	40
e. Centros Educativos	42
f. Rede Social.....	42
g. Vulnerabilidades/prioridades.....	43
4. Outras questões conexas	44
a. Contexto: Pobreza, Laços Familiares e Escola.....	44
b. LTE, LPCJ e Sistema Judiciário.....	46
5. Propostas de reflexão, áreas de intervenção	49
V. Recomendações	51