



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Repensar o sistema de proteção da criança português no quadro das políticas públicas de bem-estar

José Luís dos Santos Castro

Doutoramento em Serviço Social

Orientadores:

Professor Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Associado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Professor Doutor Luís Manuel Antunes Capucha, Professor Catedrático, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Repensar o sistema de proteção à criança português no quadro das políticas públicas de bem-estar

José Luís dos Santos Castro

Doutoramento em Serviço Social

Júri:

Doutor Pablo Álvarez-Pérez, Professor Associado, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Doutora ANtonia Picornell Lucas, Professora Titular de Universidad, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca

Doutor Manuel Sarmento Pereira, Professor Associado c/ Agreg., Instituto de Educação da Universidade do Minho

Doutora Maria Inês Amaro, Professora Auxiliar Convidada, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Luís Manuel Capucha, Professor Catedrático, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2023

Dedicatória:

À minha filha Ana como estímulo
para que enfrentes e venças os teus desafios

AGRADECIMENTOS

Uma tese de doutoramento é um enorme desafio que cada um tem que assumir sozinho, mas cujo percurso está recheado de pequenos e grandes gestos, interações, simples palavras, nos mais variados contextos, que contribuem para o resultado final.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus orientadores, Professores Jorge Ferreira e Luís Capucha por aceitarem partilhar comigo este desafio e pela disponibilidade com que me apoiaram com o seu saber, experiência, competência e incentivos.

Um agradecimento muito especial ao meu amigo Luís Capucha que foi o primeiro a incentivar-me a abraçar este caminho e que me apoiou sempre em todo o percurso.

Agradeço aos participantes nesta investigação a generosidade com que me emprestaram o seu tempo e a partilha muito útil dos seus conhecimentos, opiniões e experiências. Um grande abraço ao meu amigo António Batista a quem agradeço ter orientado, de forma excelente, a reunião do Focus Group.

Quero agradecer aos meus colegas de doutoramento Elizabeth, Marta, Vânia, Daniela, Flávia, Isabel, Sara e Rui. Foi espantoso ver como, vindos de sítios tão diferentes, rapidamente constituímos um grupo e sempre nos apoiámos mutuamente.

Agradeço à Presidente da CNPDPCJ, Dr.^a Rosário Farmhouse, e à Vice-Presidente, Dr.^a Maria João Fernandes a abertura e simpatia com que acolheram as minhas solicitações. Um grande agradecimento à minha ex-colega Nélia Alexandre que foi uma ajuda imprescindível no trabalho de campo.

Agradeço à Ana e à Alexandra, as ajudas técnicas para superar as minhas insuficiências em momentos chave, e também a paciência e o apoio.

À família, ex-colegas e amigos agradeço os tais pequenos gestos e palavras que ajudam a superar momentos mais difíceis.

Por fim, as minhas ex-colegas Teresa Ferreira e Elizabeth Di Paolo, com quem tive o enorme prazer de trabalhar, têm muita ‘culpa’ nisto tudo. Estou-lhes profundamente grato.

RESUMO

Esta tese de doutoramento em Serviço Social, centra-se na análise da capacidade de prevenção do perigo e de proteção das crianças do sistema português. Partimos do estudo das tendências de evolução dos SPC no plano internacional, e da análise do modelo de organização em parceria das CPCJ, para definir novos conceitos teóricos, operacionais e éticos para melhorar a capacidade protetiva do sistema.

O estudo incidiu nas políticas de bem-estar e proteção às crianças numa análise comparativa entre Portugal e outros países da UE: Finlândia, França, Países Baixos e Irlanda, feita com base nas dimensões de *orientação global*, *modelo de organização* e *força de trabalho*.

Na investigação utilizámos métodos qualitativos, designadamente, a análise documental, a entrevista a informadores privilegiados, a realização de um grupo focal, com 10 membros das CPCJ, e a observação participante. As 18 entrevistas foram feitas a académicos e especialistas, dirigentes atuais e antigos do SPC e presidentes de CPCJ.

Concluímos que os países analisados, seguiram tendências de evolução visando a articulação das políticas dirigidas às crianças e a priorização da prevenção, enquanto Portugal persistiu numa visão judicializada da proteção de crianças, como uma política isolada, e na continuidade de um modelo de organização que implica a subestimação da prevenção.

Numa perspetiva de futuro Portugal necessita de adotar uma orientação global centrada na criança e que priorize a prevenção, e um modelo de organização profissionalizado, assente numa força de trabalho altamente especializada, constituída por técnicos a tempo inteiro.

Palavras-chave: crianças; sistema de proteção de crianças; políticas públicas de bem-estar; Serviço Social.

ABSTRACT

This doctoral thesis in Social Work, focuses on the analysis of the Portuguese system to prevent and protect children. Therefore, we studied the evolution tendencies of the international child protection systems (CPS), and of the Portuguese partnership organization model of the Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) to define new theoretical, operational and ethical concepts to improve the Portuguese CPS.

The study focused on the welfare and child protection policies in a comparative analysis between Portugal and other EU countries: Finland, France, Holland and Ireland. Based on the dimensions of *global orientation*, *organization model* and *work force*.

In the investigation we used qualitative methods, such as, documental analysis, interviews with privileged observers, conducting a focus group with 10 CPCJ members and participant observation. The 18 interviews were carried out with academics and experts, current and former leaders of the system and presidents of the CPCJ.

We concluded that the countries analyzed followed trends aimed at articulating policies and prioritizing prevention, while Portugal persisted in a judicialized view of child protection, as an isolated policy, and in the continuity of an organization model that implies the underestimation of prevention.

From a future perspective, Portugal needs to adopt a global child-centered orientation and which prioritizes prevention, and a professionalized organizational model, based on a highly specialized workforce that works full time.

KEYWORDS: children; child protection system; welfare public policies; Social Work.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v
ÍNDICE	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	xi
ÍNDICE DE QUADROS	xiii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	xv
Introdução	1
1. Capítulo 1 – Políticas públicas e proteção de crianças	11
1.1 A abordagem sistémica da proteção de crianças	12
1.1.1 A proteção de crianças como sistema	12
1.1.2 O impacto da Conferência de Nova Deli na evolução dos SPC	14
1.1.3 As visões alargada e restrita da proteção de crianças	17
1.2 Estado Providência, políticas sociais e conceito de bem-estar	18
1.2.1 Políticas de bem-estar para as crianças	20
1.3 Crianças e famílias vulneráveis e intervenção preventiva e protetiva	22
1.3.1 A relação entre pobreza, exclusão social e maus-tratos.....	24
1.3.2 O desafio de trabalhar com famílias multidesafiadas	25
1.4 Políticas públicas e processos de continuidade e mudança	27
2. Capítulo 2- A evolução dos sistemas de proteção de crianças	33
2.1 O que defendem as entidades de referência internacionais	34
2.1.1 Orientações práticas para os sistemas de proteção	34
2.1.2 A Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança e a Garantia Europeia à Criança	36
2.2 Estudos internacionais comparados	41
2.2.1 O estudo comparativo de sistemas de proteção de Gilbert, Parton & Skivenes	41
2.2.2 A viabilidade da comparação de sistemas de proteção de diferentes países.....	44
2.2.3 Dimensões nas análises comparativas entre países.....	46
2.2.4 A caminho de uma tipologia global dos SPC	48
2.3 Debates internacionais relevantes sobre a proteção de crianças.....	51
2.3.1 Aprender com os erros e enganos na proteção de crianças.....	53
2.4 Síntese conclusiva	55

3. Capítulo 3 – Método da investigação.....	59
3.1 Campo Empírico.....	59
3.2 Estratégia da investigação.....	61
3.3 Universo e amostra da pesquisa.....	64
3.4 Técnicas de recolha e análise de dados.....	67
3.5 Questões éticas e de proteção de dados	77
4. Capítulo 4 – Análise do Sistema de Proteção de Crianças Portugêses	81
4.1 Uma Análise Histórica do Sistema de Proteção de Crianças Portugêses: que lições para o futuro?.....	81
4.1.1 A proteção de crianças antes de 1974	82
4.1.2 A proteção de crianças entre 1974 e a publicação da LPCJP em 1999	86
4.1.3 A evolução do sistema de proteção de crianças após 2001.....	93
4.1.4 Conclusão: que futuro para o SPC português	98
4.2. A evolução recente da proteção de crianças em Portugal (2018 – 2022).....	100
4.2.1. As crianças acompanhadas pelo sistema.....	101
4.2.2 Caracterização das crianças e das suas famílias.....	106
4.2.3 As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.....	107
4.2.4 Balanço do período 2018 - 2022.....	110
4.3 Contributos para a análise do sistema de proteção de crianças em Portugal.....	111
4.3.1 Os artigos didáticos sobre a LPCJP e o SPC português.....	113
4.3.2 O impacto das avaliações externas nacional e no concelho de Lisboa	114
4.3.3 Análises do SPC português em teses académicas	117
4.3.4 Abre-se o debate: que modelo de SPC para proteger melhor as crianças?	125
4.3.5 Que mudança queremos?	130
5. Capítulo 5- O modelo de Proteção de Crianças português numa análise comparada com outros países da União Europeia	133
5.1 A aposta no bem-estar e desenvolvimento da criança na Finlândia	137
5.2 A descentralização da proteção de crianças nos Países Baixos	141
5.3 A mudança de paradigma na proteção de crianças em França	145
5.4 A centralização da proteção de crianças na Irlanda.....	148
5.5 A persistência de uma visão forense da proteção de crianças em Portugal.....	151
5.6 Conclusões da análise comparada entre países.....	155
6. Capítulo 6 – O presente e o futuro do sistema de proteção de crianças português....	161
6.1 Perceções sobre a orientação global do SPC português	163
6.1.1 Há uma política para a infância e juventude em Portugal?.....	163

6.1.2 Enquadramento jurídico e institucional do SPC	165
6.2 Perspetivas sobre o atual modelo de organização do SPC	167
6.2.1 Papel da estrutura nacional que enquadra o sistema	168
6.2.2 A comissão alargada e a promoção dos direitos e prevenção do perigo.....	170
6.2.3 A comissão restrita e a proteção de crianças.....	174
6.2.4 O papel das ECMIJ no quadro do funcionamento do SPC	177
6.3. Que força de trabalho deve proteger as crianças?	179
6.3.1 A necessidade de especialização dos membros das CPCJ.....	180
6.3.2 A via da profissionalização das estruturas estatutárias do SPC	181
6.4 Perspetivas de futuro para o sistema de proteção de crianças	184
Conclusões.....	189
Referências Bibliográficas	205
ANEXOS	217

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3-1 Volume processual global por número de CPCJ	66
Figura 3-2 Modelo de Análise.....	76
Figura 4-1 Evolução do nº de comunicações de situações de perigo (2018 a 2022).....	102
Figura 4-2 Crianças e Jovens acompanhados pelas CPCJ (2018 – 2022).....	103
Figura 4-3 Processos movimentados pelas CPCJ (2018 – 2022).....	104
Figura 4-4 Agregado familiar das crianças acompanhadas.....	106
Figura 4-5 – Evolução número de membros das CPCJ por modalidade (2018 – 2022)	108
Figura 4-6 Representação do sistema de proteção de crianças alargado.....	127

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 3-1 Fontes documentais analisadas	71
Quadro 4-1 Legislação relativa à reforma do direito de menores	92
Quadro 4-2 Processos entrados no ano por tipo de processos (2018 – 2022).....	105
Quadro 4-3 - Presidentes eleitos das CPCJ por entidade de origem	109
Quadro 5-1 Modelo dos Sistemas de Proteção de Crianças na UE.....	136
Quadro 6-1 Categorias da análise de conteúdo	185

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- APP – Acordo de Promoção e Proteção
- AS – Assistente Social
- CAFAP – Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental
- CDCUN – Convenção sobre os Direitos das Crianças das nações Unidas
- CdE – Conselho da Europa
- CEE – Comissão Económica Europeia
- CEJ – Centro de Estudos Judiciários
- CES – Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra
- CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia
- CNPDCJ – Comissão Nacional de promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens
- CNPCJR – Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco
- COAS – Centro de Observação e Ação Social
- CPCJ – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens
- CPM – Comissões de Proteção de Menores
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CSI – Complemento Solidário para Idosos
- ECMIJ – Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude
- EMAT – Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais
- ENDC – Estratégia Nacional para os Direitos da Criança
- ETO – Equipa Técnica Operativa
- ETR – Equipas Técnicas Regionais
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- IPSS – Instituições Privadas de Solidariedade Social
- ISCTE – IUL – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa – Instituto
Universitário de Lisboa
- ISS, I.P. – Instituto de Segurança Social, I. P.
- J4C – Justice for Children

LPI – Lei de Proteção da Infância
LPCJP – Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo
LSCB – Local Safeguarding Children Boards (Reino Unido)
LTE – Lei Tutelar Educativa
MP – Ministério Público
MPMTI – Mês de Prevenção dos Maus Tratos na Infância
MSSS – Ministério da Solidariedade e Segurança Social
MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NACJR – Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONG – Organizações Não Governamentais
OTM – Organização Tutelar de Menores
PCM – Presidência do Conselho de Ministros
PPP – Plano de Promoção e Proteção
RLIS – Redes Locais de Intervenção Social
RMG – Rendimento Mínimo Garantido
RSI – Rendimento Social de Inserção
SofS – Signs of Safety
SPC – Sistema de Proteção de Crianças
TUSLA – Child and Family Agency (Irlanda)
UE – União Europeia
UNICEF – United Nations Children’s Fund
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees
VPG – Volume Processual Global
WHO – World Health Organization

Introdução

A presente tese de doutoramento centra-se no sistema de proteção de crianças (SPC) português e nas políticas de bem-estar, promoção dos direitos e proteção das crianças desenvolvidas em Portugal. Pretendemos analisar como se estrutura o SPC português, como está organizado e como operacionaliza as atividades preventivas e protetivas que lhe estão atribuídas pela Lei, para tentar detetar possíveis linhas de evolução para melhorar a sua capacidade de prevenção e proteção.

O desenho atual do SPC português surge com a aprovação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) e da Lei Tutelar Educativa, em 1999, em simultâneo com a revogação da Organização Tutelar de Menores (OTM), criada pelo regime salazarista e em vigor desde 1962. Em 1997, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97 (DR 254 de 3/11/1997) criou uma estrutura nacional, a Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) e decidiu avançar com a reforma legislativa da tutela e da proteção de menores. Como resultado foi publicada a LPCJP que cria estruturas locais de âmbito concelhio, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), a quem incumbe a proteção das crianças e que são implementadas a partir de janeiro de 2001.

A motivação para fazer uma tese de doutoramento incidindo no sistema de proteção de crianças português está ligada à minha experiência de quase nove anos como membro da Equipa Técnica de Apoio à CNPCJR (mais tarde Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens), e tem como objetivo principal contribuir para uma reflexão construtiva sobre o SPC português e o seu futuro¹.

No decurso do exercício da minha atividade profissional junto da Comissão Nacional, em particular como membro do núcleo de planeamento estratégico, em anos recentes, fui aprofundando o conhecimento teórico e prático do sistema e interessei-me por conhecer os sistemas de proteção de outros países europeus, como a Inglaterra, a Bélgica, a Irlanda, a França, os Países Baixos, a Alemanha, a Finlândia, mas também o Canadá e a Austrália, ler os estudos comparativos entre os sistemas de proteção de diferentes países relevantes e estudar a história da evolução do SPC português, desde a publicação da Lei de Proteção da Infância (LPI), em 1911.

¹ O autor da tese, sociólogo de formação e Técnico Superior do Instituto de Segurança Social integrou a Equipa Técnica Operativa de apoio à Comissão Nacional, entre setembro de 2011 e abril de 2020.

Estas incursões preliminares no universo dos sistemas de proteção de crianças de vários países, principalmente os países europeus anteriormente referidos, permitiram-me chegar a duas constatações.

Em primeiro lugar surpreendeu-me a profundidade dos estudos e debates académicos, exteriores e internos aos próprios sistemas de proteção, sobre a filosofia e as características específicas dos mesmos, debates que por vezes se generalizaram ao conjunto da sociedade, na sequência da morte trágica de crianças vítimas de maus-tratos e/ou de negligência, como aconteceu, por exemplo, na Inglaterra, nos Países Baixos e na Austrália.

Em segundo lugar, constatei o esforço autorreflexivo das entidades governamentais responsáveis, de académicos e especialistas e dos próprios técnicos no terreno para perceberem as potenciais falhas do sistema e as poderem corrigir, bem como para tentarem adaptar-se às transformações políticas e socioeconómicas que ocorrem inevitavelmente, visando melhorar a capacidade de proteção dos respetivos sistemas. Refiro, a título de exemplo, a aprovação de novas leis de proteção de crianças na Irlanda em 2012, na Holanda em 2015, em França em 2016 e no Reino Unido em 2017, as quais introduziram mudanças substanciais nos sistemas que estavam em vigor.

Podemos ainda referir o esforço realizado por países do leste da Europa, como a Moldávia, a Sérvia e outros, que não possuíam sistemas de proteção de crianças e que desenvolveram projetos, com o apoio da UNICEF e da Organização Mundial de Saúde (OMS), para implementar estes sistemas ou dar maior consistência à proteção de crianças, a partir de dois eixos: criar legislação nacional específica relativa à promoção de direitos e proteção, projeto designado *Justice for Children* (J4C) e, no quadro das políticas de proteção e ação social dirigidas às famílias, dar maior visibilidade e importância às políticas que visam o bem-estar e a proteção das crianças.

Em contraste com o debate e as transformações que aconteceram nos SPC dos países referidos, o SPC português, apesar da 2ª revisão da Lei n.º 147/99 (LPCJP) pela Lei n.º 142/2015, de 1 de setembro, e da republicação do Decreto-Lei n.º 159/2015 que criou a CNPDPCJ em substituição da anterior CNPCJR, exatamente com a mesma missão, e que é substituído pelo Decreto-Lei n.º 139/2017, de 10 de novembro, que cria as Equipas Técnicas Regionais, verificamos que esta atividade legislativa apenas introduz algumas alterações pontuais e, em consequência, pudemos constatar que o sistema de proteção de crianças português permanece praticamente inalterado na sua conceção e arquitetura fundamentais, nos últimos 20 anos.

Acresce que em Portugal não se verifica um debate aprofundado sobre o sistema², no interior do próprio sistema ou exterior ao mesmo, apesar do surgimento de várias teses de doutoramento e de mestrado que incidem de forma crítica em aspetos específicos do SPC português, em anos recentes. Por outro lado, o sistema de proteção vigente no nosso país, apenas foi alvo de uma avaliação externa de âmbito nacional (Torres et al., 2008) e nunca mais foi alvo de outra avaliação externa nacional suscetível de analisar o seu desempenho e os seus impactos na situação das crianças ou propor eventuais linhas de evolução e medidas adequadas à sua melhoria.

Um estudo, elaborado por académicos de universidades australianas para a UNICEF, intitulado “*Towards a Typology for Child Protection Systems*”, salientava que os SPC são serviços humanitários abertos, dinâmicos e em mudança permanente que é gerada por contradições e tensões internas ao sistema, bem como pela necessidade de adaptação às mudanças que ocorrem no contexto global em que o sistema funciona (Connolly et al., 2014).

Uma primeira indagação que fundamenta a decisão de avançar para esta investigação foi tentar perceber o porquê desta ausência de um debate aprofundado sobre o SPC português, bem como de abordagens construtivas para tentar melhorar a operacionalização das práticas de prevenção e proteção, concretizadas pelas estruturas que compõem o atual sistema. Sem dúvida que o SPC português deve ser estudado e debatido e que tem uma larga margem de progressão e, por isso, parece-me indispensável aprofundar a reflexão sobre as suas virtudes e fragilidades, bem como as suas potencialidades de evolução.

Objeto de estudo, objetivos e eixos de análise

A partir da análise documental e das observações empíricas iniciais emergiu a seguinte pergunta orientadora da investigação: **o atual sistema de proteção de crianças português, baseado numa orientação global que vê a proteção como um fim em si, e está assente num modelo de organização constituído por estruturas semiprofissionais, as CPCJ, cujos membros funcionam, na sua maioria, em part-time, é o que melhor garante as tarefas de prevenção do perigo e a proteção de crianças e jovens, previstas na LPCJP?**

² Esta situação de ausência de debate começou a mudar em 2021, após a aprovação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança, com a publicação de um livro e vários artigos científicos sobre o SPC.

Objeto de estudo

O objeto de estudo desta tese são: **políticas de bem-estar e proteção à criança numa análise comparativa entre Portugal e países da União Europeia.**

A análise comparativa entre os sistemas de proteção de crianças em diferentes países da UE e em Portugal, bem como sobre os motivos e os contextos políticos, económicos e sociais em que foram introduzidas mudanças nos respetivos sistemas é muito importante para compreender o processo de evolução do sistema de proteção de crianças português nos últimos 20 anos.

A importância dos estudos comparativos transnacionais, num mundo globalizado, como modelo de análise dos sistemas nacionais, e tendo como objetivo as aprendizagens mútuas e a transferência de conhecimentos entre países, está hoje bem documentada e a sua utilidade é reconhecida pela comunidade científica internacional (Gilbert, Parton e Skivenes (Ed.s), 2011; Spratt et al., 2015; Merkel-Holguin, Fluke e Krugman (Ed.s), 2019).

Selecionámos para comparar com o sistema de proteção português os sistemas da Finlândia, dos países Baixos, da França e da Irlanda, representativos de vários tipos de sistemas e que, nos três últimos casos, sofreram alterações profundas recentes, tendo considerado ainda, embora de forma menos aprofundada, os sistemas da Alemanha, Reino Unido e Bélgica. A análise comparativa foi feita a partir das dimensões de organização do sistema, orientação filosófica global e força de trabalho utilizadas no estudo comparativo de 10 países, de 2019, editado por Merkel-Holguin, Fluke e Krugman³.

Objetivo geral e objetivos específicos

A partir do objeto de estudo definido, elaborámos os seguintes objetivo geral e objetivos específicos, bem como as questões específicas orientadoras do processo de investigação.

O objetivo geral desta investigação é: **analisar o sistema de proteção de crianças português no quadro das políticas de bem-estar dirigidas às crianças e definir em que novos conceitos teórico-metodológicos, operacionais e éticos nos devemos apoiar para melhorar a capacidade preventiva e protetiva do atual sistema.**

³ “National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice.”

Deste objetivo geral decorrem os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as principais tendências de evolução teóricas, metodológicas e práticas dos sistemas de proteção de crianças no espaço europeu, e compará-las com as orientações teóricas e o modelo de organização e operacionalização vigentes em Portugal;
- Analisar a evolução do sistema de proteção de crianças português, desde a Lei de Proteção da Infância de 1911, visando retirar lições da sua história que ajudem a perspetivar o futuro do sistema;
- Analisar a pertinência do atual modelo de organização das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Portugal, considerando as competências e objetivos que lhes estão atribuídas na LPCJP de 1999.
- Elaborar uma nova matriz teórico-metodológica, operacional e ética capaz de contribuir para atualizar e melhorar a capacidade preventiva e protetiva do sistema português.

Em consonância com os objetivos, geral e específicos, que pretendemos atingir as questões da investigação que pretendemos analisar são:

- i. Novos fatores teóricos e operacionais que influenciam os sistemas de proteção de países europeus e como são abordados em Portugal.
- ii. Impacto da ausência de especialização da maioria dos membros das CPCJ e do modelo de organização semiprofissional e em part-time na prevenção do perigo e na proteção de crianças.
- iii. Em que novos conceitos teórico-metodológicos, operacionais e éticos nos devemos apoiar para melhorar a capacidade preventiva e protetiva do sistema português.

Eixos de análise

Esta investigação, tendo em conta o seu objeto de estudo e os objetivos traçados, desenvolve-se a partir dos seguintes eixos de análise:

1. Um primeiro eixo discute a pertinência de integrar e pensar a proteção das crianças em situação de perigo no quadro de uma política pública de promoção do bem-estar e dos direitos das crianças;
2. Um segundo eixo analisa o conceito de sistema de proteção de crianças e a necessidade e a forma de envolver o conjunto da sociedade na prevenção do perigo e na proteção de crianças;
3. Um terceiro eixo de análise questiona a adequação do atual modelo de organização do sistema português para responder com eficácia às necessidades inerentes à prevenção do perigo e à proteção de crianças.

As questões teóricas, metodológicas e organizativas que pretendemos analisar, refletidas nos objetivos e nos eixos de análise da investigação, condicionam a forma como se operacionaliza a proteção de crianças em Portugal e os seus impactos efetivos na vida das crianças vítimas de maus-tratos e negligência. O objetivo final desta investigação, como referimos, visa elaborar uma nova matriz teórico-metodológica, operacional e ética do sistema de proteção de crianças português, perspectivada no quadro das políticas que visam o bem-estar e o desenvolvimento das crianças em Portugal.

Procedimentos Metodológicos e Éticos

Tendo em conta o objeto de estudo e a necessidade de compreender a forma de pensar e as motivações dos protagonistas do sistema de proteção de crianças, optámos pela utilização de métodos qualitativos, designadamente, a análise documental da literatura pertinente, entrevistas semiestruturadas a informadores privilegiados e a realização de *focus groups* com técnicos das CPCJ.

A estratégia de investigação adotada conjugou a aplicação de uma lógica indutiva partindo da observação de factos particulares para fazer generalizações e atingir padrões explicativos da realidade observada (Corby, 2006), com uma lógica dedutiva que visou testar hipóteses teóricas iniciais, desenvolvidas pelo investigador e decorrentes da sua experiência concreta e da observação participante efetuada enquanto membro integrante do universo analisado, bem como da análise documental sobre o sistema português e os sistemas de outros países europeus que foi aprofundando.

O universo e a amostra da pesquisa abrangem os dirigentes da CNPDPCJ, atuais e anteriores, membros atuais e anteriores da Equipa Técnica de Apoio à Comissão Nacional e membros das Equipas Técnicas Regionais, mas também académicos, investigadores e juristas com conhecimento aprofundado do sistema e os membros das CPCJ, considerados no contexto das suas relações com entidades públicas e privadas intervenientes no sistema, as crianças e respetivas famílias.

O tema desta tese são as políticas de bem-estar e proteção e a forma como estão interligadas e se relacionam. Sendo as políticas de bem-estar e proteção das crianças desenvolvidas por serviços públicos e privados humanitários que realizam um trabalho dirigido às pessoas, com implicações no futuro da nossa sociedade, o investigador optou por abordar o tema desta tese a partir das bases epistemológicas, conceituais e éticas do Serviço Social.

A especificidade do tema desta investigação, no campo teórico-prático do Serviço Social reside no facto de a proteção das crianças ser uma das dimensões mais importantes do trabalho social que deve garantir o bem-estar e a proteção das crianças, e proteger a dignidade e condições de segurança dos técnicos e demais pessoas que integram as suas estruturas.

O Serviço Social é um conjunto de saberes que se ocupa da teoria e da ação social que intervêm no desenvolvimento e implementação do bem-estar social, qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades, bem como das instituições e serviços empenhados nas diferentes áreas da intervenção social, apoiando-se num quadro de valores éticos humanistas, de defesa dos direitos humanos e de justiça social.

O investigador pretendeu, no decurso do processo investigativo, cumprir todos os procedimentos éticos e deontológicos consensualizados pela comunidade académica internacional e, designadamente, os que estão definidos no Código de Conduta do Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, visando garantir aos participantes no processo de investigação o acesso à informação necessária sobre os objetivos da mesma, os pedidos de consentimento informado sobre a apresentação das informações prestadas e sobre o grau de confidencialidade que entenderam necessário para a sua participação na investigação.

Uma segunda preocupação do autor deste estudo, considerando que pertenceu ao universo estudado e, portanto, assumiu a identidade de um *'inside researcher'*, com as vantagens e os inconvenientes desta situação, foi de procurar manter a objetividade e o distanciamento relativo ao objeto de estudo para evitar as armadilhas decorrentes da familiaridade com o mesmo e com alguns dos seus protagonistas.

Quadro analítico

Numa dada investigação, o quadro analítico selecionado identifica conceitos e organiza a análise. A teoria é um conjunto de princípios analíticos ou de proposições selecionadas para estruturar as nossas observações e as nossas explicações sobre o universo estudado (Carney, 2020).

Do ponto de vista epistemológico, e pretendendo com esta investigação saber o que os protagonistas da proteção de crianças pensam da sua atividade, mas também do sistema em que estão integrados, apoiámo-nos no paradigma construtivista no que concerne à perceção subjetiva do mundo, à reflexividade e capacidade de ação transformadora dos indivíduos, mas também na perspetiva estruturalista que nos ajuda a perceber, como é que as instituições e a cultura em que os indivíduos estão inseridos podem influenciar as suas perceções da realidade.

Numa perspetiva teórica mais abrangente, apoiámo-nos na Teoria Social Crítica para guiar a investigação. A Teoria Social Crítica parte do pressuposto que as estruturas sociais podem ser mudadas e aposta na necessidade de procurar novas formas de conhecimento, assumindo a crítica à abordagem positivista que apela ao determinismo e à passividade individual (Fook, 2005). Assim, o pensamento social crítico integra uma dimensão histórica da realidade e está comprometido com uma ação transformadora dos contextos políticos e sociais que são relevantes no quadro da análise dos sistemas de proteção.

Considerando que a investigação se centra no modelo de sistema de proteção vigente em Portugal e na sua performance, também nos apoiámos nas teorias sobre sistemas aplicadas à organização e operacionalização da proteção de crianças, visando compreender as estruturas, funções e capacidades que permitem a estes sistemas cumprir as missões que lhes estão legalmente atribuídas.

Na análise do objeto de estudo, apoiámo-nos nas teorias sobre políticas sociais decorrentes do desenvolvimento do Estado Providência, na perspetiva do exercício dos direitos de cidadania e do apoio às crianças e famílias mais vulneráveis, promovendo maior justiça social, e convocámos as teorias sobre políticas públicas, na perspetiva da análise dos processos de continuidade em que as instituições se perpetuam através de mecanismos de autorreforço e legitimação, ou em que acontecem processos de rutura e de mudança.

No quadro das teorias que considerámos relevantes para a investigação o conceito de bem-estar, aplicado às crianças, assume um papel fulcral. Procurámos mobilizar e relacionar este conceito central com os conceitos de políticas sociais de bem-estar, o conceito de sistema aplicado à proteção de crianças e os conceitos de violência contra as crianças e maus-tratos a crianças, para produzir um quadro analítico adequado ao objeto de estudo e suscetível de orientar a investigação empírica.

Estrutura da Tese

Esta tese de doutoramento descreve o enquadramento teórico que orienta o processo de investigação desenvolvido, apresenta os resultados da revisão de literatura pertinente efetuada, e faz a análise crítica da evolução e da situação atual do sistema de proteção de crianças português, a partir da análise documental de estudos e artigos científicos sobre o sistema e de documentos produzidos pela CNPDPCJ, bem como, da análise de conteúdo das opiniões produzidas nas entrevistas e no *focus group* realizados e, finalmente, apresenta as conclusões da investigação levada a cabo.

O primeiro capítulo explicita as principais teorias, modelos analíticos e conceitos que foram selecionados para constituir e dar coerência a um quadro analítico suscetível de orientar o processo de investigação, salienta a importância das teorias sobre políticas públicas, políticas sociais e teorias sobre sistemas e a abordagem sistémica da proteção de crianças e refere a centralidade dos conceitos de bem-estar e de sistema de proteção de crianças nesta investigação e a importância dos conceitos de política social e violência contra as crianças.

O segundo capítulo sistematiza a revisão de literatura sobre teorias e práticas dos sistemas de proteção no plano internacional, incidindo sobre as tomadas de posição de entidades de referência internacionais, os debates académicos recentes e os principais estudos comparativos transnacionais, para destacar as principais tendências de evolução dos sistemas de proteção na última década.

O terceiro capítulo, sobre o “Método da investigação”, descreve o campo de observação empírico, discute a natureza da investigação e a estratégia selecionada, caracteriza o universo e a amostra da pesquisa, descreve as opções metodológicas selecionadas e justifica a opção por métodos qualitativos, refere os procedimentos seguidos para operacionalizar a investigação e, por fim, aborda as considerações éticas e deontológicas observadas no decurso da investigação.

O quarto capítulo desenvolve uma análise da evolução histórica do SPC português desde a Lei de Proteção da Infância, de 1911, no contexto da afirmação do Estado Providência em Portugal, para retirar lições para o futuro, reflete sobre a evolução concreta das situações de mau trato e a resposta do sistema, com base na informação contida nos Relatórios de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2018 a 2022, e descreve os principais contributos teóricos sobre o sistema português, com destaque para as avaliações do sistema e teses de doutoramento e mestrado, na Área do Serviço Social, e de alguns contributos teóricos recentes incidindo nos possíveis caminhos de evolução do SPC.

O quinto capítulo faz uma análise comparativa entre o modelo de proteção vigente em Portugal e os de outros países da EU, a Finlândia, a Irlanda, a França e os Países Baixos, definindo as principais tendências de evolução nestes países e procurando retirar aprendizagens que possam ser úteis para o nosso país.

O sexto capítulo faz a discussão e análise de conteúdo dos contributos das pessoas que participaram neste processo de investigação, através de entrevistas semiestruturadas e da participação num grupo focal, cruza essas opiniões com a visão do sistema refletida em documentos oficiais e apresenta os resultados da análise de conteúdo a que foram sujeitos.

Finalmente, nas conclusões apresentam-se os principais resultados da investigação e formulam-se propostas nos planos teórico-metodológicos, operacionais e éticos, como contributos para o debate e uma possível evolução e melhoria da capacidade preventiva e protetiva do sistema. Por fim, refere-se a bibliografia pesquisada e utilizada como apoio para a elaboração desta tese.

Capítulo 1 – Políticas públicas e proteção de crianças

Na perspectiva da construção de um quadro analítico consistente de suporte ao desenvolvimento da investigação e à estruturação desta tese de doutoramento, assumimos como ideia chave, defendida pela UNICEF, a concetualização da proteção de crianças como um dos cinco pilares do bem-estar das crianças, sendo os outros a alimentação, saúde, educação e proteção social (UNICEF, 2007).

Connolly e colegas num relatório para a UNICEF e Save the Children consideram que, sendo a proteção de crianças um dos pilares das políticas de bem-estar dirigidas a todas as crianças, qualquer estudo sobre um sistema de proteção tem que ter em conta o quadro de proteção social que o país promoveu para proteger as populações mais vulneráveis, o que significa que os sistemas de proteção social, saúde e educação dão um importante contributo para a proteção das crianças, principalmente numa lógica de prevenção das situações de perigo (Connolly et al., 2014).

Nesta perspectiva analítica, o conceito de bem-estar aplicado às crianças, assume uma grande centralidade no quadro teórico-conceptual que orienta esta tese, bem como os conceitos de sistema de proteção de crianças, violência contra as crianças e de maus-tratos e negligência. Outros conceitos e teorias relevantes no contexto da proteção de crianças incluem as teorias sobre sistemas em geral e sistemas de proteção de crianças em particular, e as teorias, modelos de análise e conceitos sobre políticas públicas, incluindo as políticas sociais que visam o bem-estar dos cidadãos.

Numa lógica de complementaridade, apoiámo-nos na sociologia da família no que concerne à visão da criança na sua relação com o a família e o Estado, e na análise da relação das famílias desfavorecidas ou multidesafiadas com a probabilidade de surgirem situações de perigo para as crianças. Considerámos ainda a sociologia das organizações, no que diz respeito à análise do papel das culturas profissionais, na perspectiva dos processos de fechamento social e de constituição de monopólios profissionais em determinadas jurisdições. Ambas contribuíram para dar consistência ao nosso quadro teórico-analítico.

1.1 A abordagem sistémica da proteção de crianças

1.1.1 A proteção de crianças como sistema

Em 2010, a UNICEF, em parceria com o United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) e a ONG internacional Save the Children, em estreita colaboração com a Chapin Hall da Universidade de Chicago, desencadearam um processo de estudo, investigação e debate que visava complementar as análises verticais centradas em assuntos específicos ou grupos vulneráveis (crianças de rua, tráfico de crianças, trabalho infantil, crianças com problemas de saúde mental, etc.), até então preponderantes, com uma perspetiva sistémica da proteção de crianças, processo que resultou na publicação do documento de trabalho *“Adopting a Systems Approach to Child Protection: Key Conceptions and Considerations”* (UNICEF, 2010).

O objetivo geral da iniciativa, referido no prefácio do documento, foi o de promover uma abordagem sistémica da proteção de crianças e desenvolver um quadro concetual para apoiar essa abordagem, considerando que:

“Tais sistemas visam proteger todas as crianças, unir todos os atores sob um conjunto de objetivos comuns e criar uma resposta a longo prazo robusta, devidamente coordenada e adaptável a novos problemas” (UNICEF, 2010).

A UNICEF, a UNHCR e a Save the Children assumiram uma abordagem sistémica porque esta abordagem promove uma visão holística das crianças e da proteção de crianças que mobiliza o grupo completo de atores envolvidos na proteção dos direitos das crianças (UNICEF; 2010, p. 6). Este documento define um sistema como:

“a collection of components or parts that are organized (i.e., connected to each other) around a common purpose (Save the Children, 2009; EAPRO, 2009). The common purpose is critical to how one defines the system because the purpose is related to how one identifies the structures, functions and capacities to meet the purpose (UNICEF, 2010, p. 10).

Neste documento emergem alguns conceitos e proposições teórico-práticas de fundo sobre o que são e como devem funcionar os sistemas de proteção de crianças, numa perspetiva global, que irão ser aprofundadas em documentos subsequentes e, nomeadamente, na Conferência Mundial de Nova Deli que tem lugar em novembro de 2012. Entre essas ideias salientamos:

O sistema de proteção de crianças (SPC) reflete uma estrutura com raízes (*‘a nested structure’*). A criança é criada numa família ou com parentes, que está enraizada num sistema

familiar e numa comunidade local, que está integrada num sistema social mais amplo, de acordo com a perspetiva ecológica e sistémica de Bronfenbrenner que concebe as interações entre a família e o meio circundante como uma rede de espaços interativos em que a criança ocupa o espaço central e que vai do contexto da relação pais-filhos, e entre as crianças e respetivas famílias com a família alargada, os vizinhos e a comunidade local até ao macro sistema, englobando os contextos institucionais e culturais em que a família está inserida (Bronfenbrenner, 1979, 1987).

As crianças, cuja voz é importante escutar, as famílias e as comunidades são atores do sistema, e este deve garantir a existência de interações entre todos os seus elementos a diferentes níveis. O modelo ecológico evidencia a importância que as relações de proximidade, no contexto familiar, de vizinhança e comunitário, podem ter no apoio a uma parentalidade positiva e na proteção das crianças através do desenvolvimento de fatores de proteção e da limitação dos fatores de risco.

A definição de uma abordagem baseada nos direitos das crianças, assumida no Comentário Geral n.º 13 (UNCRC, 2011) sublinha que:

“This child rights approach is holistic and places emphasis on supporting the strengths and resources of the child himself and all the social systems that the child is part: family, school, community, institutions, religious and cultural systems” (CRC/C/GC/13, p. 23).

Parton sublinha a importância de reconhecer o papel chave que as comunidades desempenham. Neste contexto a proteção de crianças não se refere a medidas estatais impostas, mas a rotinas de socialização da sociedade civil como a definição de normas, monitorização, criação de rotinas de convívio e imposição informal de sanções que canalizam os indivíduos para formas de educação das crianças positivas e para o estabelecimento de relações sociais pacíficas (Parton, 2022).

O modelo ecológico e sistémico também sublinha a influência que o contexto extrafamiliar, decorrente das inserções culturais e institucionais da família e da criança (escola, instituições de saúde e de segurança e ação social) pode ter no desenvolvimento das crianças e nas opções e evolução das famílias, numa perspetiva preventiva de situações de perigo, mesmo quando são famílias multidesafiadas ou multiproblemáticas (Pereira & Oliveira, 2021).

Um SPC não existe isolado, mas insere-se num contexto com o qual interage e com o qual existem influências bidirecionais. Nesta perspetiva, o SPC não é o único que trabalha para o bem-estar das crianças e as interações e a colaboração com outros sistemas formais, como a

educação, a saúde, incluindo principalmente a saúde mental, e a proteção social, com destaque para as políticas e programas no quadro da ação social, revestem-se da maior importância.

Um SPC tem certas estruturas, funções e capacidades reunidas para atingir um conjunto de objetivos visando a proteção de crianças, que emanam de um quadro legal criado no âmbito de uma dada cultura. As **estruturas** referem-se ao quadro em que os agentes dentro do sistema interagem e criam relações. No caso dos SPC incluem leis, políticas, regulamentos e os mecanismos para facilitar a coordenação entre serviços e instituições. As **funções** do sistema abrangem as que visam garantir a funcionalidade e boa *performance* do sistema e as que estão relacionadas com a tomada de decisão relativa a casos específicos de proteção de crianças. Por fim, as **capacidades** referem-se aos recursos humanos, financiamento e infraestruturas necessárias para garantir a operacionalidade do sistema (UNICEF, 2010).

Existe uma questão de fundo a partir da qual os sistemas devem ser sistematicamente avaliados e que consiste em verificar se *“as crianças estão a ser protegidas de uma maneira consistente com os seus direitos? Se não, então o foco muda para porque não e como é que o sistema existente pode ser fortalecido para poder cumprir as expectativas existentes”* (UNICEF, 2010, p. 24). Este é claramente o foco da nossa investigação que incide sobre o sistema de proteção de crianças português e pretende debater se é necessário analisar a performance do sistema e pensar como é que o sistema português pode ser fortalecido.

1.1.2 O impacto da Conferência de Nova Deli na evolução dos SPC

Em novembro de 2012, reuniu-se em Nova Deli uma conferência internacional, que constituiu um marco no desenvolvimento do pensamento teórico e operacional sobre a proteção de crianças à escala mundial.

A conferência, reunindo decisores políticos, académicos, peritos e responsáveis pelas práticas desenvolvidas, de todo o mundo, foi convocada pela UNICEF, a UNHCR e as ONG internacionais Save the Children e World Vision e tinha como objetivos fazer um balanço sobre o desenvolvimento e a reforma dos sistemas de proteção de crianças no mundo, identificar as áreas de consenso teórico-práticas, analisar novas ideias sobre os SPC e criar uma agenda de trabalho para o futuro.

O Relatório Final da Conferência *“A Better Way to Protect All Children: the theory and practice of child protection systems”*, no primeiro ponto sobre o estado da arte propõe uma definição do conceito de sistemas de proteção de crianças:

“A CP system can be defined as: certain formal and informal structures, functions and capacities that have been assembled to prevent and respond to violence, abuse, neglect and exploitation of children” (UNICEF et al., 2013, p. 3).

O sistema não só integra estruturas formais estatutárias, como estruturas informais existentes nas comunidades e inclui diferentes atores, como as próprias crianças, as famílias, as comunidades, os que trabalham na proteção no plano local, no nacional e os que trabalham a nível internacional. O relatório sublinha a importância das relações e das interações entre os diferentes componentes e atores, dentro do sistema, porque são o resultado destas interações que constituem e põem em ação o sistema (UNICEF et al., 2013).

Para além da definição de SPC, o Relatório Final apresenta algumas ideias fortes, definidas como áreas de consenso. A primeira é a reafirmação da importância de uma abordagem sistémica na proteção de crianças. A abordagem sistémica dirige-se a **todas as crianças**, procurando criar condições para o seu bem-estar e desenvolvimento saudável e dedica uma atenção particular às que se encontrem em situação de risco ou perigo, atuando para protegê-las.

Entre os benefícios de uma abordagem sistémica contam-se: a redução da fragmentação de políticas e programas; a criação de sinergias na administração e no foco da intervenção; o reconhecimento da necessidade de integração com outros setores como a saúde, a educação e a proteção social.

A segunda ideia consensual, porventura a que teve maior impacto, refere-se à necessidade de os SPC passarem a priorizar a prevenção, enquanto elemento-chave das estratégias de proteção. O Relatório da Conferência salienta que:

“Recent years have seen renewed thinking about how to address child protection risks globally. In the ‘global North’ many existing statutory CP systems have been in need of reform, and there has been a move away from a narrowly defined forensic understanding of CP towards a greater emphasis on early intervention, prevention, and family support” (UNICEF, UNHCR, Save the Children, World Vision, 2013, p. 3).

Neste sentido, os SPC devem considerar a prevenção como uma parte integrante de sistemas compreensivos, baseados nos direitos das crianças, e que devem adotar uma abordagem proativa da prevenção, tendo em conta os fatores de risco e proteção existentes no contexto em que a criança está inserida, para poderem agir antes que o perigo ocorra. O relatório considera

que reforçar a prevenção é uma prioridade e é um processo desafiante, mas que uma prevenção acrescida contribui para melhorar o sistema e a proteção de crianças.

O relatório sublinha a importância de uma orientação alternativa que se centra na criança como um indivíduo com uma relação independente com o Estado, em vez de ver a criança apenas como parte de uma família, e que coloca os direitos da criança acima dos direitos dos pais.

“A child-focused system is not restricted to narrow concerns about harm and abuse, rather the object of concern is the child’s overall development and well-being. This orientation requires a need to balance rights and responsibility, relationships with the child, parents and the State” (UNICEF, UNHCR, Save the Children, World Vision, 2013, p. 31).

Uma terceira questão considerada da maior importância na perspectiva do reforço da prevenção diz respeito à necessidade de explorar e incrementar as relações entre os sistemas de proteção e outros sistemas como a proteção social, a educação e a saúde, o que representa uma mudança de foco para uma preocupação mais ampla com os direitos das crianças e o seu bem-estar global.

Uma quarta questão é a reafirmação de que os Governos têm uma função de supervisão e, em última análise, a responsabilidade fundamental pela proteção das crianças, pelo que o papel dos Governos implica a coordenação e a mobilização de múltiplos atores que trabalham na proteção de crianças, incluindo a sociedade civil.

Outro relatório, que parte das conclusões da Conferência de Nova Deli, apresentado à UNICEF e Save the Children UK, reafirma as ideias que a proteção de crianças não é um assunto exclusivo de um sistema estatutário de proteção de crianças, mas é cada vez mais *“conceptualized as being a ‘whole government’ or ‘whole of society’ responsibility”*, e que *“human service agencies, including education, health, housing and social protection, are recognised as having a part to play in protecting children”* (Connolly et al., 2014, p.21).

Uma última questão refere a importância de considerar que os *“child protection systems are dynamic rather than static entities”* (UNICEF et al., 2013), isto é, que necessitam de se adaptar às mudanças conjunturais ou estruturais que ocorrem no quadro social e político em que exercem as suas funções específicas. Esta compreensão mostra que os sistemas devem ser flexíveis e interativos e terem a capacidade de inovar em resposta a mudanças globais de rumo quando necessário.

1.1.3 As visões alargada e restrita da proteção de crianças

A proteção de crianças pode ser entendida numa perspetiva mais lata de concretização dos direitos e do bem-estar das crianças, ou numa perspetiva mais restrita de proteção contra os maus-tratos e a negligência, ou outros tipos de violência. O Handbook on European Law Relating to the Rights of Child salienta que:

“Child protection in the broad sense relates to all measures designed to ensure the exercise of children’s rights. In the narrow sense, it relates to the rights of children to be free from all forms of violence. Under international law, states must take measures to ensure children benefit from adequate protection and their rights to physical integrity and dignity are effectively observed” (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2015, p. 113).

A ampla aceitação conseguida pela Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, no plano mundial, tem vinculado as noções de bem-estar das crianças à realização dos seus direitos sociais, culturais, económicos, civis e políticos (Denburg et al., 2021). Na União Europeia estes direitos estão consignados na European Social Charter e, no que diz respeito às crianças, principalmente, na European Charter of Fundamental Rights e incluem o direito à educação, direito à saúde, o direito à habitação, o direito a um nível de vida adequado e o direito à segurança social e à assistência social (FRA, 2015).

No que diz respeito à proteção de crianças em sentido estrito, isto é, contra todas as formas de violência sobre as crianças, a Organização Mundial de Saúde (OMS) tem sido a principal entidade internacional responsável pela definição de conceitos e de tipologias de maus-tratos às crianças. Em 2002, o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, da OMS, definiu maus-tratos e negligência de crianças (*‘child abuse and neglect’*) como:

“todas as formas de mau trato físico e/ou emocional, abuso sexual, negligência ou exploração comercial ou outra, resultando num dano efetivo ou potencial para a saúde, sobrevivência, desenvolvimento ou dignidade da criança no contexto de uma relação de responsabilidade, confiança ou poder” (OMS, 2002).

As categorias de maus-tratos definidas a partir deste conceito: os maus-tratos físicos, os maus-tratos psicológicos, a negligência, o abuso sexual e a exploração (incluindo o trabalho infantil e a prostituição de crianças), passaram a ser a base das tipologias de maus-tratos utilizadas por muitos países, incluindo Portugal, embora estas tipologias variem de país para país, e tenham

vindo a ser enriquecidas com a criação de novas categorias como o *bullying*, o *abuso on line* e a *exposição à violência doméstica*, para referir algumas das novas categorias mais utilizadas.

O *European Status Report on Preventing Child Maltreatment*, publicado pelo *Regional Office for Europe* da *World Health Organization*, em 2018, introduz uma distinção entre o conceito de maus tratos às crianças (*‘child maltreatment’*) que é similar ao conceito de maus tratos e negligência, avançado pela OMS em 2002, e que ocorre no contexto de uma relação de responsabilidade, confiança ou poder, e o conceito de violência contra as crianças (*‘violence against children’*) que é definido como:

“o uso intencional de força física ou poder, como ameaça ou de forma efetiva, contra crianças menores de 18 anos e que resultam em ferimentos, morte, danos psicológicos, mau desenvolvimento ou privação. Estes atos de violência podem ser cometidos por adultos, sejam cuidadores, parentes ou estranhos, ou por pares – outras crianças” (WHO Regional Office for Europe, 2018, p. 3).

Em síntese, a adoção de uma abordagem sistémica à proteção de crianças, tanto no seu sentido restrito como no sentido mais lato, visando o bem-estar e concretização dos direitos das crianças, promovida pela UNICEF, a UNHCR, a OMS, a Save the Children e outras ONG internacionais, responsabiliza o Estado pela adoção de medidas que garantam o bem-estar, a promoção dos direitos e a proteção de crianças e visa mobilizar o conjunto da sociedade para participar nesta ação coletiva, considerando as próprias crianças, as famílias e as comunidades em que estão inseridas como parceiros e atores fundamentais.

1.2 Estado Providência, políticas sociais e conceito de bem-estar

As políticas públicas, direcionadas para atender a necessidades específicas dos cidadãos e grupos sociais, emergem no quadro do desenvolvimento dos Estados Providência. Mozzicafreddo, procurando interpretar o significado social, político e económico do modelo do Estado-Providência em Portugal, considera as políticas sociais desenvolvidas no país como uma dimensão constitutiva do Estado-Providência português, sendo outras dimensões do nosso modelo o processo de concertação social entre o Estado e os parceiros sociais, bem como o desenvolvimento de políticas públicas de regulação do mercado laboral e de institucionalização dos direitos sociais no trabalho (Mozzicafreddo, 1997).

Marshall (1963), no contexto do processo evolutivo do Estado-providência, sublinha a existência de três estágios de desenvolvimento de direitos de cidadania: os direitos cívicos, políticos e sociais. Na conceção de Marshall, os direitos sociais, a terceira geração de direitos que emerge e se consolida acompanhando a afirmação dos Estados Providência, constituem-se como direitos de cidadania, tal como os direitos cívicos e políticos, que conferem, por exemplo, o direito de votar ou o direito de associação (Stephens, 2021).

A componente social da cidadania é constituída pelo conjunto de direitos relativos ao bem-estar económico e social, desde o acesso a sistemas de segurança social universais até ao direito a um nível de vida de acordo com os padrões prevalentes numa dada sociedade. Assim, as políticas sociais e os serviços sociais públicos (como a saúde, a educação e a proteção social) são, enquanto instrumentos dos direitos sociais atribuídos aos indivíduos, medidas que contribuem para o exercício dos direitos de cidadania em relativa igualdade de condições, num contexto de desigualdades sociais. O fundamento político da cidadania assenta na relação que se estabelece entre os princípios da liberdade individual e os da justiça social (Mozzicafreddo, 1997).

O Estado Providência moderno assume-se como um Estado protetor dos seus cidadãos cuja função é assegurar os direitos de cidadania com uma cada vez maior preocupação social, através do desenvolvimento de políticas públicas, medidas de política e programas cujo planeamento, decisão e execução decorre da legitimidade institucional dos decisores políticos que integram governos democraticamente eleitos (Mendes, 2013).

Em síntese, as políticas públicas, no contexto do Estado Providência, são processos de escolha estratégica e tomada de decisão ao nível dos poderes públicos (Afonso, 2021), isto é, são um instrumento do Estado para garantir os direitos de cidadania dos cidadãos e que, ao mesmo tempo, garantem a satisfação das suas necessidades, providenciando serviços universais e também apoios sociais às famílias e cidadãos com necessidades mais prementes.

No caso das famílias e cidadãos, ou minorias étnicas ou outros grupos sociais que se encontram numa situação de vulnerabilidade que dificulta a realização dos seus direitos sociais, económicos e de cidadania, compete aos governos implementar políticas sociais para apoiarem as famílias na resolução dessas situações problemáticas. As políticas sociais são parte integrante do contexto global das políticas públicas e distinguem-se de outras áreas de intervenção das políticas públicas pelo facto de prosseguirem finalidades orientadas para a promoção do bem-estar na sociedade, sendo que esta promoção do bem-estar visa satisfazer necessidades para melhorar a justiça social na sociedade (Pereirinha, 2008; Ferreira e Rocha, 2016).

O conceito de política social pode ser definido como: “*social regulation organized by State defines the scope and form of social provision of citizens and establishes which social needs will be met collectively, i.e., social policy is a form of tripartite regulation between the State, the Society and the Market* (Ferreira e Rocha, 2016).

Segundo Ferreira, o conceito de bem-estar é utilizado como um valor e um direito. Na perspectiva dos cidadãos portadores de direitos e que beneficiam dos mesmos ou estão excluídos do seu usufruto, podemos definir o bem-estar social como um conceito que se reporta ao conjunto de medidas de política dirigidas à sociedade para satisfazer as necessidades, correspondendo a direitos de pessoas ou grupos. Na perspectiva do Serviço Social, o conceito de bem-estar também é entendido como um valor, enquanto elemento constitutivo do direito ao acesso de qualquer membro de uma sociedade a uma cidadania plena que se traduz na possibilidade de ter acesso a boas condições e qualidade de vida (Ferreira, 2011).

O conceito de bem-estar está associado ao exercício de direitos de cidadania e aplica-se, na perspectiva do cidadão, através do seu reconhecimento como pessoa com direito à participação na vida em sociedade. Podemos considerar que há bem-estar e qualidade de vida quando as condições de vida de uma pessoa, integrada num grupo social específico, permitem o seu pleno desenvolvimento humano (Garcia & Bracho, 2006).

A definição de políticas de bem-estar social, para Colby, engloba três elementos do conceito: i) um conjunto de programas e serviços que visam o bem-estar dos seus beneficiários; ii) um sistema de suporte do Estado dirigido às necessidades económicas e sociais de bem-estar, saúde, educação e para garantia da qualidade de vida; iii) o resultado principal das políticas de bem-estar social é promover o bem-estar nos sujeitos, grupos e comunidades, ajudando especificamente nas suas necessidades e alargando os seus benefícios nas sociedades (Colby, 2013, como citado por Martins, 2018, p. 8).

1.2.1 Políticas de bem-estar para as crianças

As políticas sociais também têm como alvo as crianças, mas como referem Denburg e colegas as concepções de bem-estar das crianças evoluíram, no discurso académico, de uma visão estreita relacionada com a proteção dos mais vulneráveis, no século 19 e na primeira metade do século 20, para uma visão mais ampla baseada nos direitos universais da criança (Denburg et al., 2021). No mesmo artigo, que faz uma análise interpretativa crítica de um total de 123 artigos académicos sobre políticas sociais e de saúde dirigidas às crianças, os autores chamam a atenção que:

“Child welfare policies can induce greater focus on the protection of social norms, about ideal family structures and environment than in the protection of children themselves” (Denburg et al., 2021).

Referindo a responsabilidade do Estado no apoio às crianças, Mendes salienta que quando se elegem as crianças como uma categoria social, como grupo etário com necessidades específicas e como futuros cidadãos adultos que devem ser preparados para desenvolver a sociedade de que fazem parte, o Estado pensa no desenvolvimento de medidas de política concretas que visam o seu bem-estar e criar condições para o seu desenvolvimento harmonioso (Mendes, 2013).

A ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas (CDC) pelo Estado português, e o subsequente reconhecimento da criança como um sujeito de direitos, implicou o compromisso de desenvolver políticas públicas para implementar esses direitos na nossa sociedade, de acordo com o princípio do superior interesse da criança, que a Convenção associa à necessidade de *garantir à criança a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar* (ponto 2 do artigo 3.º da CDC) e reconhecer à criança *o direito a um nível de vida suficiente, de forma a permitir o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual e social* (artigo 27.º da CDC).

Segundo a European Union Agency for Fundamental Rights (FRA):

“Children are holder of rights, rather than just objects of protection. They are beneficiaries of all human fundamental rights and subjects of special regulations, given their specific characteristics” (FRA, 2015).

O *Handbook on European Law Relating to the Rights of Child* considera que os direitos da criança na Agenda da União Europeia estão baseados em três pilares: a EU Charter of Fundamental Rights (2000) que contém as primeiras referências detalhadas aos direitos das crianças; a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009; e a adoção pelo Conselho da Europa das *“Eu guidelines for the promotion and protection of the rights of the child”*. O mesmo texto sintetiza a abordagem da UE à legislação sobre direitos da criança referindo que está firmemente associada à CDC da ONU e que se situa no quadro de uma ética de *proteção de crianças, participação e não-discriminação* (FRA, 2015).

O conceito de bem-estar, associado ao exercício de direitos humanos fundamentais das crianças, engloba a satisfação de necessidades materiais e físicas básicas, a integração nos contextos sociais em que a criança se insere e inclui o bem-estar mental/psicológico que

também incorpora os sentimentos subjetivos sobre o que é qualidade de vida. A definição de uma política dirigida à infância, integrando várias áreas e aspetos que contribuem para a promoção dos seus direitos, decorre de processos de decisão política que exprimem o que uma determinada sociedade pretende para a sua infância (Mendes, 2013).

Como salienta o Routledge Handbook of Global Child Welfare:

“Children are our future, vital for the continuance of human society. They represent a sizable proportion of the global population, so the well-being of contemporary society is dependent upon meeting their needs and develop their potential (Nolan & Frost (Ed.s), 2017).

Em síntese, o conceito de bem-estar está associado ao conceito de cidadania e quando concretizado para o grupo etário e social das crianças está claramente vinculado ao exercício dos direitos universais das crianças, tal como foram definidos na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU. O conceito de bem-estar das crianças é complexo e multidimensional, recobrando dimensões económicas, sociais e psicológicas, situadas na esfera cultural.

A dimensão económica remete-nos para o direito ao acesso a bens e serviços universais e a uma qualidade de vida aceitável, considerando os padrões vigentes numa dada sociedade. A dimensão social subentende a obrigação do Estado, através das suas políticas de bem-estar social, designadamente nas áreas da educação, saúde e proteção social, ter a obrigação de garantir condições que favoreçam a inclusão dos mais desfavorecidos, a igualdade de oportunidades e o direito à participação. A dimensão psicológica, relacionada com as tensões que atravessam a cultura dominante em cada sociedade, remete-nos para os sentimentos subjetivos das crianças e jovens sobre o que é qualidade de vida e tem a ver com o exercício das liberdades individuais, incluindo o direito à diferença e à não-discriminação.

1.3 Crianças e famílias vulneráveis e intervenção preventiva e protetiva

A proteção de crianças numa perspetiva sistémica alargada visa a promoção dos direitos e a criação de condições para o bem-estar e o desenvolvimento harmonioso de todas as crianças. Contudo, como referimos existem crianças que podem estar em situação de risco ou de perigo efetivo e que podem necessitar de uma intervenção protetiva específica.

A literatura científica demonstrou que, tendencialmente, estas situações de risco ou perigo para as crianças podem ocorrer com maior frequência no seio de famílias vulneráveis que

enfrentam problemas com diferentes graus de gravidade nos planos económico, social, do emprego e habitação e, designadamente, atingir crianças inseridas em famílias multiproblemáticas ou multidesafiadas, quando situações graves de vulnerabilidade podem estar associadas à emergência de outros problemas no seio familiar, como o abuso de substâncias, ou a violência doméstica e doenças do foro mental que podem gerar situações de perigo para as crianças.

Ao longo da segunda metade do século XX, a sociologia da família revelou a existência de uma realidade multifacetada de contextos familiares que nos remete para a emergência de uma multiplicidade de tipos de família, como as famílias nucleares, as alargadas, as unipessoais, as monoparentais e as recompostas que coexistem nas sociedades contemporâneas e vieram colocar novos desafios à investigação científica nesta área (Wall, Torres, Almeida, Aboim).

Madalena Alarcão, num artigo em que aborda os riscos e vulnerabilidades atuais para as famílias, afirma que o século XXI está a ser marcado pela emergência de fenómenos de grande imprevisibilidade e forte impacto na vida das pessoas e das famílias, de que são exemplo o advento de crises económicas globais, as implicações económicas e sociais de pandemias ou as consequências do desencadear de novos conflitos e guerras imprevisíveis, sendo que este século:

“vai caracterizar-se pela ausência de um modelo familiar de referência, obrigando a equacionar a forma como se pensa o ciclo vital da família e como se avalia a qualidade do funcionamento familiar” (Alarcão, 2021, p.39).

Neste contexto de imprevisibilidade, insegurança e mudanças sociais cada vez mais rápidas que afetam as famílias e as obrigam a desenvolver esforços de adaptação, é necessário repensar as noções de risco e perigo para as crianças e as famílias e a forma como o Estado, a sociedade e as instituições que lidam com ambas, as podem ajudar a prevenir situações de potencial risco e a atuar quando ocorrem situações de perigo efetivo.

Segundo a autora o conceito de vulnerabilidade refere-se ao risco de a pessoa/família não desenvolver capacidades de adaptação às mudanças e aos problemas que enfrenta, dada a escassez ou ausência de recursos disponíveis, sendo que a vulnerabilidade de cada família depende do predomínio de fatores de risco ou de fatores de proteção, nos contextos relacionais de proximidade e/ou culturais e institucionais em que a família está inserida, bem como da resiliência da pessoa/família. Assim, *“é no equilíbrio dinâmico entre riscos, proteção e*

resiliência familiar e individual que deve ser equacionada a vulnerabilidade de cada sistema familiar” (Alarcão, 2021, p.39).

De um modo geral, uma criança está em risco quando existem fatores relacionados com a própria criança (constitucionais ou desenvolvimentais), e com a família, relacionados com a insuficiência de competências parentais e culturais/sociais relacionados com a vivência de situações de pobreza e de exclusão social, problemas com a habitação e outros similares. A criança estará em perigo quando, no imediato, vê ameaçada a sua integridade física e psicológica e as ameaças de dano não podem ser contidas pela capacidade protetora da família ou derivam da ação ou inação da família (Alarcão, 2021).

1. 3. 1 A relação entre pobreza, exclusão social e maus-tratos

A relação entre as situações de pobreza e exclusão social vivenciadas pelas crianças e famílias, e uma maior probabilidade de ocorrência de situações de violência doméstica a que as crianças ficam expostas e/ou de maus-tratos físicos e psicológicos às crianças, está estabelecida de uma forma consistente na literatura científica sobre este tema.

Gomes, numa tese de mestrado intitulada “Relação entre a Pobreza e o Mau Trato – Revisão Sistemática da Literatura”, confirmou a existência da associação entre pobreza e os maus-tratos infantis, a partir de uma revisão de literatura realizada em oito bases de dados e incidindo em 76 artigos científicos que abordam este tema. Contudo, esta relação não é linear, nem de causa-efeito, tendo em conta que a pobreza é apenas um dos fatores contextuais que pode contribuir para os maus tratos infantis (Gomes, 2019).

Segundo o estudo, a pobreza está associada a várias formas de maus-tratos, sendo cerca de metade de abuso físico e um terço de negligência. Uma importante conclusão desta tese é de que as políticas públicas direcionadas para o combate à pobreza devem estar interligadas com o sistema de promoção de direitos e proteção de crianças de cada país, e que a prevenção dos maus-tratos deverá ser direcionada para as comunidades com maior vulnerabilidade socioeconómica (Gomes, 2019).

No mesmo sentido, Alarcão ao analisar as vulnerabilidades e os riscos a que as famílias e as crianças estão expostas considera que a investigação neste âmbito demonstra que existe uma elevada correlação entre pobreza, baixa escolaridade e mau desempenho académico, e a existência de problemas de saúde e problemas comportamentais. A autora conclui que “*embora não exista uma relação linear causal entre estes três aspetos, há uma forte possibilidade que o*

desemprego, precaridade habitacional e pobreza se retroalimentem, constituindo um risco direto para a emergência de negligência ou mau trato” (Alarcão 2021, p.50).

Em conclusão, estabelecida na literatura científica uma forte possibilidade de relação entre situações de pobreza e de exclusão social, em que as famílias são confrontadas com situações de elevado stress e a emergência de potenciais situações de abuso e negligência para com as crianças, na perspetiva do apoio a estas famílias destacam-se dois fatores importantes que devem ser considerados: por um lado, as políticas públicas sociais devem ser equacionadas por forma a incluírem medidas e ações com dimensões cada vez mais preventivas e não de cariz remediativo e, por outro lado, o trabalho dos técnicos interventores junto das famílias deve apoiar-se nas capacidades e competências destas e visar o seu empoderamento na ultrapassagem das suas dificuldades e problemas (Gomes, 2019; Alarcão, 2021; Pereira & Oliveira, 2021).

1. 3. 2 O desafio de trabalhar com famílias multidesafiadas

A forma de olhar as famílias e crianças que são vulneráveis porque enfrentam dificuldades e/ou múltiplos problemas, e de pensar a intervenção que os profissionais desenvolvem para apoiar estas famílias na superação desses obstáculos tem sofrido uma evolução natural e positiva.

Durante muito tempo prevaleceu uma visão deficitária das famílias que associava vulnerabilidades do ponto de vista económico e social com dificuldades no funcionamento familiar e a existência frequente de situações de risco e de perigo para as crianças, ao mesmo tempo que, na perspetiva da intervenção, se acentuava a competência dos profissionais na resolução dos problemas familiares e reduzia a família a um papel passivo, dependente da ação do interventor. O acento nos défices familiares fez com que surgissem classificações deste tipo de famílias como ‘disfuncionais’, ‘multiassistidas’ ou ‘multiproblemáticas’, sendo que este último termo continua a ser muito utilizado em documentos oficiais (Alarcão, 2021; Pereira & Oliveira, 2021).

Gradualmente, sobretudo no presente século, esta visão que tendia acentuar os aspetos negativos interrelacionais e de funcionamento destas famílias e as dificuldades em enfrentarem os problemas quotidianos e de acordo com a qual a família era vista como uma entidade passiva, tem vindo a ser substituída por uma abordagem em que os profissionais procuram compreender a história da família, conhecer as suas competências e os desafios que estas famílias ‘*multidesafiadas*’ enfrentam. (Melo & Alarcão, 2011; Alarcão, 2021; Pereira & Oliveira, 2021).

As famílias multidesafiadas, segundo os autores, são famílias que: vivem em condições de vida difíceis, associadas a pobreza, exclusão social e opressão e violência; enfrentam condições

de vida muito duras durante curtos períodos de tempo, mas com elevados níveis de *stress*; enfrentam múltiplos desafios acumulados, frequentemente, em simultâneo com a vivência de processos de transição e crises (Melo & Alarcão, 2011).

O modelo ecológico e sistémico de Bronfenbrenner ao considerar a família como um espaço de ação e interação onde se desenvolvem processos, através dos quais pessoa e contexto interagem produzindo resistência, resiliência ou mudança, contribuiu para a evolução da análise dos sistemas familiares e da abordagem das famílias multidesafiadas. De acordo com a teoria sistémica e ecológica, a família deve ser concetualizada como um ecossistema dinâmico, cujo equilíbrio depende do balanço entre os recursos disponíveis e os níveis de stress existentes e que a família enfrenta (Pereira & Oliveira, 2021).

A perspetiva científica do estudo das famílias não se restringe à definição de uma tipologia das famílias contemporâneas, mas também se centra no estudo das famílias enquanto sistema e traduz-se na análise das normas de funcionamento e dos padrões de relacionamento que organizam as relações, interações e ações que se desenvolvem no contexto familiar, e que também vão influenciar a forma como as famílias e os indivíduos se relacionam e interagem no contexto extrafamiliar que envolve a família.

Desde finais do século passado que estudos sobre as famílias vulneráveis têm vindo a prestar maior atenção aos percursos de vida destas famílias, aos fatores de stress a que estão expostas, bem como à existência de fatores de competência, mesmo nas famílias multidesafiadas, e para a importância de uma intervenção focada, precisamente, nas forças e recursos familiares. A perspetiva da intervenção preventiva e protetiva evoluiu neste sentido assumindo como um dos principais referenciais a *teoria das forças* (Saleebey, 2009).

A teoria das forças enfatiza os recursos, o potencial e as capacidades dos indivíduos, dos grupos, famílias e comunidades. O foco deixa de estar nos problemas e passa a ser colocado nas forças, promovendo um novo olhar que não estigmatiza as famílias e contextualiza os problemas e dificuldades no seu ecossistema, ao mesmo tempo que aposta nas capacidades e recursos das pessoas, das famílias e do meio ambiente em que vivem, para superar esses problemas (Alarcão, 2021).

A teoria das forças assume como ponto de partida da intervenção que as famílias, mesmo as que vivem nas condições mais adversas, desenvolvem competências para lidarem com essas situações da melhor maneira possível e, por outro lado, enquanto sistema, fazem as suas próprias regras e as suas escolhas, não sendo reguláveis por qualquer intervenção exterior que lhes seja imposta ou proposta sem discussão. Esta perspetiva de intervenção enfatiza as

competências das famílias para resolver os problemas e a necessidade de colaboração entre o interventor e a família. O trabalho do profissional é ajudar a identificar as forças existentes e, em conjunto com a família, traçar um plano orientado para o futuro para superar as dificuldades, tendo presente que são as famílias que decidem quando e como executar esse plano, desde que não haja uma situação de perigo para as crianças (Saleebey, 2009; Pereira e Oliveira, 2021).

Em síntese a intervenção junto de crianças e famílias é muito exigente do ponto de vista técnico e emocional e deve ser feita por profissionais altamente especializados:

“Uma intervenção centrada nas capacidades parentais e nas forças de cada família ... requer um conjunto de profissionais, de diferentes formações, capazes de trabalhar em conjunto para o mesmo fim, colocando a família no centro da intervenção e da decisão, bem como uma articulação de nível institucional com diferentes setores. Implica um trabalho verdadeiramente colaborativo e em rede, catalisador de mudança social (Pereira & Oliveira, 2021, p. 107).

1.4 Políticas públicas e processos de continuidade e mudança

As políticas públicas abarcam um universo vasto e muito complexo de fenómenos multidimensionais que não é fácil analisar, visto que estas políticas envolvem estruturas sociais, governos, instituições, outras entidades públicas e privadas e atores sociais, situados em múltiplos níveis de ação e decisão, que agem de acordo com as suas próprias ideologias, objetivos e vontades, mas que são condicionados por contextos políticos, económicos, sociais, geográficos muito diversificados e mutáveis (Araújo e Rodrigues, 2017; Cairney, 2020; Afonso, 2021). Desta realidade complexa e multifacetada em que as políticas públicas estão inseridas, decorrem dois problemas, numa perspetiva teórico-analítica.

Em primeiro lugar, não existe uma definição consensual de políticas públicas. Existem numerosas definições, em regra muito simples e genéricas, avançadas por académicos e investigadores, mas, como salienta Cairney, não existe uma definição capaz de descrever completamente a riqueza e o espectro da política pública. Concordando com esta asserção, assumimos a definição avançada pelo próprio autor, segundo a qual *“Public Policy can be defined as the sum total of government action, from signals of intent to final outcomes”* (Cairney, 2020, p. 27).

Em segundo lugar, existem muitos ângulos de análise a partir dos quais as políticas públicas podem ser estudadas, como o processo de tomada de decisões, as relações de poder entre grupos e indivíduos, as condições em que se verifica continuidade ou mudança nas políticas implementadas ou a transferência de políticas entre países, para nomear apenas alguns exemplos. As teorias e conceitos da ciência política e diversos modelos analíticos que têm sido desenvolvidos são instrumentos úteis para ajudar a desenvolver as pesquisas que têm ângulos de análise e objetivos específicos e circunscritos a determinados aspetos da realidade (Araújo e Rodrigues, 2017; Cairney, 2020).

No âmbito da presente investigação, que analisa o percurso do sistema de proteção português nos últimos 20 anos após aprovação da LPCJP em 1999, a partir da implementação das CPCJ em janeiro de 2001, e que pretende perceber as razões da ausência de evolução e a persistência de uma política de continuidade, em aspetos fundamentais do sistema como a orientação filosófica global, o modelo de organização e as características da força de trabalho, interessámo-nos pelas análises que se centram e procuram explicar as razões da continuidade e da mudança nas políticas públicas. Nesta perspetiva analítica, interessou-nos, particularmente, o *modelo do equilíbrio interrompido* ('Punctuated Equilibrium Theory') e o conceito de '*path dependence*'.

O modelo do equilíbrio interrompido foi criado para explicar quer as mudanças, quer a continuidade das políticas públicas, baseando-se no princípio de que os sistemas políticos são geralmente caracterizados por longos períodos de estabilidade das políticas, mas considerando que o mesmo sistema institucional também pode gerar pequenas mudanças graduais e grandes rupturas (Araújo e Rodrigues, 2017). Um objetivo central das teorias sobre política é explicar porque é que o '*policymaking*' tende a gerar relações de estabilidade política e continuidade num certo momento, e de instabilidade e mudança política noutra. O modelo do equilíbrio interrompido ajuda a perceber porque é que os sistemas políticos podem ser caracterizados, ao mesmo tempo, como sendo estáveis e dinâmicos (Cairney, 2020).

O modelo apoia-se em dois conceitos para estudar as mudanças políticas. O conceito de "*imagem política*" refere-se à forma como uma política é percecionada pela opinião pública e como, quando uma política tem sucesso no processo de difusão e encontra uma larga aceitação pública, tende a constituir-se como '*monopólio político*' que contribui para a continuidade da política e para o reforço institucional dos grupos e comunidades que beneficiam da existência do monopólio.

O segundo conceito é o de “*subsistema político*” que se refere à existência de comunidades de especialistas em determinadas áreas, em quem os governos delegam a tarefa de processar as questões políticas nessa área de governação. A existência do monopólio político exige o exercício do controlo sobre o discurso e a visão dos problemas que os subsistemas assumem, impedindo os processos de mudança, mas possibilitando também que os subsistemas mais progressivos assumam o debate de novas ideias e promovam a mudança (Araújo e Rodrigues, 2017).

Uma das questões em que nos focámos no decurso da investigação foi a análise da evolução do sistema de proteção de crianças português na perspetiva das continuidades e descontinuidades da orientação política vigente. No caso do sistema português a aprovação da LPCJP é, claramente, um momento de descontinuidade em relação à política de proteção existente, com a separação entre a proteção de crianças e os problemas de delinquência juvenil, e a consequente afirmação de uma política de proteção inovadora e a implementação de um novo modelo de organização.

Por outro lado, a criação da CNPCJR, em 1997, e mais tarde da CNPDPCJ, sob a tutela dos Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social, num contexto de delegação de condução da política de proteção de crianças, criou condições para que a Comissão Nacional tivesse uma ampla margem de manobra para definir a forma de conceber e concretizar esta política, funcionando como um subsistema político.

A pergunta de partida desta investigação remete-nos para a necessidade de explicar a persistência de uma orientação conservadora e de continuidade da política específica de proteção de crianças, após um processo profundamente reformista e inovador como foi o que conduziu à aprovação da LPCJP. A explicação poderá resultar do desenvolvimento de um efeito de *path dependence* no sistema institucional de proteção, cruzado com as consequências do predomínio histórico de uma cultura profissional judicial no sistema de proteção português.

O conceito de ‘*path dependence*’, abordado de forma aprofundada por Manuela Afonso na sua tese de doutoramento, com base numa extensa revisão da literatura sobre este tema, remete-nos para o facto de que as escolhas políticas feitas, quando uma nova política está a ser formulada ou uma nova instituição formada, podem ter um impacto determinístico em escolhas futuras e criar nas instituições uma lógica reforçadora e de auto legitimação que inibe os processos de mudança.

Segundo a autora, de um modo geral, é difícil mudar as políticas porque as instituições tendem para a rigidez e os atores tendem a proteger o modelo existente, mesmo quando existe

a percepção de que o modelo talvez não seja o melhor (Afonso, 2021). Isto acontece porque “*a path dependence também se pode manifestar na estrutura institucional. Os atores acumulam experiências individuais sobre o que fazer e como interagir e o somatório dessas experiências tenderá a conservar, em vez de mudar as políticas institucionalizadas*” (Afonso, 2021, p. 49).

É importante referir que o conceito de *path dependence* recobre uma dimensão histórica, partindo da ideia que as realizações marcantes do passado, no campo da definição e implementação de políticas públicas, podem condicionar a definição de novas políticas e a evolução das instituições no futuro. Mahoney associa a geração de efeitos de *path dependence* significantes à ocorrência do que designa como ‘*eventos históricos contingentes*’.

De acordo com o autor é preciso identificar um evento contingente no passado que provocou o início de uma trajetória específica, isto é, identificar um evento histórico que aciona uma sequência de acontecimentos que seguem um padrão determinístico sobre as políticas e ações subsequentes, efeito que favorece a continuidade da política e a reprodução estável da instituição ao longo do tempo. Mahoney apresenta várias tipologias para explicar os mecanismos que contribuem para a continuidade do modelo institucional criado. A explicação baseada na ‘*legitimação*’ surge a partir das orientações e crenças subjetivas dos atores. A reprodução institucional ocorre porque a instituição se afigura como justa e moralmente adequada (Mahoney, 2000, como citado em Afonso, 2021).

Não temos dúvidas que a aprovação da LPCJP, em 1999, num processo de rutura com um passado que se arrastava desde a criação da OTM em 1962, corresponde ao surgimento de um *evento histórico contingente* que veio marcar um novo rumo na política de proteção de crianças, pelo que se justifica a inclusão do conceito de *path dependence*, bem como do modelo do equilíbrio interrompido, no nosso quadro analítico, tendo em vista a compreensão da evolução, ou da resistência à evolução e à mudança no sistema de proteção português, após a implementação da LPCJP a partir de 2001.

Por fim, importa referir que a sociologia das organizações, com as suas análises sobre as relações de poder entre o Estado, as profissões e com os clientes, os processos de fechamento e de constituição de monopólios profissionais, as relações de conflito com outras profissões a propósito do controlo das respetivas jurisdições, etc. (Castro & Garcia, 1993; Rodrigues, 1998 e 2002; Gonçalves, 2006), também é útil para compreender a forma de pensar e agir dos principais agentes que atuam no quadro do sistema de proteção de crianças e explicar em que medida a cultura judicial, historicamente predominante no SPC português, pode ter

influenciado a ausência de debate sobre o sistema e um percurso isolacionista e de resistência à mudança que se verificou, nos 20 anos que se seguiram à implementação da LPCJP, em 2001.

Capítulo 2- A evolução dos sistemas de proteção de crianças

Os sistemas de promoção dos direitos e proteção de crianças e jovens não existem como entidades isoladas. Em cada país estes sistemas estão inseridos em contextos sociais, económicos, políticos e culturais específicos que estão em permanente evolução e, por outro lado, relacionam-se sistematicamente com outros sistemas, designadamente de proteção social, de educação e de saúde, cujas mudanças os influenciam necessariamente (UNICEF, 2010).

Desde o início do presente século, e mesmo em anos anteriores, verificaram-se múltiplos esforços teóricos e tentativas de sistematização de experiências práticas internacionais, visando estudar como os sistemas de proteção de crianças (SPC) poderiam evoluir para cumprirem melhor os seus objetivos, bem como para aperfeiçoar a relação destes sistemas com outros que visam o bem-estar e o desenvolvimento global das crianças.

Nigel Parton considera que dois fatores interrelacionados tiveram um importante papel na emergência de análises académicas sobre as políticas e práticas da proteção de crianças: a evidência da existência de crescentes tensões e crises nos sistemas de proteção de crianças e o desenvolvimento de pesquisas comparativas dos sistemas de diferentes países (Parton, 2022).

Segundo o autor, no final dos anos 90, estava claro para os países anglófonos (EUA, Canadá, Austrália e Reino Unido) que havia significativos problemas com os seus SPC, relacionados com o crescente e avassalador número de sinalizações de crianças em perigo e, nos casos da Inglaterra e dos EUA, também associados à ocorrência de casos de morte de crianças devido a maus-tratos que abalaram as respetivas opiniões públicas. Esta situação contribuiu para que os países começassem a olhar para o que faziam outros países e para o surgimento dos primeiros estudos comparativos na Inglaterra (Cooper, et al., 1995; Hetherington, et al. 1997) e nos EUA onde foi publicado o estudo comparativo de nove países, feito por Gilbert, em 1997 (Parton, 2022).

No quadro deste esforço teórico destaca-se a iniciativa da UNICEF e de entidades parceiras, contratualizada com a Chapin Hall da Universidade de Chicago e com a American Human Association que resultou no lançamento, em 2010, de um documento de trabalho intitulado *“Adopting a Systems Approach to Child Protection: Key Conceptions and Considerations”* com o objetivo de estimular a discussão e facilitar a troca de conhecimentos sobre proteção de crianças no plano internacional.

Paralelamente, foi publicado um estudo de referência, comparando os sistemas de proteção de dez países (Gilbert, Parton e Skivenes (Eds), 2011), retomando o estudo comparativo

pioneiro *Combatting Child Abuse: International Perspectives and Trends* (Gilbert, 1997), onde os autores afirmam a importância dos estudos comparativos internacionais entre países, rompendo definitivamente com a ideia de que os sistemas de proteção dos países, fortemente influenciados pelas culturas nacionais, eram demasiado específicos e diferenciados para permitirem comparações e aprendizagens úteis (Spratt et al., 2015).

Estes dois processos de desenvolvimento teórico, referentes às perspectivas de melhoria no cumprimento das tarefas associadas à proteção de crianças, e ao reconhecimento da importância das aprendizagens mútuas entre países, vão tornar-se nucleares nos processos de evolução posteriores dos SPC de muitos países e, simultaneamente, implementar o debate académico sobre as características inovadoras na teoria e na prática dos sistemas de proteção no plano mundial.

Neste capítulo, pretendemos sistematizar as principais tendências de evolução analisadas nos documentos de algumas entidades de referência internacionais e nos principais estudos comparativos dos sistemas de proteção de alguns países, feitos na última década, e salientar algumas conclusões relevantes sobre os SPC, a nível internacional, que podem ser retiradas dessas análises, bem como de debates académicos internacionais recentes.

2.1 O que defendem as entidades de referência internacionais

2.1.1 Orientações práticas para os sistemas de proteção

O esforço teórico-concetual que se verifica no início da segunda década do século XXI em torno da definição dos sistemas de proteção de crianças, de defesa da abordagem sistémica aplicada à proteção de crianças e da definição dos principais objetivos e metodologias dos SPC, de que é exemplo o relatório “*A Better Way to Protect All Children: the theory and practice of child protection systems*”, referido no capítulo anterior, dão origem, mais tarde, a um conjunto de documentos com orientações práticas para a ação e definição de estratégias e planos de ação que concretizam as ideias teóricas consensualizadas, os quais giram em torno da defesa dos direitos das crianças e da prevenção do perigo. Em seguida, iremos referir alguns desses documentos internacionais que tiveram maior impacto, publicados na Europa por várias entidades internacionais, com particular destaque para a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Em 2013, o Gabinete Regional para a Europa da OMS publica o “*European report on preventing child maltreatment*” que defende a necessidade de melhorar as estatísticas oficiais sobre os maus-tratos a crianças no plano nacional e de realizar inquéritos periódicos para detetar os maus-tratos escondidos. O documento também refere a importância de estudar os fatores de risco e de proteção, numa lógica de intervenção ecológica e sistémica, para agir preventivamente com base em evidências junto das famílias em situação de maior vulnerabilidade.

Dando sequência a este documento, o Gabinete Regional para a Europa da OMS publica, em 2014, o “*Investing in children: the European child maltreatment prevention action plan 2015-2020*”, com 3 objetivos que visavam: *i)* dar maior visibilidade aos maus-tratos às crianças reforçando os sistemas de informação dos Estados Membros; *ii)* reforçar a prevenção dos maus-tratos a crianças através de parcerias e ação multisectorial, desenvolvendo planos nacionais; *iii)* reduzir os riscos de maus-tratos através da prevenção, fortalecendo os sistemas de saúde dos Estados Membros.

A Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos da Criança (2016-2021) identifica como grandes desafios aos direitos da criança a pobreza, desigualdade e exclusão, a violência, um sistema de justiça feito para adultos, desafios para os pais e as famílias (como os que derivam da insegurança devido à crise económica ou da exposição das crianças a situações de violência doméstica), o racismo, discurso de ódio e radicalização, as ameaças decorrentes de crescer num mundo digital e os perigos associados à migração.

A estratégia aponta cinco áreas prioritárias para a garantia dos direitos da criança, das quais destacamos as duas primeiras: a igualdade de oportunidades para todas as crianças, associada à ideia de combate a todas as formas de discriminação, e a ideia de participação das crianças, entendida como o direito a serem ouvidas e a participarem nas decisões que as afetam.

Em 2017, the “*EU Guidelines for the Promotion of the Rights of the Child: Leave no child behind*” defende uma abordagem baseada nos direitos da criança, tal como estão definidos na Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) das Nações Unidas. Este documento chama a atenção para a existência de quatro princípios gerais na Convenção que guiam a interpretação e a implementação de todos os outros artigos da CDC e que constituem a base fundamental de uma abordagem baseada nos direitos da criança. Estes artigos são: o 2.º referente à *não-discriminação*, o 3.º que assume o *princípio do melhor interesse da criança*, o 6.º que defende o *direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento* e, por último, o artigo 12.º que defende o *respeito pelas opiniões das crianças*.

As EU Guidelines de 2017 afirmam duas ideias fundamentais: em primeiro lugar, a abordagem baseada nos direitos das crianças, segundo, a CDC dirige-se a todas as crianças, incluindo as que necessitam de ser protegidas de perigo e, em segundo lugar, é holística e, antes de mais, visa empoderar as próprias crianças e envolver na prevenção do perigo e na proteção da criança os sistemas sociais, a começar pela família, vizinhos e comunidade, em que a criança está envolvida.

Em 2018, o Gabinete Regional para a Europa da OMS faz uma avaliação intercalar dos planos de ação para a prevenção que foram desenvolvidos no espaço europeu, intitulada “*European Status Report on Preventing Child Maltreatment*” (WHO Regional Office for Europe, 2018).

Esta avaliação insiste na aposta na prevenção, nos seguintes termos:

“Child maltreatment is preventable. Clear risk factors exist at individual, parent and caregiver, and community and society levels. Until recently, much of society reaction has been to respond to abuse and neglect only when, and if detected. While a child protection response is critical, evidence shows strongly that prevention is much more cost-effective” (WHO, 2018, p. viii).

Em síntese, este conjunto de documentos contendo recomendações e orientações práticas reafirmam a importância dos planos nacionais de prevenção, baseados no estudo dos fatores de risco e de proteção, a necessidade de desenvolver estatísticas e estudos de âmbito nacional para conhecer melhor, e tornar mais visível, a violência contra as crianças e a importância da prevenção e do desenvolvimento de programas de apoio à parentalidade, que considera terem uma eficácia cientificamente comprovada, para prevenir os riscos de maus-tratos e violência contra as crianças.

2.1.2 A Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança e a Garantia Europeia à Criança

Em 2021, a Comissão e o Parlamento europeus aprovaram dois importantes documentos, a Estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Criança (COM/2021/142 final), que designaremos de forma abreviada como a Estratégia, e a Garantia à Infância Europeia (Council Recommendation (EU) 2021/1004), que designaremos como a Garantia, que irão marcar as ações a desenvolver pelos Estados Membros, nos próximos anos, no âmbito da promoção dos

direitos e proteção das crianças, e do combate à pobreza e exclusão social das crianças mais vulneráveis.

Os dois documentos baseiam-se, sistematizam e aprofundam importantes documentos da Comissão e do Parlamento Europeus e do Conselho da Europa, como a Recomendação da Comissão de 2013 *“Investing in Children: breaking the cycle of disadvantage”*, a *“Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)”*, as *“EU Guidelines for the Promotion and Protection of the Rights of the Child – Leave no Child Behind”* (2017), o *“Progress for Every Child in the Sustainable Development Goals (SDGs) Era”* (2019) e o *“Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027”*, entre outros documentos que foram sendo aprovados pela Comissão e pelo Parlamento Europeus e pelo Conselho da Europa para promover os direitos, o bem-estar e a proteção das crianças.

Os dois documentos são considerados complementares. A Estratégia visa a promoção dos direitos da criança, associada a uma perspetiva de igualdade de género e à promoção da igualdade de oportunidades e, por isso, dirige-se a todas as crianças na Europa e no mundo. A Garantia visa apoiar grupos específicos de crianças em situações de maior vulnerabilidade e, designadamente, em risco de pobreza e/ou exclusão social.

A Estratégia, logo na Introdução, afirma a ambição de criar condições para que as crianças tenham a melhor vida possível na União Europeia e em todo o mundo, considerando a importância do papel que as crianças desempenham hoje como cidadãos plenos na nossa sociedade ao assumirem posições sobre as mudanças climáticas, a discriminação e a injustiça, e o papel que desempenharão no futuro como líderes. Esta Estratégia contou com uma ampla participação de crianças e jovens, traduzida nas contribuições de mais de 10.000 crianças e na realização do *13.º European Forum on the Rights of the Child 2020*.

A Estratégia afirma uma segunda ambição de juntar, num único quadro global compreensivo, todos os novos e anteriores instrumentos legislativos, bem como as políticas públicas e de financiamento dirigidas às crianças, com o objetivo final de criar uma política integrada e compreensiva para promover os direitos de todas as crianças. Nesse sentido, a Estratégia propõe um conjunto de ações integradas em seis áreas temáticas, cada uma das quais representando as prioridades da ação da UE nos próximos anos, baseada no reforço da preponderância dos direitos da criança em todas as Políticas relevantes da UE.

A primeira área temática, constituindo a prioridade principal, apela a uma **participação efetiva das crianças na vida política e democrática**, transformando as crianças em cidadãos ativos através da criação de mecanismos específicos que viabilizem e tornem efetiva essa

participação, a nível local, regional e da UE. Nesse sentido, a UE vai criar uma ‘*EU Children’s Participation Platform*’, que vai ser promovida em colaboração com o Parlamento Europeu e as organizações de defesa dos direitos das crianças, para garantir que as crianças são mais e melhor envolvidas na tomada de decisões que lhes dizem respeito.

A segunda área temática/prioridade visa **promover uma UE que combate a pobreza infantil e promove sociedades inclusivas e amigas das crianças** através dos seus sistemas de saúde e inclusão, partindo da ideia de que cada criança tem o direito a um nível de vida adequado e à igualdade de oportunidades desde o estágio inicial da sua vida. Pretende-se garantir o acesso a serviços de qualidade e a apoios sociais e económicos às famílias das crianças pertencentes a grupos desfavorecidos, em risco de pobreza e exclusão social, com problemas de saúde mental ou com deficiência.

A terceira área temática visa a **proteção das crianças contra todas as formas de violência** que ocorrem em diferentes contextos, desde o âmbito familiar mais próximo, à violência na escola e entre pares, mas que também pode existir nas comunidades e atingir crianças que estão em contextos de crises graves, conflitos ou catástrofes naturais. A Estratégia estima que cerca de metade das crianças no mundo sofre alguma forma de violência em cada ano. Para fazer face a estas situações considera que a promoção de sistemas de proteção de crianças integrados é indispensável para a prevenção e proteção contra a violência e que deve ser dada uma atenção especial às medidas de prevenção, incluindo o apoio às famílias.

A quarta área temática da Estratégia defende a necessidade de **promover uma justiça amiga das crianças**, reafirmando uma prioridade da Estratégia do Conselho da Europa e as 2010 Guidelines on Child-Friendly Justice, o que significa, no essencial, que os procedimentos judiciais devem ser adaptados à idade e às necessidades das crianças e respeitar os seus direitos para que as crianças confrontadas com o sistema judicial, como vítimas ou perpetradores, se sintam confortáveis e a salvo quando prestam declarações aos agentes da justiça.

A quinta área temática, também presente na Estratégia do Conselho da Europa, diz respeito à necessidade de **combater o cyberbullying e o abuso on line**, e criar condições para que as crianças possam utilizar as tecnologias digitais de forma segura, aproveitando as oportunidades de aprendizagem que estas tecnologias proporcionam.

Finalmente, a sexta prioridade tem um alcance global e visa **proteger e apoiar as crianças que, em todo o mundo, estão em risco de verem os seus direitos humanos violados** ou que não podem aceder à educação e a cuidados de saúde, ou estão malnutridas, porque estão em situações de pobreza, desigualdade e exclusão, são vítimas de trabalho infantil ou porque

enfrentam situações de crises humanitárias ou climáticas graves, associadas, por exemplo a conflitos armados ou à fome.

Com esta Estratégia pretende-se criar uma ‘*child-friendly culture in EU policy making*’ em que a perspetiva de defesa dos direitos das crianças é central e está presente (‘mainstreamed’) em todas as políticas, legislação e programas de financiamento relevantes desenvolvidos na União Europeia.

Para que sejam feitos progressos nas áreas temáticas que a Estratégia contempla, a Comissão apela a todos os Estados Membros, que ainda não as tenham, para desenvolverem estratégias nacionais para os direitos das crianças em cooperação com todos os parceiros relevantes, e para aplicarem percentagens significativas dos programas de fundos europeus, prioritariamente, na implementação dos direitos das crianças. Portugal já tem uma Estratégia para os Direitos da Criança 2021-2024, mas para a implementar tem que garantir o necessário investimento financeiro, um sistema de governação eficaz e a formação de quadros habilitados que garantam a sua concretização com sucesso.

A *Council Recommendation (EU) 2021/1004 establishing a European Child Guarantee*, que designamos por a Garantia, é complementar à Estratégia Europeia e apela à adoção de medidas específicas para apoiar crianças em risco de pobreza e exclusão social e recomenda aos Estados Membros que garantam o acesso de crianças necessitadas (‘*children in need*’) a serviços de qualidade nas creches e ensino pré-escolar, educação (incluindo atividades desenvolvidas na escola), saúde, alimentação e habitação, e ainda garantir a sua proteção face a situações de perigo.

Nos pressupostos que fundamentam o desenvolvimento da Garantia à Infância Europeia refere-se que na União Europeia há cerca de 18 milhões de crianças em risco de pobreza e exclusão social. Existem fatores de risco que podem tornar as crianças especialmente vulneráveis e expostas à pobreza e exclusão social que variam segundo os contextos existentes em cada país. Assim, as abordagens desenvolvidas em cada país para aplicar a Garantia devem ser adaptadas às circunstâncias específicas e necessidades identificadas no terreno. Por outro lado, chama a atenção para o facto de as crianças que vivem na pobreza ou que têm antecedentes desfavorecidos e vivem em zonas de exclusão, começarem as suas vidas em desvantagem, o que pode ter implicações de longo prazo no seu desenvolvimento e perspetivas de vida futuras.

A *Council Recommendation (EU) 2021/1004* chama ainda a atenção para as consequências da transmissão intergeracional da exclusão:

The intergenerational transmission of social exclusion jeopardizes social cohesion over generations and generates higher costs to our welfare states, hindering economic and social resilience. Improving equal access of children in need to Key services is therefore an important means of stepping up efforts to prevent and combat social exclusion. It also contributes for fostering equal opportunities for children in need and combating child poverty. Tackling disadvantage from early years is a cost-effective investment... (p. L 223/16).

A Garantia dirige-se às crianças necessitadas, isto é, aos menores de 18 anos em risco de pobreza ou exclusão social. Recomenda-se aos Estados Membros que assegurem às crianças necessitadas educação pré-primária e serviços de creche, uma educação inclusiva e atividades de apoio desenvolvidas na escola e, pelo menos, uma refeição saudável por dia na escola. Além disso, devem garantir o acesso destas crianças a cuidados de saúde, a uma alimentação saudável e a uma habitação adequada.

Os Estados Membros devem identificar as crianças necessitadas, em cada país, considerando as medidas integradas apropriadas ao seu contexto específico, e tendo em conta as desvantagens experimentadas por grupos como: crianças sem-abrigo ou habitando casas severamente inadequadas; crianças com deficiência; crianças com problemas de saúde mental; crianças migrantes ou que pertencem a minorias étnicas, nomeadamente à etnia cigana; crianças acolhidas em instituições ou cuidados alternativos; e as crianças em situações familiares precárias.

A Recomendação, na perspetiva da governação, monitorização e reporte à Comissão sobre o processo de concretização da Garantia em cada país, sugere a nomeação de um Coordenador Nacional da Garantia Europeia à Criança, dotado com os recursos necessários para implementar a Garantia no país.

Sugere ainda a adoção de Planos de Ação Nacionais, cobrindo o período até 2030, que devem incluir: as categorias de crianças necessitadas identificadas como alvo, objetivos quantitativos e qualitativos a atingir, recursos financeiros disponibilizados e prazos para atingir os objetivos, e um quadro nacional para a recolha de dados, monitorização e avaliação da concretização da Garantia.

2.2 Estudos internacionais comparados

2.2.1 O estudo comparativo de sistemas de proteção de Gilbert, Parton & Skivenes

O livro de referência que colocou na ordem do dia os estudos comparativos entre os sistemas de proteção entre diferentes países, e os tornou incontornáveis, foi o “*Child Protection Systems: international trends and orientations*” (Gilbert, Parton & Skivenes (Ed.s), 2011), que apresenta uma tipologia internacional de sistemas de proteção, a partir da análise do modelo de organização e funcionamento dos SPC de dez países: EUA, Canadá, Inglaterra, Suécia, Finlândia, Dinamarca, Noruega, Alemanha, Bélgica e Holanda.

O estudo parte da constatação de que a promoção do bem-estar das crianças é um significativo desafio político e social colocado aos estados democráticos modernos. O problema de fundo que se coloca a estes Estados é que os direitos da criança, consignados na CDC das Nações Unidas, são reconhecidos na legislação de muitos países mas, ao mesmo tempo, o cumprimento destes direitos está altamente dependente das atitudes dos pais, detentores da guarda ou cuidadores das crianças.

O estudo de Gilbert e colegas (2011) identifica três tipos de sistemas de proteção: o europeu continental com orientação de ‘*family service*’ (apoio à família); o anglo-americano com orientação de ‘*child protection*’ (proteção à criança); e o nórdico com uma ‘*child focus orientation*’ (orientação centrada na criança).

A orientação de apoio à família vê os maus-tratos à criança como um problema de disfunção familiar que deve ser resolvido através do apoio e assistência à família e em cooperação com esta. O seu foco é a unidade familiar que tende a prevalecer sobre os direitos individuais da criança e, nesse sentido, as respostas dos serviços procuram responder às necessidades da família e a intervenção visa proteger e, se possível, fortalecer os laços familiares.

A orientação de proteção à criança individualiza a criança e responsabiliza os profissionais pela sua proteção. Estes avaliam se as autoridades locais devem providenciar serviços às famílias para responder a necessidades identificadas e evitar situações de litigação, ou desenvolver planos de intervenção coercivos para responder a situações de maus tratos ou negligência. Os maus-tratos às crianças são considerados atos desviantes de que as crianças têm que ser protegidas e as respostas tendem a ser legalistas e se necessário em confronto com a família.

A orientação centrada na criança, surge no estudo como um novo tipo de modelo que pensa na criança/jovem como ser independente com uma relação direta com o Estado e dá uma grande

importância à participação dos jovens e das crianças em todos os processos e decisões que lhes dizem respeito. Na legislação dos países do norte da Europa que desenvolveram este modelo raramente se fala de maus-tratos ou negligência. O foco está na necessidade de criar condições para o bem-estar e desenvolvimento de todas as crianças, através da prestação de apoios e serviços necessários às famílias que, simultaneamente, contribuem para a redução dos fatores de risco e perigo para as crianças/jovens. Nos países nórdicos, as políticas dirigidas à infância e juventude pretendem criar uma “*child-friendly society*”; ou seja, uma sociedade que investe nas suas crianças e jovens para preparar o futuro (Gilbert et al., 2011).

O estudo de Gilbert e colegas tira duas conclusões importantes. A primeira é de que se constata uma convergência entre os diferentes tipos de sistemas, sendo que muitos países começam a adotar perspectivas dos sistemas de outros países e, conseqüentemente, assumem várias características que correspondem a diferentes modelos, associando os apoios às famílias com a proteção de crianças em risco.

A segunda é de que o grande desenvolvimento, no período de quinze anos entre os estudos de Gilbert em 1997 e o de 2011, consiste numa tendência para reconhecer as crianças como seres independentes e não apenas como futuros adultos ou como propriedade dos seus pais, o que implica garantir na legislação e nas políticas de proteção das crianças implementadas um equilíbrio entre os direitos das crianças e os dos pais, refletindo uma tendência de mudança na relação do Estado com os pais e as crianças.

Esta evolução vai no sentido da ‘*Child focus orientation*’, na medida em que o Estado assume um papel crescente no que respeita a providenciar uma larga variedade de serviços de intervenção precoce e de prevenção, ao mesmo tempo que põe os direitos das crianças acima dos direitos dos pais e enfatiza as obrigações dos pais enquanto cuidadores (Gilbert et al., 2011).

Os três modelos de sistemas de proteção de crianças referidos no livro (Gilbert et al. (Ed.s), 2011) acompanham e são decalcados dos ideais-tipo de Estados Providência definidos por Esping-Anderson na obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), o que não surpreende, visto que os SPC se desenvolveram paralelamente, e foram influenciados pela evolução dos Estados Providência em cada país (Calado, et al., 2019).

Estes tipos, caracterizados de forma sintética, são o *social-democrata ou escandinavo*, com forte presença estatal, sistema de benefícios generoso e solidariedade interclassista, com políticas fortemente redistributivas e integradoras; o *liberal ou anglo-saxónico*, com preferência pelo investimento privado, que vê no mercado o mecanismo privilegiado para criar riqueza e aposta numa rede reduzida de mínimos sociais; e o *corporativo ou continental*, que prioriza a

coesão social, desenvolve uma política estratificada de apoio a grupos sociais, fortemente regulada pelo Estado, com investimento nas respostas subsidiárias e aposta na preservação das estruturas familiares tradicionais (Castles, Leibfried, Lewis, Obinger e Pierson (Ed.s), 2010).

Relativamente ao modelo continental, vários autores têm vindo a defender que existem traços distintivos nos países da Europa do Sul (Portugal, Espanha, Itália e Grécia) que justificam a sua afirmação, numa perspetiva analítica, como modelo independente distinto do continental (Ferrera, Adão e Silva, Ferreira, Calado et al.), enquanto outros autores consideram que as diferenças existentes se devem ao atraso na construção dos Estados Providência nestes países, rejeitando a ideia de que configuram um modelo diferenciado (Pedroso, 2014).

As diferenças referidas nos países da Europa do Sul são influenciadas pelos processos de evolução históricos que marcaram estes países, nomeadamente, nas transições tardias de sistemas ditatoriais para a democracia, que só aconteceram nos anos setenta em Portugal, Grécia e Espanha, nas enormes diferenças na educação de diferentes grupos sociais (Portugal e Espanha), nas assimetrias territoriais e nos processos de modernização desiguais (Calado et al., 2019).

Essas diferenças, de forma genérica, residem no facto de nos referidos países, para além dos processos de evolução histórica semelhantes, existirem níveis rudimentares de proteção para os que se encontram fora do sistema de contribuições e emprego estável, nomeadamente jovens e mulheres desempregados e trabalhadores da economia informal, lógicas ‘*bismarkianas*’ na Segurança Social e ‘*beveridgeanas*’ na saúde, forte delegação das funções do Estado no apoio às famílias e combate à pobreza e exclusão social, no sector da economia social, e predomínio de um discurso que valoriza as funções sociais da família associado a um subdesenvolvimento das políticas de apoio à família (Silva, 2002; Ferreira, 2011, Calado, et al., 2019).

Um número importante de características do modelo de *welfare* da Europa do Sul resulta da visão da família como unidade predominante, o ‘familiarismo’, que produz efeitos quer nos esquemas de proteção social, quer no mercado de trabalho. Como refere Adão e Silva: “*os esquemas de proteção social são enviesados a favor do homem ‘ganha-pão’, enquanto que “os serviços de apoio à família encontram-se pouco desenvolvidos e, através da sua inação, reproduzem o pressuposto ideológico de que a família é o principal promotor de bem-estar”* (Silva, 2002, p.47).

Concordando com a existência de um modelo de Estado Providência nos países do Sul da Europa, distinto do modelo continental, consideramos que algumas das suas características,

designadamente, a visão da unidade familiar e da família como o principal promotor de bem-estar psicológico e material, vincadamente marcada pela visão tradicional do catolicismo, também influenciam os princípios filosóficos e as orientações práticas dos sistemas de proteção de crianças destes países.

Cada país na sua legislação e na formulação de políticas visando a proteção de crianças, procura encontrar um equilíbrio entre os direitos da criança e os direitos dos pais ou dos detentores da guarda da criança que, em determinadas circunstâncias, podem ser conflituais e exigir a intervenção do Estado, sendo que as formulações encontradas são, frequentemente, influenciadas pelas tradições e pela cultura dominante no país.

Em Portugal, que ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança com a resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, afirmou-se gradualmente a ideia da criança como sujeito de direitos, de forma vinculada e incontestada a partir da publicação da LPCJP, em 1999.

Contudo, no que diz respeito à questão chave que os países dos diferentes modelos/orientações procuram definir na legislação, regulamentos e orientações ligadas à proteção de crianças, e que visa regular com clareza o funcionamento do triângulo que define as relações entre o Estado, os pais e as crianças, prevalece uma tendência tradicionalista em que o equilíbrio entre os direitos da criança e os dos pais tende a pender para o lado dos direitos dos pais, porque a criança é vista como um ser dependente dos pais, e não como um sujeito de direitos *autónomo*, independente e com uma relação direta, e não mediada pela família, com o Estado.

2.2.2 A viabilidade da comparação de sistemas de proteção de diferentes países

Em 2012, é publicado um estudo internacional que compara exemplos de ‘boas práticas’ dos sistemas de proteção de cinco países (Austrália, Alemanha, Finlândia, Suécia e Reino Unido) para apresentar um conjunto de recomendações para melhorar e tentar unificar o sistema de proteção de crianças existente na Suíça (Nett & Spratt (coord.s), 2012).

Na sequência da realização deste estudo comparativo transnacional, a equipa que realizou o estudo publica um artigo em que defende que as comparações entre países não só são possíveis mas importantes como meio de transferência de conhecimentos e aprendizagens mútuas, e propõem o desenvolvimento de um “*International Cross-Comparison Model to Inform National Policies and Practices*” (Spratt et al., 2015).

A partir do estudo realizado, os autores identificam três etapas históricas no desenvolvimento dos sistemas de proteção na Europa: inicial, intermédia e moderna. Os esforços iniciais em relação à proteção de crianças na Europa estavam focados nas crianças de rua, órfãs, abandonadas ou em fuga de situações de maus-tratos, cujas necessidades básicas não obtinham resposta, com a preocupação de que alguns se iriam tornar delinquentes (Spratt et al., 2015).

O segundo estágio de desenvolvimento dos sistemas de proteção na Europa é marcado por duas questões. A primeira é o reconhecimento de que as crianças podem estar em risco nas suas próprias casas, devido ações ou ausência de ações dos seus familiares próximos, que foi sendo gradualmente reconhecida depois do trabalho de Henry Kempe e colegas sobre “*The battered child syndrome*” (1962). A segunda é a constatação de que condições de fragilidade social tendem a gerar problemas sociais que criam fatores de risco para as crianças e famílias, exigindo que o Estado desenvolva políticas económicas e de proteção social para as apoiar (Spratt et al., 2015).

O estágio de desenvolvimento moderno é caracterizado por seis temas, apresentados como tipos ideais, que os SPC vão assumindo de forma diferenciada e não necessariamente pela mesma ordem de progressão, visto que em alguns países se podem verificar disparidades e descontinuidades no processo de evolução dos SPC.

O 1º tema considera que as crianças requerem proteção devido a mudanças sociais nas quais as suas necessidades adquirem grande visibilidade, exigindo novos serviços e respostas por parte do Estado. O 2º refere que as crianças podem precisar de proteção contra pais cujas patologias resultam em maus tratos para os seus filhos. O 3º salienta que as crianças necessitam de proteção dos efeitos resultantes das desigualdades estruturais. O 4º suporta a concetualização da proteção de crianças no quadro do modelo ecológico (Bronfrenbrenner, 1986), considerando as interações, os fatores de risco e de proteção localizados nos círculos familiares, de vizinhança, comunitários e sociais em que a criança e a família estão inseridas.

Os temas 5º e 6º, particularmente importantes no desenvolvimento dos sistemas de proteção de muitos países europeus e mundiais, afirmam que desde a implementação da CDC das Nações Unidas a proteção das crianças passou a ser entendida como uma questão de direitos humanos que deve ser feita o mais cedo possível, através de intervenções preventivas dirigidas a uma população exposta a múltiplos fatores de risco, os quais coincidem com questões chave referidas pelas entidades de referência internacionais (ver ponto 2.1).

Nas conclusões do artigo, para além do reforço da ideia central de que as intervenções para ajudar as crianças devem ser promovidas antes que os problemas se tornem graves afirma-se que:

“An optimal child protection system therefore is one which includes both support for families designed to prevent poor outcomes for children at risk alongside legally mandated interventions for those children with immediate need for protection” (Spratt et al., 2015, p. 1520).

2.2.3 Dimensões nas análises comparativas entre países

Na sequência do estudo de Gilbert e colegas (2011), surgem vários estudos comparativos dos SPC de vários países, entre os quais salientamos o de Spratt e Nett (2012) com recomendações para a Suíça, já referido, e o projeto DAPHNE, implementado pelo Youth Institute of Netherlands, que inclui Portugal, e ainda a Alemanha, a Hungria, a Suécia e a Holanda.

Mais recentemente, destacamos o projeto HESTIA, iniciado em 2015 que compara os SPC da Inglaterra, da Alemanha e dos Países Baixos, e o estudo *“National Systems of Child Protection – Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice”* (Merkel-Holguin, Fluke e Krugman (Editors), 2019), que compara os SPC de 10 países de 4 continentes (Austrália, Canadá, Inglaterra, França, Alemanha, Irlanda, Israel, Holanda, Coreia do Sul e Suíça).

Os vários estudos comparativos dos SPC transnacionais utilizam diferentes tipos de dimensões e sub-dimensões, como ponto de partida para desenvolverem as suas análises comparativas, quase sempre partindo da perspetiva fundamental que serviu de base ao estudo de Gilbert e colegas (2011), em que os sistemas se estruturam e são tipificados a partir da relação que o Estado estabelece, através dos seus quadros legislativos e das suas políticas, com as crianças e as famílias e onde a questão central diz respeito à forma como é concebido o equilíbrio entre os direitos da criança e os direitos dos pais, ou seja a orientação filosófica global que marca a forma de operacionalizar a proteção de crianças.

O estudo de Merkel-Holguin e colegas para além de integrar esta dimensão relativa à orientação filosófica, também integra duas dimensões mais pragmáticas e concretas, que se referem ao modelo de organização do sistema e às características da sua força de trabalho, as quais são muito importantes para ter uma visão abrangente do sistema, incluindo a forma como se organiza para operacionalizar as funções de prevenção e proteção que lhe estão incumbidas (Merkel-Holguin et al., 2019).

Este estudo tem como tópico a resposta pública e governamental, em diferentes países, sobre como organizar a proteção às crianças em perigo. As dimensões utilizadas para desenvolver o estudo comparativo são:

A **orientação filosófica do SPC** que reflete a relação do Estado com os pais e as crianças e influencia a natureza e a variedade de serviços prestados. Estes serviços incluem os processos de avaliação e investigação das sinalizações de situações de perigo, o nível de serviços disponível para as crianças e/ou os pais ou outros familiares, o envolvimento das crianças e famílias na tomada de decisões sobre as suas vidas, a disponibilidade de serviços preventivos e de intervenção precoce e a forma como os sistemas abordam a colocação de crianças quando estas já não podem continuar a viver em segurança com os pais ou os responsáveis pela tutela.

A **organização do sistema** para implementar as abordagens à proteção de crianças abarca vários domínios: 1) as leis e os quadros legais que legitimam a autoridade do sistema; 2) a especificação da política operacional; 3) os recursos e pessoal necessários para providenciar serviços; 4) a estrutura física e tecnológica necessária para, de forma contínua, apoiar, monitorizar e avaliar as operações desenvolvidas pelo sistema; e 5) a gestão das interações com outros sistemas governamentais e não-governamentais com responsabilidades coincidentes ou interligadas.

Finalmente, a **força de trabalho** responsável por implementar as políticas, práticas, e regulamentos existentes, e que deve ser avaliada pelo seu grau de especialização e preparação para as funções específicas que desempenham, profissionalismo e estabilidade, medida através dos níveis de retenção.

As três dimensões utilizadas no estudo estão, obviamente, interrelacionadas o que não quer dizer que exista uma relação direta de causalidade entre si. De facto, as opções feitas em relação a cada uma delas, também encerram uma dimensão temporal, isto é, as escolhas feitas são influenciadas por fatores políticos, sociais e culturais e até por modelos/modos de perspetivar a intervenção social exógenos, predominantes na altura em que as decisões de fundo foram tomadas. Assim, a orientação filosófica global tenderá a ser marcada pelas visões culturais sobre a criança e a família dominantes numa dada sociedade, mas o modelo organizativo selecionado pode ser influenciado por conjunturas em que se valoriza a interdisciplinaridade e/ou o trabalho em parceria.

Por outro lado, se o modelo organizativo e a orientação global definem a forma de operacionalizar a proteção das crianças, é a força de trabalho, ligada ao bem-estar e à proteção das crianças, que implementa as políticas, as regulamentações e as práticas associadas e, sendo

assim, o processo de seleção e as características de uma determinada força de trabalho vai condicionar a forma como as políticas irão ser executadas e daí a importância da análise desta dimensão, que tende a ser subestimada (Merkel-Holguin et al., 2019).

Estas são as dimensões e sub-dimensões que utilizámos, na análise comparativa entre o SPC português e os SPC de alguns países europeus, dada a sua qualidade de definição e abrangência que permitem analisar a filosofia, as políticas e as práticas dos sistemas de proteção de crianças e dos seus intérpretes.

2.2.4 A caminho de uma tipologia global dos SPC

Recentemente, foi publicado o “*Oxford Handbook of Child Protection Systems*” (Berrick, Gilbert e Skivenes (eds), 2023) que analisa os sistemas de proteção de crianças de 50 países de todos os continentes, exceto a Antártida. Os editores deste estudo consideraram que estudos comparativos anteriores - que constituíram importantes avanços na compreensão das características fundamentais de tipos de sistemas (ver Gilbert, 1997; Hetherington, 1997; Gilbert et al., 2011) - centraram-se na análise de sistemas de países ocidentais industrializados com elevados rendimentos médios e que seria necessário abranger países, com baixos e médios rendimentos, para avançar para a definição de uma tipologia global dos SPC, que constitui o objetivo central deste estudo.

O quadro analítico comparativo, utilizado no estudo para analisar cada um dos países selecionados baseia-se em 4 dimensões fundamentais:

A primeira refere-se aos critérios de elegibilidade para alocar apoios sociais, em que a análise examina os processos e padrões utilizados para saber quem é considerado criança, como é que as necessidades das crianças são identificadas e que riscos necessitam de proteção; a segunda, foca-se nas escolhas relativas à natureza dos apoios sociais atribuídos para proteger as crianças; a terceira, diz respeito aos métodos para a entrega das medidas e apoios de proteção das crianças, incluindo a escolha de agências públicas ou privadas para efetuar os serviços; a última dimensão diz respeito à forma como os serviços de proteção de crianças são financiados (Berrick et al., 2023).

Considerando a grande variedade de dispositivos de proteção de crianças existentes, os editores deste estudo, tendo em vista a disposição de capítulos do livro, classificaram os países segundo uma estimativa global do estágio de desenvolvimento institucional da administração pública, desde os que têm maior capacidade de salvaguardar os direitos das crianças até aos que

têm menor capacidade, como: *institucionalizados*, *emergentes* e num *estádio inicial* (Berrick et al., 2023).

Os sistemas governamentais no estágio *institucionalizado* têm políticas para as famílias e possuem o quadro legal, recursos financeiros, e técnicos profissionais treinados para reconhecer, avaliar e intervir em famílias com crianças em situação de perigo. Os sistemas governamentais *emergentes* não estão tão bem financiados, nem possuem o quadro de profissionais tão treinados como os dos sistemas institucionalizados, as operações administrativas não estão completamente integradas e o papel da intervenção pública na vida privada continua a ser formulado. Os sistemas governamentais num *estádio inicial* de desenvolvimento incluem países que têm legislação de apoio aos objetivos da CDC das Nações Unidas, mas não têm recursos financeiros e/ou organizacionais para a implementação sistemática de programas que visam atingir esses objetivos, ou estão numa fase inicial da sua implementação (Berrick et al., 2023, p. 20).

Entre os 50 países analisados, 23 situam-se na Europa, dos quais 15 foram classificados como institucionalizados, onde se incluem os países nórdicos, países desenvolvidos da Europa Ocidental e três países da Europa do Sul (Espanha, Itália e Grécia) e outros 7 foram classificados como sistemas emergentes, incluindo seis países da Europa de leste, que iniciaram a construção de sistemas de proteção, com apoio da UNICEF e de ONG internacionais, numa fase tardia e um país da Europa do Sul, Portugal. A Rússia é único país euro-asiático que figura entre os sistemas em fase inicial de desenvolvimento, ao lado da China e do Brasil e de outros países asiáticos, do médio oriente e africanos.

Porque é que Portugal é o único país da Europa Ocidental e do Sul classificado como ‘emergente’ é uma questão que nos deve fazer refletir e que remete para a discussão do investimento político e financeiro feito nas crianças e, mais especificamente na prevenção e proteção das situações de perigo para as crianças, bem como sobre as estruturas que o país criou e dão corpo ao nosso sistema de proteção, tendo em conta que os autores consideram que “*we term ‘emerging’ structures as the ideal of children’s rights well established in law but the architecture for practice is still developing*” (Berrick et al., 2023, p. 950).

No capítulo conclusivo, os editores do Oxford Handbook, apresentam uma proposta de tipologia global, recordando que neste volume são examinados os sistemas desenhados para proteger os direitos das crianças segundo o artigo 19.º da CRC, que se foca na proteção contra situações de abuso, negligência e maus-tratos quando os pais ou família não são capazes de

cuidar das suas crianças ou são a causa direta ou indireta de ameaças ao bem-estar destas crianças.

“The typology consists of five ideal types that have as their emphasis protection against an array of risks to childhood and that represent the focal point for government intervention in the lives of families (...) according to the scale of risks covered from a narrow focus limited to child exploitation to the inclusive focus on children’s rights. The five types in the global typology are: child exploitation protective systems; child deprivation protective systems; child maltreatment protective systems; child well-being protective systems; child rights protective systems” (Berrick et al., 2023, p. 944).

Os dois primeiros sistemas surgem em países muito pobres ou com rendimentos baixos a moderados. No primeiro tipo, a proteção de crianças foca-se em situações extremas de exploração de crianças como o trabalho infantil, tráfico de crianças, escravatura, crianças envolvidas em conflitos armados e casamento infantil. No segundo tipo, ‘child deprivation’, em países de baixos-médios rendimentos, onde as estruturas de proteção existentes estão concentradas no esforço para suprir as dificuldades de muitas crianças em acederem a cuidados básicos de alimentação, saúde, habitação, etc.

Os restantes tipos de sistemas de proteção ocorrem, principalmente, em países desenvolvidos com rendimentos médios-altos. Nos sistemas ‘child maltreatment protective’ as estruturas governamentais de proteção estão orientadas de forma estreita para a proteção contra o risco e focam-se na proteção contra os maus-tratos no seio familiar. Nos sistemas de ‘child well-being’ existem fortes redes de serviços universais de educação, saúde, proteção social e os estados estão orientados de forma ampla para garantir as necessidades e o bem-estar das crianças, num quadro de apoio ao seu desenvolvimento integral. Enquanto que os sistemas de ‘child rights’ incorporam todas as preocupações anteriores e, adicionalmente, consideram a criança como uma pessoa com direitos individuais, valorizam a opinião das crianças e a sua participação nos procedimentos administrativos e judiciais, junto com o reconhecimento de que as crianças são iguais aos adultos na sociedade (Berrick et al., 2023).

Uma tipologia é um processo de construção de conhecimento que nos ajuda a conhecer melhor as diferenças e semelhanças entre os sistemas de proteção de diferentes países. Nesta tipologia encontramos semelhanças, reconhecidas pelos editores no capítulo final, entre os três últimos tipos de sistemas e as orientações definidas por Gilbert e colegas (2011). Por outro lado, parece-nos ténue a linha que separa os sistemas protetivos de bem-estar e os protetivos dos

direitos das crianças, visto que, como vimos, a proteção dos direitos e o bem-estar e desenvolvimento das crianças estão interligados e incluem a proteção de crianças, em sentido estrito. Talvez que a diferença “*and fundamental challenge for Children is to experience the state’s recognition of their interests as separate from the family*” (Berrick et al., 2023, p. 955).

A proteção de crianças continua a evoluir em cada país e entre os países e a tipologia é um instrumento que nos fornece padrões para compreender a evolução dos SPC e, como referem os editores deste estudo, talvez no futuro as linhas divisórias rígidas entre estados se transformem numa relíquia do passado (Berrick et al., 2023).

2.3 Debates internacionais relevantes sobre a proteção de crianças

Nigel Parton, nos seus comentários introdutórios ao livro “*Critical Debates and Developments in Child Protection*” (Parton (Ed.), 2020), sublinha como os últimos cinquenta anos testemunharam uma crescente preocupação política, nos ‘media’ e na opinião pública sobre o problema social dos maus tratos às crianças, em grande parte, despoletada, nos EUA, pela descoberta do “*battered baby syndrome*” (Kempe et al., 1962). Esta descoberta levou ao desenvolvimento de debates, de estudos e análises científicas sobre este tema que se alargaram à violência contra crianças em contextos extrafamiliares como a escola, os clubes desportivos, a igreja, a comunidade mais alargada e outros, mas que também se começaram a preocupar com a necessidade de prevenir fatores de risco que podem prejudicar a saúde e o desenvolvimento das crianças (Parton, 2020).

Refletindo as novas preocupações públicas e as mudanças que iam ocorrendo, as leis, políticas e sistemas designados para identificar e prevenir os maus tratos às crianças, segundo o autor, tornaram-se muito mais abrangentes e complexos e têm sido sujeitos a avaliações regulares e, deste modo, a eficácia e a eficiência das políticas, práticas e dos sistemas de proteção de crianças têm sido submetidas a um sério escrutínio político e nos meios de comunicação social e a uma análise crítica por parte da investigação e da análise das ciências sociais (Parton, 2020).

Os debates científicos que se têm desenvolvido, recentemente, incidem em muitas questões específicas, como as que são referidas nos textos do livro citado, e em questões mais globais como por exemplo a construção de tipologias abrangentes dos sistemas de proteção (Connolly et al., 2014; Berrick et al., 2023), e a relação complexa entre o apoio às famílias e a proteção

de crianças e a importância da articulação entre ambas (Gilbert et al., 2011; Merkel-Holguin et al., 2019; McGregor & Devaney, 2020).

A introdução do “*Routledge Handbook of Global Child Welfare*” salienta que a relação complexa entre Estado-família-infância tem estado no coração de todos os debates sobre o bem-estar e a proteção das crianças (Dolan & Frost, 2017). A tendência de evolução, seguida em muitos países, vai no sentido da ‘orientação focada na criança’, que considera a criança não só como um sujeito de direitos, mas como um indivíduo independente e com uma relação direta com o Estado e, conseqüentemente, coloca os direitos da criança à frente dos direitos dos pais ou cuidadores, quando existem situações de risco ou perigo para a criança (Gilbert et al., 2011).

Uma questão muito debatida é a da relação entre a existência de fatores de desigualdade, como a pobreza e a exclusão social e a possibilidade de ocorrência de situações de maus tratos e negligência sobre as crianças e, conseqüentemente, o reconhecimento de que uma boa proteção de crianças acontece no contexto de uma excelente prevenção e apoio às famílias. Neste sentido, quanto melhor for a articulação entre a intervenção precoce, os serviços de prevenção, os serviços universais e a proteção de crianças maior é a probabilidade de diminuição do número de sinalizações, e de construir uma relação de confiança no sistema de proteção, tornando as pessoas mais disponíveis para apelarem à ajuda das entidades de bem-estar e proteção de crianças no apoio às famílias e à parentalidade positiva (Devaney, 2017; Daro, 2019; McGregor & Devaney, 2020).

No campo das pesquisas que necessitam de ser priorizadas no futuro estão as formas de proteção de crianças informais, desenvolvidas no seio das comunidades, as quais têm sido objeto de muito pouca investigação. É necessário reconhecer a importância do papel que as comunidades desempenham na prevenção e proteção das crianças, através de rotinas de socialização geradas pela sociedade civil, como a criação de normas e formas de sanção informais que servem para apoiar os pais no desenvolvimento de modelos de educação positivos e de relações sociais locais pacíficas, e aprofundar o seu estudo (Parton, 2022).

Entre as situações específicas mais debatidas salientamos a forma como os países respondem à ocorrência de erros e enganos na avaliação de situações de grande perigo para as crianças que podem conduzir a casos fatais ou permitir a continuidade de situações de grande violência sobre as mesmas, um problema que reputamos da maior importância para Portugal dada a ausência de reflexão e de adoção de medidas para enfrentar os chamados ‘high-profile cases’, e que iremos abordar, em seguida, de forma mais detalhada.

2.3.1 Aprender com os erros e enganos na proteção de crianças

A partir do início da década de 90, muitos países começaram a preocupar-se com situações fatais ou de grande violência sobre as crianças que não eram detetadas ou alvo de uma intervenção protetiva rápida e eficaz, devido à ocorrência de erros ou enganos na avaliação da gravidade das situações, designados como ‘falsos negativos’, mas também a preocuparem-se com a ocorrência de situações em que crianças eram retiradas compulsivamente das suas famílias sem que existisse uma justificação plausível, denominadas ‘falsos positivos’.

A atenção e o subsequente debate que se instalou nestes países foi despoletado pela ocorrência de casos de mortes violentas de crianças, considerados como escândalos, amplamente divulgados nos meios de comunicação (por exemplo, os casos de Maria Colwell, Vitoria Kimblié ou do Babby Peter em Inglaterra, ou os casos Savannah na Holanda, Kevin na Alemanha ou Niko na Finlândia, entre outros menos conhecidos), e também da divulgação dos resultados de inquéritos públicos históricos, realizados a instituições de acolhimento de orientação religiosa, onde ocorreram situações de abuso, por vezes ao longo de décadas (como os Ryan e Dublin Inquires realizados na Irlanda) e que tiveram um enorme impacto na opinião pública desses países.

Em resposta ao alarme social e à indignação pública causados pelo conhecimento destes casos, desencadearam-se importantes debates académicos, foram publicados relatórios oficiais e adotadas medidas para melhorar a capacidade e qualidade dos SPC e para aprender com os erros e enganos cometidos e prevenir a ocorrência de situações similares. O livro “*Errors and Mistakes in Child Protection: International Discourses, Approaches and Strategies*” (Bisel, K., Masson, J., Parton, N. e Poso, T. (eds), 2020) faz uma análise comparativa sobre a forma como onze países (dez da Europa e os EUA) lidam com os erros e enganos, com o objetivo de descrever e fazer uma análise crítica da natureza e impacto dos erros e enganos na proteção de crianças nestes países.

Segundo os editores deste estudo, a definição de erros e enganos varia muito entre os países e, por isso, não há uma definição universal e consensual sobre o que são erros e enganos no âmbito da proteção de crianças. Os erros podem ser especificados como desvios de padrões de deveres legais ou profissionais e os enganos como ações ou inações por parte dos interventores, baseados em opiniões e conceitos errados ou más interpretações.

Os erros e enganos são geralmente atribuídos aos profissionais diretamente envolvidos, mas estes dependem da cooperação dos seus clientes, das condições de trabalho nas suas equipas e dos recursos e possibilidades dos parceiros com quem trabalham. Os erros e enganos podem

ser influenciados por fatores como as orientações sobre o bem-estar e a proteção das crianças, ou por contextos organizacionais desfavoráveis, marcados por uma cultura organizacional resistente à interferência na família biológica, ou ainda por constrangimentos associados à escassez de recursos disponíveis. Relacionados com erros organizacionais podem existir, ainda, erros de implementação, em que os decisores políticos são incapazes de garantir a correta concretização prática da legislação e de políticas e programas associados à concretização da mesma (Biesel, et al., 2020).

Os autores constatarem que há diferenças substanciais na forma como os países reagem quando confrontados com as implicações da ocorrência de erros e enganos, com consequências fatais ou muito graves para as crianças, que variam conforme a orientação global dos respectivos sistemas de proteção. As reações a esses acontecimentos podem ser *'ativas'* quando os responsáveis políticos procuram antecipar a possível ocorrência de erros e enganos e adotam medidas para os prevenir; as abordagens *'reativas'* respondem às situações depois de estas ocorrerem para tentarem corrigir o que possa ter corrido mal; finalmente, as abordagens *'inativas'* caracterizam-se por os erros e enganos não serem reconhecidos ou vistos como problemas pelas entidades responsáveis e, em consequência, muito pouco ou nada ser feito para antecipar ou reagir aos erros e enganos e corrigir as más práticas.

No capítulo conclusivo, os autores identificam três estratégias principais para lidar com os erros e enganos na proteção de crianças: i) regulação externa da prática e dos interventores; ii) regulação interna da prática e dos interventores; e iii) empoderamento dos utilizadores dos serviços de bem-estar e proteção de crianças. Os autores sublinham que não há estratégias perfeitas. Contudo, é eticamente incorreto (ethically doubtful) ignorar os erros e enganos e não aprender com eles para evitar recorrências no futuro, bem como culpar os interventores pelos erros e enganos sem tomar em conta o contexto em que estes intervêm.

No quadro da regulação externa, a promoção de *'serious cases reviews'* ou de procedimentos de investigação destes casos (*'investigating systems'*) desempenha um papel fundamental, muitas vezes relacionados com a publicação de relatórios e recomendações para melhorar a prática da proteção de crianças. A maioria dos países comparados neste livro tornaram obrigatória a avaliação dos casos mais graves ou que acarretaram a morte de crianças, e criaram estruturas de âmbito nacional para avaliarem estes casos, globalmente e de forma anónima, e publicarem relatórios regulares de divulgação das aprendizagens retiradas da análise efetuada. Outros métodos, no âmbito desta estratégia, são as reformas da legislação, quando

necessárias, o desenvolvimento de programas específicos ou a publicação de orientações para apoiar a prática dos profissionais.

No âmbito da regulação interna, a profissionalização dos interventores é uma questão chave, que se consegue com uma supervisão eficaz, treino e reformas organizativas e profissionais. A proteção de crianças apoia-se em interventores bem formados, treinados e com experiência que necessitam de uma cooperação multiprofissional a funcionar bem, suporte organizacional (treino, supervisão, rácios de número de casos por técnico realistas) e definição de orientações concretas e de instrumentos que os ajudem a evitar os erros e a aprender com eles (Biesel, et al., 2020).

Finalmente, os utilizadores de serviços devem ser respeitados como parceiros e detentores de direitos. Nesse contexto, devem ser compensados quando são prejudicados pelos erros e enganados de que são vítimas, e devem ser apoiados quando eles, ou movimentos que os representam, expressam a sua opinião sobre o que corre bem ou mal na proteção de crianças e sobre as mudanças necessárias nas práticas.

Este é um aspeto específico no âmbito da proteção de crianças em que a investigação pode ser desenvolvida e onde é possível melhorar as aprendizagens a partir da análise dos erros e enganados cometidos (Biesel et al., 2020), e que é urgente ser implementado em Portugal, estudando o que fazem outros países.

2.4 Síntese conclusiva

No decurso do intenso debate nacional, nos Estados federais e local que antecedeu a aprovação da estratégia *National Framework for Protecting Australia's Children (2009-2020)*, um ‘discussion paper’ intitulado “*Rethinking Child Protection: A New Paradigm?*”, de 2007, colocou a seguinte questão de fundo que apresentamos como prévia à nossa síntese conclusiva deste capítulo porque está na base e é transversal às conclusões que retirámos da análise documental efetuada:

The fundamental shift in perspective that is required is to change the focus of child protection from the existing statutory response. This response is really an acknowledgement that we have already failed the child. This is the end point of a system, yet we always begin there. Let's move our consciousness from what we currently do which is framed within the forensic coercive model. (...) We may well always need a statutory child protection system. But we must not start there. That system is the end, not the

beginning. (...) We must focus on what we are trying to achieve, not what we are trying to stop. How do we develop healthy, happy, emotionally robust children? How do we develop healthy strong supportive communities? (Testro &Peltola, 2007).

Os relatórios e documentos de trabalho produzidos pelas instituições de referência internacionais visam clarificar a definição e as características dos sistemas de proteção de crianças e, com uma intencionalidade mais prática, produzir orientações e sugestões referentes à forma como a prevenção e a proteção devem ser operacionalizadas. Enquanto que, numa perspectiva mais teórica, os estudos comparativos transnacionais, preocupam-se com a análise e tipificação dos sistemas existentes, partindo das suas orientações filosóficas globais, mas também abarcando aspetos organizativos e operacionais mais concretos.

Os dois processos paralelos de análise da evolução teórica e prática dos sistemas de proteção de crianças que estudámos tinham perspectivas e objetivos diferenciados, embora por vezes coincidentes, mas constatámos que chegaram a conclusões muito semelhantes no que concerne às principais perspectivas teóricas e tendências de evolução das práticas dos SPC, num plano global, na última década. Entre estas tendências de evolução dos SPC, consensualizadas, destacamos as seguintes:

Em primeiro lugar, a UNICEF e parceiros, adotam uma definição de sistema de proteção de crianças que não se restringe às estruturas estatutárias formais diretamente responsáveis, de acordo com as leis em vigor nos diferentes países, pela prevenção do perigo e proteção das crianças, mas inclui o conjunto de estruturas formais e informais que contribuem para a proteção das crianças contra a violência, abuso, negligência e exploração das crianças. Esta perspectiva lata implica a inclusão das crianças, famílias e comunidades no sistema de proteção e implica que os governos são responsáveis por montar sistemas de proteção eficazes, em que a prevenção e a proteção das crianças dizem respeito ao conjunto da sociedade.

Em segundo lugar, a adoção de uma perspectiva sistémica na abordagem da prevenção e da proteção das crianças significa que esta abordagem se dirige a todas as crianças, dando uma atenção especial às crianças que se encontram em situações de risco ou em perigo e necessitam de medidas de proteção. Daí a importância de haver nos países leis específicas de defesa dos direitos e proteção das crianças, bem como estruturas estatutárias formais, altamente especializadas, que intervêm de forma legitimada nas situações de perigo para as crianças.

Esta abordagem baseia-se no modelo de intervenção ecológico e sistémico de Bronfenbrenner (1986) que considera as interações entre as famílias e o meio circundante como

uma rede de espaços interativos, em que a criança ocupa um espaço central, e que procura identificar os fatores de proteção existentes nesses espaços interativos para limitar ou neutralizar os potenciais fatores de risco presentes no mesmo contexto e, deste modo, prevenir situações de perigo para as crianças.

Decorrendo das duas questões anteriores, impõe-se um terceiro aspeto que se refere à necessidade de serem implementadas políticas públicas integradas ou estratégias de promoção dos direitos das crianças, as quais são dirigidas a todas as crianças e visam promover o bem-estar e condições para o desenvolvimento global de todas as crianças. Estas políticas situam-se nas áreas da proteção social, da ação social, da saúde e da educação, incluem as intervenções específicas na área da proteção e, no seu conjunto, devem promover a igualdade de oportunidades para todas as crianças, ajudando a superar as condições económicas e sociais adversas e as fragilidades que algumas famílias enfrentam.

Esta perspetiva está alinhada com o conceito de “*social investment state*” (Giddens, 1994) em que as crianças são consideradas um alvo primordial de investimento estatal que se insere numa estratégia para melhorar a competitividade global das nações, considerando que as crianças vítimas de abuso e negligência e de circunstâncias sociais adversas têm uma possibilidade acrescida de serem economicamente mal sucedidas, circunstâncias em que uma identificação das situações desfavoráveis e os serviços e apoios providenciados às famílias pelas entidades responsáveis, de forma precoce, são um investimento rentável (Spratt, 2012).

Uma quarta questão, que vem na sequência das anteriores, diz respeito à evolução que muitos países fizeram, na última década e mesmo antes, no sentido de abandonarem uma visão estreita judicializada, que considerava as situações de perigo para as crianças apenas na perspetiva da realização de diagnósticos e aplicação de medidas de proteção, através de estruturas administrativas ou dos tribunais, para apostarem na prevenção, na intervenção precoce e no apoio às famílias. Ou seja, a tendência defendida em muitos dos documentos referidos, é a de uma clara aposta na priorização da prevenção das situações de perigo.

A estratégia australiana para a proteção de crianças, referida no início destas conclusões, teve como ponto de partida a ideia que a Austrália precisava de evoluir de uma visão da proteção de crianças como uma simples resposta aos maus-tratos e negligência das crianças, para outra baseada na promoção da segurança e do bem-estar das crianças em que a prioridade era colocada na necessidade de ter serviços universais de apoio disponíveis para todas as famílias (Merkel-Holguin et al., 2019).

Uma quinta questão, muito valorizada e considerada indispensável por organizações como a UNICEF, a UNHCR e a OMS, é a da necessidade de levar a cabo inquéritos regulares (*surveys*) sobre a situação das crianças e/ou estudos longitudinais sobre a violência contra as crianças que muitos países fazem com regularidade. O que está em causa é a necessidade de conhecer de forma aprofundada a realidade sobre a qual se pretende intervir, indispensável para desenvolver políticas preventivas e, por outro lado, a importância de avaliar os impactos da intervenção dos sistemas de proteção, para saber se são eficazes e, quando necessário, tomar medidas para melhorar o seu desempenho.

No contexto da prevenção e da proteção face a situações extremas, é incontornável referir a urgência do SPC português criar estruturas especializadas e mecanismos que lhe permitam fazer a análise sistemática dos casos mais graves, e por vezes com consequências fatais, de violência contra as crianças para aprender com os erros e enganos cometidos e retirar lições para evitar a sua repetição no futuro.

Uma sexta questão diz respeito à forma como muitos países adotaram medidas concretas para ouvir as crianças e garantir uma participação efetiva e organizada nas decisões que lhes dizem respeito. A questão da criação de mecanismos, a nível europeu, nacional e local que garantam a participação das crianças, inclusive nos processos de tomada de decisão sobre as questões que as vão afetar, ganhou grande importância e está presente na Estratégia do Conselho da Europa para os Direitos da Criança (2015) e surge como primeira prioridade na Estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Criança (2021).

Uma referência final ao significado e importância dos documentos recentemente aprovados pela Comissão e pelo parlamento da União Europeia, a Estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Criança (COM/2021/142 final) e a Garantia à Infância Europeia (Council Recommendation (EU) 2021/1004). Estes documentos refletem uma aposta da União Europeia, no desenvolvimento de uma política integrada de promoção dos direitos, desenvolvimento e bem-estar de todas as crianças, que devem estar presentes em todas as políticas da UE, seja qual for o seu âmbito, e visam garantir o desenvolvimento de uma **sociedade amiga e protetora das crianças** e, ao mesmo tempo, garantir o futuro e o progresso das nossas sociedades.

Capítulo 3 – Método da investigação

3.1 Campo Empírico

Antes da fase da observação e recolha de dados empíricos é necessário definir claramente o campo de observação empírico no tempo, no espaço geográfico e no espaço social, sendo que as opções do investigador também terão que ser pragmáticas, considerando a acessibilidade e qualidade da informação a recolher nos diferentes países, os contactos existentes, os prazos e os recursos disponíveis, isto é, a *margin de manobra* do investigador (Quivy e Van Campenhout, 1998).

A definição do campo empírico, deve ter em conta o objeto de estudo selecionado, os objetivos definidos e as questões da investigação colocadas, as quais fazem a mediação entre o objeto de estudo e o quadro teórico, na medida em que a escolha do campo empírico tem que possibilitar a testagem das hipóteses teóricas definidas.

Este projeto de investigação tem como campo empírico o sistema de proteção de crianças português e pretende analisar o atual modelo de operacionalização da proteção de crianças no quadro das políticas públicas de bem-estar, e também visa o conhecimento do contexto sociocultural, profissional e familiar dos profissionais encarregues de operacionalizar as políticas anteriormente referidas.

O nosso objeto de estudo implica desenvolver um estudo comparativo transnacional. Estes estudos são utilizados pelos investigadores para examinarem fenómenos particulares em dois ou mais países, com a intenção expressa de comparar as suas manifestações em contextos socioculturais (instituições, sistemas de valores, padrões de pensamento, etc.) usando os mesmos instrumentos de pesquisa, com o objetivo de procurar explicações para semelhanças e diferenças em contextos nacionais diferentes (Hantrais, 1996).

Tendo em conta o objeto de estudo definido optámos por um estudo comparativo entre o sistema de proteção português e o de vários países da União Europeia. A seleção de países da União Europeia para estudos comparativos, assentou na tentativa de optar por países com orientações globais e modelos de organização diferenciados.

Em matéria de estudos comparativos de sistemas de proteção o trabalho de referência continua a ser o coordenado por Gilbert, Parton and Skivenes (2011). Este estudo refere três tipos de sistemas de proteção: o modelo continental europeu com orientação de *family service*,

o modelo anglo-americano ou de *child protection* e o modelo nórdico ou de *child focus orientation*, abrangendo os quatro países do norte da Europa.

Assim, na seleção dos países da UE, cujos modelos de sistemas de proteção iremos comparar com o modelo português, decidimos incluir um do modelo nórdico, a Finlândia, um país do modelo anglo americano, a Irlanda, e dois do modelo continental europeu, a França e a Holanda.

Na escolha das dimensões da análise comparativa entre os países selecionados e Portugal, baseámo-nos nas dimensões utilizadas num estudo comparativo transnacional recente, intitulado “*National Systems of Child Protection: Understanding the international variability and context for developing policy and practice*” (Merkel-Holguin, L., Fluke, J. e Krugman, R. (editors), 2019) que analisa os sistemas de proteção de dez países, incluindo seis europeus.

Este estudo comparativo parte de três dimensões fundamentais que são a orientação filosófica global, a organização do sistema e a força de trabalho que adotámos na nossa análise comparativa. A orientação global refere-se à filosofia primordial que preside à organização do sistema e inclui a visão da criança e o equilíbrio entre os direitos da criança e os direitos dos pais, refletida na relação que o Estado mantém com pais e crianças. A dimensão organização contempla: quadro legislativo; política operacional; recursos humanos e materiais; interações com outros sistemas públicos. A força de trabalho refere-se ao grau de preparação, nível de profissionalização e à estabilidade/continuidade dos profissionais encarregues da operacionalização das medidas de proteção das crianças.

Norman Blakie, a propósito das estratégias para responder a questões de investigação, salienta que “*o que Schutze (1963), Winch (1958), Douglas (1971), Rex (1971, 1974) e Giddens (1976, 1984) têm em comum é a sua crença de que os relatos da ciência social sobre o mundo social têm de derivar, pelo menos inicialmente, dos relatos que os atores sociais podem dar de aspetos do seu mundo, com interesse para o cientista social*” (2010, p. 118).

As questões de investigação que colocámos implicam centrar a pesquisa nas CPCJ e na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPDJ) que enquadra e dá apoio às primeiras e tem responsabilidades estratégicas na promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens, ou seja, nos protagonistas da ação protetiva das crianças: os membros das CPCJ, da Comissão Nacional, da sua Equipa Técnica Operativa (ETO) e das Equipas Técnicas Regionais (ETR).

Pretendemos saber como é que esses profissionais vêem o seu mundo, isto é, conhecer as suas ideias, valores e representações, designadamente sobre o trabalho que desenvolvem e os

resultados desse trabalho, bem como sobre o sistema global de proteção em que estão integrados, as condições em que trabalham, a forma como analisam os resultados das suas intervenções e as expectativas que têm em relação ao futuro do sistema.

Os dados resultantes desta observação deverão ser cruzados com os dados estatísticos e conclusões dos relatórios anuais de avaliação da atividade das CPCJ e com os dados constantes nas duas avaliações externas, uma de âmbito nacional (Torres (coord.), 2008) e outra de âmbito concelhio (Pedroso (coord.), 2017), feitas nos últimos 20 anos.

3.2 Estratégia da investigação

Num processo de investigação científica sobre um fenómeno social específico (problema social, instituição social, grupo ou classe social, contextos interativos, etc.) a escolha dos métodos e da estratégia da investigação é fundamental. As opções metodológicas, como a escolha de métodos qualitativos, quantitativos ou mistos tem que ser adequada aos objetivos da investigação e deve permitir ao investigador responder às questões da investigação.

Para Creswell (2014), no processo de investigação científica a escolha dos métodos é informada pela visão filosófica, também designada por paradigma, que o investigador traz para a pesquisa, pelas estratégias de investigação utilizadas e pelos métodos específicos, ou técnicas, utilizados na recolha, análise e interpretação dos dados empíricos. Esta visão filosófica (“*worldview*”), é uma orientação global sobre o mundo e a natureza de uma dada investigação que o investigador adota.

No mesmo sentido genérico, Babbie define um paradigma como sendo “*a model or a framework for observation and understanding, that shapes both what we see and how we understand it*” (2021, p. 30), ou seja, um quadro de referência que ajuda o investigador a organizar as suas observações e análises.

O mesmo autor chama a atenção que, dada a sua natureza enquanto formas de olhar a realidade e procurar explicações, os paradigmas nunca são verdadeiros ou falsos, mas apenas visões diferenciadas da realidade social, que podem ser úteis ou não na análise de situações particulares (Babbie, 2021).

Considerando que é importante que o investigador adote um modelo analítico ou quadro de referência lógico, pensamos que este modelo, ou paradigma, pode ser definido como um conjunto de assunções, conceitos, valores e práticas que constituem uma forma de perceber a realidade para a comunidade que os partilha, em especial numa disciplina científica (Corby,

2006). Entendido deste modo, o modelo de análise selecionado orienta as opções teóricas e metodológicas que o investigador escolhe para observar e interpretar a realidade social que pretende estudar, dotando o seu estudo de um rumo e de coerência científica.

No caso deste projeto de tese que incide no estudo do sistema de proteção de crianças português e na forma como os protagonistas do sistema veem a realidade em que estão inseridos, o modelo analítico adotado alia uma perspetiva estruturalista, indispensável para a análise do sistema, com uma perspetiva construtivista necessária para interpretar o pensamento dos atores envolvidos no sistema, considerando que os fenómenos sociais e os seus significados estão a ser constantemente produzidos pelos atores no quadro de interações sociais (Corby, 2006, Bryman, 2012, Creswell, 2014).

A questão ontológica fundamental que se coloca nesta *guerra de paradigmas*, como lhe chamou Corby, é saber se os fenómenos sociais e os seus significados têm uma existência independente dos atores sociais, isto é, se estes são influenciados por factos sociais ou estruturas sociais que lhes pré-existem e influenciam a sua visão do mundo. Neste campo, adotamos a posição teórica do realismo crítico que defende que existe um mundo real independente das nossas perceções, que são inevitavelmente construções sociais, mas considera que só através da conceptualização científica seremos capazes de compreender e, portanto, transformar a realidade (Bryman, 2012).

Em síntese, é legítimo que o investigador se apoie nas visões da realidade social e do mundo em que estão inseridos os atores sociais, mas este processo analítico deve ser mediado pela consideração das influências, culturais, sociais, organizacionais, etc., pré-existentes que condicionam, de alguma forma, as suas perceções da realidade.

A partir deste modelo de análise, o investigador deve: 1) estudar os significados que os indivíduos atribuem à realidade social; mas também 2) apoiar-se no conhecimento histórico e nos contextos específicos em que as pessoas vivem e trabalham para compreender os cenários históricos e culturais em que os participantes moldam a sua visão da realidade social, e 3) no decurso da investigação apoiar-se tanto quanto possível nas visões dos participantes sobre o tema que está a estudar.

Esta perspetiva analítica adequa-se aos objetivos desta pesquisa definidos nas perguntas da investigação e nos eixos de análise propostos que visam compreender as causas da evolução, ou ausência de evolução, do sistema de proteção de crianças português e os motivos e a forma como os seus principais agentes veem a eficácia do trabalho que desenvolvem, olham para o sistema como um todo e perspetivam o futuro do sistema de proteção de crianças em Portugal.

Neste estudo optámos pela utilização de métodos qualitativos na observação e análise dos fenómenos sociais, designadamente, a análise documental, entrevistas a informadores privilegiados e a realização de *focus group* com técnicos que são membros das CPCJ. A investigação qualitativa é um meio para explorar e procurar interpretar o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano, o que pressupõe a recolha de dados no terreno nos contextos em que estão os participantes (Creswell, 2014).

A nossa estratégia de investigação associa uma lógica indutiva e dedutiva. Utiliza uma lógica indutiva partindo da observação de factos particulares para fazer generalizações e atingir padrões explicativos da realidade observada procurando produzir conhecimento (Corby, 2006), mas também utiliza uma lógica dedutiva, na medida em que o investigador parte de hipóteses teóricas decorrentes dos estudos e da observação participante que efetuou relativamente ao objeto de estudo.

O tipo de métodos que os investigadores usam depende em parte das questões de investigação específicas a que querem responder. No caso da presente investigação, cujo campo empírico abarca um sistema, com uma expressão organizacional, que se relaciona com outras organizações a diferentes níveis, bem como os protagonistas que prosseguem os objetivos do mesmo, a opção por métodos qualitativos e por uma estratégia de investigação indutiva e dedutiva pretende garantir que os dados da observação sejam adequados para analisar o funcionamento do sistema.

Por fim, alguns autores estudiosos das metodologias de investigação em Ciências Sociais, ou especificamente aplicadas à prática do Serviço Social, referem-se ao desenho de investigação com diferentes graus de abrangência. Por exemplo, Creswell (2014) refere os desenhos de investigação de uma forma lata como sendo os planos e procedimentos para a pesquisa, abarcando a visão filosófica do mundo, as estratégias e os métodos adotados pelo investigador.

Contudo, Bryman (2012) dá ao desenho de investigação um sentido mais específico e distingue o desenho de investigação do método e da estratégia de investigação. Na perspetiva deste autor, que adotámos na nossa investigação, o desenho da investigação dá-nos o enquadramento para a recolha e análise de dados, enquadramento que se relaciona com um conjunto de critérios de avaliação e com a pergunta da investigação.

Bryman considera cinco diferentes desenhos de investigação: “*experimental design; cross-sectional or survey design; longitudinal design; case study design; and comparative design*”

(2012, p. 50). São exemplos do desenho comparativo as “*cross-cultural*” ou “*cross-national*” investigações, como é a investigação que decorre do nosso objeto de estudo.

De acordo com Bryman (2012), a análise comparativa pode ser aplicada numa estratégia de pesquisa qualitativa, sob a forma de um estudo de caso múltiplo e tornou-se um desenho de pesquisa comum, por direito próprio, nos estudos organizacionais. O argumento principal a favor dos estudos de caso múltiplos é que impulsiona a construção teórica, sendo que a chave do desenho comparativo é a capacidade de conseguir que as características distintivas de dois ou mais casos funcionem como um trampolim para reflexões teóricas sobre os fenómenos estudados.

3.3 Universo e amostra da pesquisa

Considerando que pretendemos estudar o sistema de proteção de crianças português, o seu modelo de operacionalização e a sua efetiva capacidade protetiva, o universo da pesquisa é constituído pelos principais protagonistas inseridos no sistema e, direta ou indiretamente, encarregues da prevenção do perigo e da proteção das crianças, ou seja, antes de mais as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, os tribunais e as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ) que trabalham, efetivamente, na promoção dos direitos e na prevenção das situações de perigo.

O universo inclui ainda as entidades públicas com responsabilidades na promoção de políticas de bem-estar e proteção de crianças e as estruturas informais da sociedade civil que também contribuem para os mesmos objetivos.

Nesta investigação qualitativa, optámos pela utilização de um método de amostragem intencional, ao invés do tipo de amostras probabilísticas geralmente utilizadas nas investigações quantitativas. Como refere Flick “as decisões de amostragem oscilam sempre entre o objetivo de abarcar o campo mais vasto possível e o de realizar análises o mais profundas que puder ser” (2005, p. 72). Nesta investigação situamo-nos, claramente, na perspetiva que privilegia a profundidade analítica do assunto estudado e, assim, optámos por uma amostragem intencional.

“A purposive or judgemental sample is a type of nonprobability sampling in which the units to be observed are selected in the basis of the researcher’s judgement about which ones will be most useful or representative” (Babbie, 2021, p. 193).

Esta opção obedece a vários critérios fundamentais que concorrem para o processo de recolha de dados da investigação. O objetivo fundamental é selecionar os participantes de uma

forma estratégica para que tenham condições de contribuir para dar resposta às questões da investigação que foram colocadas. O investigador, tendo em mente as perguntas da investigação, seleciona especialistas que são versados no assunto que pretende estudar (Bryman, 2012; Babbie, 2021).

Em segundo lugar, com relação direta com a questão anterior, não se pretende uma amostra representativa de uma população, mas uma seleção de indivíduos ou grupos que vão contribuir para o desenvolvimento de uma teoria emergente. Como refere Flick “os indivíduos, grupos, etc., são antes selecionados de acordo com o seu nível (esperado) de gerarem novas ideias para a elaboração da teoria, face ao seu grau de elaboração presente.” (2005, p. 66).

Autores como Bryman e Flick, aconselham a utilização do conceito de “saturação teórica” como um critério para decidir quando cessar a recolha de dados. Segundo Bryman:

“you carry on collecting data (observing, interviewing, collecting documents) through theoretical sampling until theoretical saturation has been achieved. This means that: successive interviews/observations have both formed the basis for the creation of a category and confirmed its importance; there is no need to continue with data collection...the researcher should move on and generate hypotheses ...” (2012, p. 420).

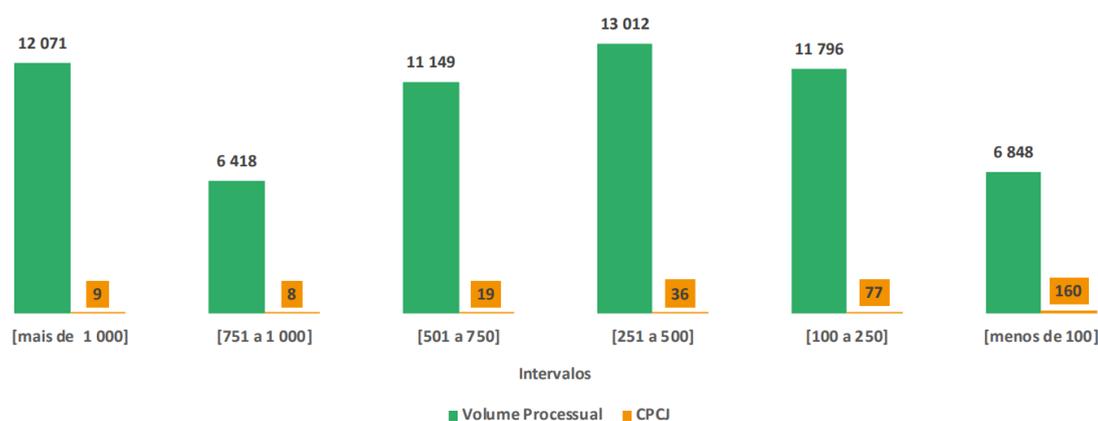
A partir do universo anteriormente especificado, os critérios de seleção de participantes que adotámos foram o conhecimento teórico ou prático do sistema de proteção de crianças, a capacidade de contribuírem para dar resposta às questões da investigação e, ainda, a necessidade de garantir a diversidade na localização geográfica dos participantes. Esta dimensão territorial para definir os participantes na investigação afigurou-se muito importante. A amostragem de áreas e depois de participantes é uma estratégia comum na pesquisa qualitativa (Bryman, 2012).

As observações que pretendemos levar a cabo desenvolveram-se em dois níveis distintos, associados à discussão de grupo (*Focus groups*) com membros das CPCJ e à concretização de entrevistas com informadores privilegiados, ambos conhecedores do tema estudado e dispostos a contribuírem com o seu conhecimento para o estudo que o investigador desenvolveu.

O âmbito de intervenção das comissões de proteção e da CNPDPCJ é nacional. Adotámos como ano de referência para analisar o trabalho desenvolvido pelas CPCJ o ano de 2019, ano em que existiam 310 CPCJ com um total de 5030 membros, dos quais 2891 integrando a modalidade restrita das comissões, diretamente responsável pela aplicação de medidas de promoção e proteção de crianças.

O gráfico seguinte, apresentado no Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2018 (CNPDP CJ, 2019, p. 50) mostra-nos o volume processual global (VPG), que representa o total de processos de promoção e proteção efetivamente acompanhados pelas CPCJ, no ano em análise, por número de CPCJ, considerando os intervalos relativos ao número de processos, apresentados entre parênteses.

Figura 3-1 Volume processual global por número de CPCJ



Fonte: Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2018

O que podemos constatar no gráfico é que 160 CPCJ (coluna à direita), representando mais de metade das CPCJ existentes (51,8% do total), acompanham menos de 100 processos/ano que, no conjunto, representam 11,2% do VPG anual. Juntando as três colunas que nos aparecem no lado esquerdo do gráfico, podemos constatar que 36 CPCJ, representando 11,7% do total de CPCJ, acompanham mais de 500 processos por ano que, no seu conjunto, representam quase metade (48%) do VPG no ano em referência. Finalmente, verificamos a existência de uma realidade intermédia em que 113 CPCJ, representando 36,5% do total, acompanham entre 100 e 500 processos/ano, representando no seu conjunto 40,8% do VPG do ano.

Em síntese, o gráfico mostra que somos um único país, mas onde coexistem realidades sociais com uma expressão territorial bem diferenciada⁴. “Os distritos com menor VPG são,

⁴ Infelizmente, após o Relatório anual de 2018, este tipo de análise agrupando as CPCJ por intervalos de VPG, foi substituído por uma análise da média mensal de processos acompanhados por cada CPCJ no ano considerado que, sendo uma informação relevante, não nos dá a visão global do todo nacional que a análise anterior proporcionava.

tendencialmente, distritos do interior do território nacional, com menor população e um baixo número de crianças menores de 18 anos” (CNPDP CJ, 2019, p. 50).

Em contrapartida, como refere o relatório anual de 2018, “três distritos, Lisboa, Porto e Setúbal, representam praticamente metade do VPG nacional”. Acresce que as nove CPCJ que movimentaram mais de 1000 processos de promoção e proteção por ano, com exceção de Braga, pertencem à Área Metropolitana de Lisboa: CPCJ de Amadora, Sintra Ocidental, Sintra Oriental, Loures, Lisboa Norte e Lisboa Centro, e à Área Metropolitana do Porto: CPCJ de Matosinhos e Vila Nova de Gaia Norte (CNPDP CJ, 2019). Este gráfico demonstra que, em termos da seleção de membros das CPCJ para participarem nas discussões de grupo, é indispensável ter em consideração a especificidade dos territórios e a diversidade de situações com que as CPCJ se defrontam, consoante o tipo de território em que desenvolvem a sua atividade.

Tendo em conta a margem de manobra do investigador e a necessidade inerente de tomar decisões pragmáticas, optámos por restringir o número de CPCJ abrangidas na discussão em *focus group*, a membros das CPCJ dos distritos de Lisboa, Santarém e Setúbal, com a preocupação de selecionar membros de CPCJ de concelhos pequenos, médios e grandes, por forma abarcar a diversidade de realidades geográficas, sociais e culturais existente no país.

O segundo nível considerado tem um vasto âmbito, visto que o conjunto de especialistas que foram objeto de entrevistas semiestruturadas incluiu: 1) membros que integram ou integraram estruturas do sistema formal de proteção de crianças português, como atuais e antigos dirigentes da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, antigos e atuais membros da Equipa Técnica Operativa e das Equipas Técnicas Regionais; 2) responsáveis de entidades públicas das áreas da segurança social e educação que promovem políticas de bem-estar e desenvolvimento dirigidas às crianças; e 3) académicos e investigadores que analisaram e produziram estudos e artigos científicos sobre o SPC português.

3.4 Técnicas de recolha e análise de dados

As técnicas de recolha de dados utilizados na pesquisa são a análise documental, as entrevistas em profundidade a informadores privilegiados, a realização de *focus group* com membros das CPCJ e a observação participante. Os dados recolhidos na fase de pesquisa empírica foram sujeitos a uma análise de conteúdo qualitativa.

A análise documental

A análise documental é uma técnica fundamental no processo de recolha de dados da investigação, tendo em conta o tema escolhido pelo investigador. Para Bardin a análise documental é um processo de tratamento da informação que tem por objetivo dar forma conveniente e representar de forma diferenciada a informação, contida nos documentos acumulados, por intermédio de procedimentos de transformação que permitem passar de um documento primário (em bruto) para um documento secundário que é uma representação do primeiro (Bardin, 2020).

Contudo, no contexto desta investigação, que assume um desenho comparativo entre Portugal e outros países europeus incidindo nos respetivos sistemas de proteção de crianças, a análise documental é muito mais do que a constituição de um serviço de documentação de apoio ao investigador, ou investigação secundária. Os documentos estudados foram utilizados como uma fonte primordial de recolha e análise de dados, indispensável para o resultado da investigação.

A análise documental serve para enquadrar e contextualizar os dados recolhidos através de outros métodos de pesquisa, como as entrevistas a especialistas e a realização de *focus groups*, sendo que consideramos o discurso analítico sobre a literatura pertinente referente ao tema, em si mesmo, decisivo para chegarmos a conclusões consistentes e produzir conhecimento sobre a realidade estudada.

A análise documental começa e deriva da revisão da literatura existente sobre políticas públicas de bem-estar e sobre os sistemas de proteção nos países selecionados. O investigador necessita de conhecer o que está publicado sobre o tema e é relevante para a sua investigação e apoiar-se no material analisado criticamente para ir mais além e produzir novos contributos para o tema estudado.

Segundo Vilela “*as revisões sistemáticas da literatura identificam num conjunto de estudos publicados sobre determinado tema, aqueles com superior qualidade metodológica, cujos resultados podem ser utilizados na prática*” (2009, p. 203).

A revisão de literatura é uma revisão compreensiva e, dada a quantidade de informação existente, deve ser orientada por objetivos e critérios de análise da qualidade dos documentos. Para Bryman, a revisão da literatura deve ser guiada pelas perguntas da investigação e o objetivo de explorar a literatura existente deve responder às seguintes questões:

- “*What is already Known about this area?*”
- *What concepts and theories are relevant to this area?*

- *What research methods and research strategies have been employed in studying this area?*
- *Are there any significant controversies?*
- *Are there any inconsistencies in findings related to this area?*
- *Are there any unanswered research questions in this area?”* (2012:98).

As últimas três questões são essenciais para o investigador poder rever e refinar as perguntas da pesquisa. Quanto aos critérios para a análise da qualidade dos documentos, o autor assume os quatro critérios definidos por J. Scott:

“Authenticity. Is the evidence genuine and of unquestionable origin? Credibility. Is the evidence free from error and distortion? Representativeness. Is the evidence typical of its kind? Meaning. Is the evidence clear and comprehensible?” (1990, p. 6).

A revisão de literatura levada a cabo no âmbito desta investigação, foi uma revisão sistemática, orientada pelas perguntas de investigação e centrada nos documentos relevantes para os objetivos da investigação, procurando fazer uma avaliação de cada documento considerado e orientando-se preferencialmente para os seguintes campos específicos de produção teórico-analítica.

No plano internacional foram particularmente importantes os relatórios, estudos teóricos e avaliações publicados por entidades internacionais de referência como a UNICEF, a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas (UNHCR), a própria Organização das Nações Unidas (ONU), bem como ONG internacionais como a *Save the Children* e a *World Vision*, sobre violência contra as crianças, promoção dos direitos e proteção de crianças, nos últimos dez anos.

Desde 2012, com a realização da Conferência Internacional de Nova Deli, na Índia, as instituições internacionais referidas, com a participação de muitas outras entidades nacionais e internacionais, têm desenvolvido um esforço de análise teórica incidindo na definição de sistemas de proteção, na análise e descrição dos seus componentes e atores e nas metodologias de intervenção mais adequadas, cujo estudo é incontornável para quem pretende abordar esta área de investigação.

Em segundo lugar, tratando-se de um estudo transnacional, baseado num desenho comparativo entre países, analisámos os estudos comparativos dos sistemas de proteção de diferentes países, particularmente os que surgiram após o estudo de referência coordenado por Gilbert, Parton e Skivennes (2011), que compararam os sistemas de diferentes países, segundo

várias dimensões, e contribuíram para impulsionar a transferência de conhecimentos e de boas práticas entre países.

Finalmente, ainda no plano internacional, considerámos a legislação sobre a promoção dos direitos e a proteção das crianças e jovens, bem como os estudos, avaliações e artigos científicos no âmbito do tema estudado, relevantes para os objetivos da nossa investigação e dotados de qualidade teórica e metodológica.

No plano nacional, um aspeto fundamental diz respeito à análise crítica de documentos oficiais públicos como a legislação vigente, os programas dos governos, programas sectoriais e projetos públicos específicos na esfera das políticas públicas de proteção social que têm como alvo a criação de condições de apoio ao bem-estar e ao desenvolvimento, a promoção dos direitos e a proteção das crianças e jovens. Estes documentos, de natureza política e técnica, situam-se numa área muito sensível cuja análise objetiva e crítica é indispensável. Como refere Bryman, os documentos oficiais não podem ser vistos como descrições objetivas de um assunto, mas têm que ser interrogados e examinados em comparação com outras fontes de informação, tendo em conta o contexto em que foram produzidos e aqueles a quem foram dirigidos (2012).

Esta recomendação aplica-se aos documentos oficiais referidos e, em particular, aos Relatórios anuais de avaliação da atividade das CPCJ, os únicos documentos que nos fornecem alguma informação sobre a atividade das CPCJ, as famílias e crianças inseridas no sistema e os resultados da intervenção levada a cabo e que também foram alvo de análise crítica, a partir de 2018 até ao ano de 2022.

Em Portugal não existe um debate académico institucionalizado e sistemático sobre o sistema de proteção de crianças português, a violência contra as crianças ou uma avaliação dos resultados alcançados na prevenção e proteção das crianças. Daí a importância da análise dos dois únicos relatórios externos de avaliação da atividade das CPCJ (Torres, 2008; Pedroso, 2017) realizados nos últimos 20 anos, bem como de um conjunto de teses de doutoramento e de mestrado, na sequência da tese de doutoramento pioneira de Jorge Ferreira (2009) que contribuíram para abrir a discussão sobre alguns aspetos do sistema de proteção de crianças português e que, por isso, mereceram atenção e foram alvo de uma análise aprofundada.

Finalmente, foram analisados numa perspetiva crítica, os estudos e artigos científicos sobre o sistema de proteção de crianças em Portugal, em número limitado e com uma lógica mais didática e explicativa das orientações jurídicas e filosóficas do sistema e do seu modelo organizativo e de funcionamento, do que assumindo uma perspetiva analítica, mas cuja leitura foi igualmente importante.

Quadro 3-1

Fontes documentais analisadas
No plano transnacional: <ul style="list-style-type: none">• Documentos publicados por entidades de referência na área estudada• Estudos transnacionais comparativos de sistemas de proteção de crianças• Legislação dos países comparados no estudo• Estudos e artigos científicos sobre o tema em análise
No plano nacional: <ul style="list-style-type: none">• Quadro legislativo e programas nacionais e sectoriais dos governos e medidas de política no âmbito do bem-estar, direitos e proteção de crianças• Avaliações externas do sistema de proteção e das CPCJ• Relatórios anuais de avaliação da atividade das CPCJ (últimos cinco anos)• Teses de doutoramento e de mestrado na área estudada• Estudos e artigos científicos sobre o tema em análise

O trabalho de campo: entrevistas, focus group e observação participante

Numa investigação baseada em métodos qualitativos o trabalho de campo desenvolvido na perspetiva da recolha de dados assume uma importância fundamental. Ao contrário da pesquisa quantitativa em que a relação entre o investigador e os inquiridos é limitada e os últimos respondem a perguntas pré-determinadas, em regra destinadas a serem alvo de análises estatísticas, na pesquisa qualitativa a presença do investigador no terreno e a relação que estabelece com os participantes na pesquisa é essencial para a obtenção dos dados que contribuem para responder às questões da investigação.

Nesta investigação utilizámos, de forma complementar, as técnicas da entrevista semiestruturada feita a especialistas, a realização de *focus group* com membros das CPCJ e a observação participante da forma que passamos a descrever.

A entrevista, enquanto método, é uma forma específica de interação social que tem com objetivo recolher dados para uma investigação. O entrevistador faz perguntas a pessoas, previamente selecionadas, capazes de fornecerem contributos relevantes para a sua investigação, e estabelece um diálogo assimétrico procurando recolher informações do entrevistado. Este método, em regra utilizado principalmente nas ciências humanas, tem a

vantagem de serem os próprios atores sociais a fornecerem dados relativos às suas atitudes, opiniões, expectativas, etc., difíceis de obter pela simples observação (Vilela, 2009).

A entrevista qualitativa em profundidade é baseada num conjunto de tópicos ou num tema, para serem discutidos a fundo. Uma entrevista é essencialmente uma conversa em que o entrevistador segue um plano geral que inclui os assuntos que quer que o entrevistado cubra. Existem dois tipos principais de entrevista em profundidade, a não estruturada e a semiestruturada. Na entrevista não estruturada, o entrevistador pede ao entrevistado para abordar um tema específico e a entrevista desenvolve-se como um diálogo a que o entrevistador dá uma orientação geral, apoiando-se porventura em algumas notas, mas não em perguntas previamente definidas (Bryman, 2012; Vilela, 2009).

A entrevista semiestruturada também é focada num tema, mas o entrevistador tem um conjunto de tópicos, organizados como guião de entrevista, que apresenta aos participantes permitindo-lhes desenvolver as suas opiniões, expectativas, etc., sendo que este é um tipo de entrevista muito flexível que permite ao entrevistador adaptar-se à forma como a entrevista decorre. Como refere Bryman, *“the interview tends to be flexible, responding to the direction in which interviewees take the interview and perhaps adjusting the emphasis in the research as a result of significant issues that emerge”* (2012, p. 469).

Foram estas razões de flexibilidade e de possibilidade de adaptação do guião e até de alterar as perguntas e refletir sobre o rumo e aspetos particulares do processo de investigação que nos levaram a optar pela entrevista semiestruturada, porque sabíamos a informação precisa que queríamos recolher e considerámos útil dar a maior latitude aos entrevistados para abordarem outros temas relacionados com a investigação.

As entrevistas exploratórias realizadas a três especialistas, permitindo uma recolha de informação rica e diversificada do ponto de vista da investigação, comprovaram o acerto da opção pela entrevista semiestruturada e permitiram afinar o guião de entrevista utilizado introduzindo novas questões. A seleção dos informadores privilegiados para serem entrevistados merece o maior cuidado. Babbie define o informador que vai ser alvo de uma entrevista no âmbito de uma investigação como *“someone who is well versed in the social phenomenon that you wish to study and who is willing to tell you what he or she knows about it”* (2021, p. 195).

No total foram realizadas 18 entrevistas semiestruturadas. Na seleção dos especialistas entrevistados tomámos em conta as considerações anteriormente expostas. Assim, tivemos a preocupação de conseguir a participação de atuais e antigos dirigentes da CNPDPCJ, com

conhecimentos e vivência direta do sistema de proteção de crianças, de membros das equipas técnicas de apoio e das equipas regionais com um conhecimento mais concreto da atividade desenvolvida pelas CPCJ e procurámos ainda garantir a participação de académicos e outros peritos que, não pertencendo às estruturas do sistema, estudaram o sistema e são profundos conhecedores do mesmo.

O método do *focus group*, também chamado entrevista coletiva ou grupo focal, é um método qualitativo de entrevista simultânea que consiste em juntar um conjunto restrito de pessoas, escolhidas segundo critérios definidos pelo investigador, por exemplo em função dos conhecimentos e contributos que podem dar para um dado tema relacionado com a investigação, ou devido à participação ou contacto com organizações ou entidades relacionadas com o estudo (Corby, 2006, Bryman, 2012, Babbie, 2021).

O método do *focus group* oferece ao investigador a oportunidade de estudar as formas como os indivíduos coletivamente dão sentido a um fenómeno social. Os *focus groups* refletem os processos através dos quais se constroem significados na vida quotidiana e diferem da entrevista individual, na medida em que se verificam num contexto social interativo, semelhante àquele em que as opiniões são formuladas e discutidas permitindo validar as opiniões expressas pelo grupo e analisar os processos de debate e resolução de problemas comuns (Flick, 2005).

Richard Krueger sintetiza as vantagens deste método do seguinte modo: 1) É um método de pesquisa socialmente orientado, permitindo capturar dados da vida real num ambiente social; 2) é flexível; 3) tem alta validade; 4) tem resultados rápidos e 5) é barato (1988). Contudo, também pode apresentar desvantagens que resultam da maior dificuldade em dirigir o grupo, exigindo que o facilitador tenha qualidade e experiência na condução das discussões de grupo. O investigador considera que as vantagens apontadas superam largamente as eventuais desvantagens, sendo que existe já uma vasta experiência na aplicação deste método.

Na seleção dos participantes, tivemos em atenção o critério territorial, com o objetivo de garantir a presença de técnicos de diferentes regiões do país, e o critério da qualidade convidando, por conhecimento direto ou indireto, técnicos com capacidade para darem contributos para a investigação. Foi realizado um *focus group*, que contou com a participação de 10 presidentes e secretários de CPCJ de três distritos do continente.

Um dos principais métodos associados à pesquisa qualitativa é a observação participante, baseado na observação do terreno e na descrição analítica desse processo. Muitos estudos qualitativos fornecem uma descrição detalhada do que se passa no cenário que está a ser investigado. Se o mundo social deve ser interpretado na perspetiva das pessoas estudadas, é

indispensável a compreensão teórica dos contextos (interativos, organizacionais, etc.) em que as pessoas se encontram e no quadro dos quais emergem as suas visões do mundo.

Segundo Firmino da Costa “*a unidade social em observação não pode ser demasiado extensa (...) uma vez que o que se pretende é uma recolha intensiva de informação acerca de um vasto leque de práticas e de representações sociais, com o objetivo tanto de as descrever como de alcançar a caracterização local das estruturas e dos processos sociais que organizam e dinamizam esse quadro social*” (2014, p. 137).

A observação participante, inclui não só a presença do investigador no terreno onde observa os fenómenos, estruturas e organizações que está a estudar e interage com as pessoas, como a análise escrita das conclusões a que chegou. Nesse processo, os investigadores combinam, normalmente, a observação participante com a recolha de dados através de outros métodos, como a entrevista ou a análise documental (Bryman, 2012). Um dos problemas mais discutidos a propósito da observação participante diz respeito à forma como o investigador se apresenta e justifica a sua presença no terreno que está a observar. As decisões tomadas pelo investigador serão determinadas, sobretudo, pelos objetivos do estudo. Contudo, não há regras éticas ou metodológicas fixadas que apoiem o investigador. Decisões como expor abertamente os seus objetivos ou adotar um papel encoberto, têm implicações no desenvolvimento do processo e, no último caso, levantam questões éticas (Bryman, 2012, Babbie, 2021).

No caso da presente investigação, colocou-se uma situação diferente do ponto de vista ético e metodológico. Até recentemente, o investigador foi parte integrante do universo sujeito a investigação visto que pertenceu à Equipa Técnica Operativa de apoio à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens. Foi nessa qualidade que começou a procurar respostas para as questões que foi colocando no decurso desta etapa da sua vida profissional sobre a orientação global e o funcionamento do sistema.

A condição de investigador que pertence, ou pertenceu, à estrutura que está a analisar pode tornar-se complexa. Por um lado, o investigador tem um acesso facilitado às pessoas e aos contextos que pretende estudar, sem precisar de justificar a sua presença no terreno, o que o coloca numa posição privilegiada para desenvolver a observação participante. Por outro lado, a imersão no contexto organizacional e a relação de proximidade com os atores envolvidos pode induzir raciocínios pré-determinados que podem colocar questões éticas que o investigador tem que enfrentar.

Análise de conteúdo

Terminado o processo de recolha de dados resultante da análise documental e do trabalho de campo empírico desenvolvido, o investigador necessita de interpretar os dados recolhidos escolhendo uma técnica, como a análise de conteúdo, que lhe permita confirmar as hipóteses da investigação ou desenvolver uma teoria específica sobre o tema estudado.

O objetivo da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (variáveis psicológicas do emissor, variáveis sociológicas e culturais, variáveis relativas à situação de comunicação ou do contexto de produção da mensagem) recorrendo a indicadores (Bardin, 2020).

A análise de conteúdo pode ser definida como *“um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conjunto das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção (variáveis inferidas) destas mensagens”* (Bardin, 2020, p.44). Segunda a autora, a análise de conteúdo tem uma função heurística, visto que é exploratória e tem uma tendência para a descoberta, e tem uma função de administração de prova destinada a confirmar ou infirmar hipóteses de trabalho ou questões da investigação, através de uma análise sistemática (Bardin, 2020).

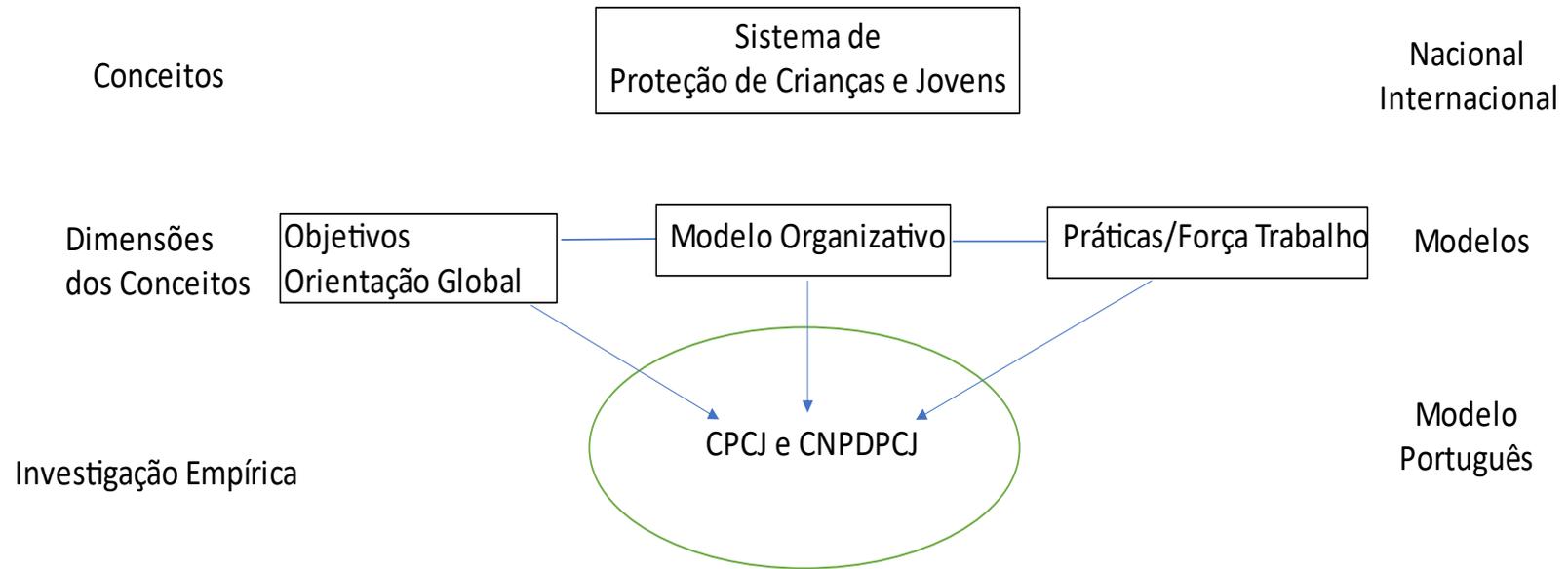
De acordo com Babbie, a análise de conteúdo é essencialmente uma operação de codificação: *“Coding is the process of transforming raw data into a standardized form. In content analysis, communications - oral, written or other – are coded or classified according to some conceptual framework”* (Babbie, 2021, p. 322).

Codificar é um processo que consiste em dar nomes às partes componentes dos dados da investigação que têm um potencial significado teórico e/ou que parecem ser significativas nos mundos sociais dos que estão a ser analisados. Os dados são tratados como potenciais indicadores de conceitos e os indicadores (ações, comportamentos, acontecimentos) são constantemente comparados para ver a que conceitos se adaptam melhor (Bryman, 2012). Uma categoria utilizada na análise de conteúdo, *“is a concept that has been elaborated so that it is regarded as representing real-world phenomena. Categories are a higher level of abstraction”* (Bryman, 2012, p. 570).

Foi nesta perspetiva que o investigador construiu o modelo de análise que se apresenta em seguida, estabelecendo relações entre variáveis e conceitos que pretendeu analisar.

Figura 3-2

Modelo de Análise



3.5 Questões éticas e de proteção de dados

As questões éticas colocam-se em várias etapas da investigação. Estas questões surgem, principalmente, no processo de recolha e análise de dados, mas também podem emergir a propósito de opções sobre a utilização de dados protegidos ou na decisão sobre a utilização de informações sensíveis em que o interesse pessoal ou profissional do próprio investigador possa estar envolvido, ou por poderem ter determinadas implicações políticas controversas.

A investigação envolve pessoas cuja dignidade pessoal, bem-estar, direitos e liberdades têm que ser respeitados, de acordo com os seguintes princípios referenciados por vários autores: a participação na investigação tem que ser voluntária; mesmo sendo voluntária, o investigador deve garantir que dela não resulta qualquer tipo de desconforto ou prejuízo para o participante; também deve garantir o anonimato dos participantes e a confidencialidade das informações prestadas; por fim, a investigação não deve envolver processos enganosos ou de ocultação dos objetivos do investigador (Fortin, 1999, Bryman, 2012, Babbie, 2021).

O conceito fundamental, relacionado com o caráter voluntário da participação e com a proteção dos direitos dos participantes, é o de consentimento informado que Babbie define do seguinte modo: “*informed consent, a norm in which subjects base their voluntary participation in research projects on a full understanding of the possible risks involved*” (2021, p. 65).

Este projeto de investigação incide sobre o sistema de proteção de crianças português e, em consequência, vai abranger as atividades desenvolvidas pelos seus intérpretes, responsáveis pela proteção das crianças. A especificidade deste tema no campo teórico-metodológico, prático e ético do Serviço Social reside no facto de a proteção das crianças ser uma das dimensões mais importantes do trabalho social que deve garantir o bem-estar e a proteção das crianças, e proteger a dignidade e condições de segurança dos técnicos e demais pessoas que integram as estruturas envolvidas na promoção dos direitos, prevenção do perigo e proteção das crianças. Ao longo do trabalho de campo, o investigador guiou-se pelos os valores éticos humanistas que caracterizam o Serviço Social.

A recolha de informação para a investigação foi feita junto de pessoas que integram ou integraram o sistema de proteção e de pessoas, como académicos, juristas e outros, conhecedores do sistema, excluindo, por opção, a recolha de dados junto de grupos vulneráveis como as crianças protegidas pelo sistema e as suas famílias.

As entrevistas semiestruturadas a informadores privilegiados foram alvo de um pedido formal de consentimento informado. Antecedendo o pedido de consentimento, os participantes foram informados sobre os objetivos gerais do estudo, procedimentos e contributos esperados da investigação, bem como sobre as características da sua participação através do envio de um memorando que explicava os objetivos do estudo e receberam antecipadamente o guião de entrevista semiestruturada a realizar.

Os participantes na investigação também foram informados do seu direito de recusa na participação na investigação em qualquer momento, dos eventuais riscos e situações de desconforto associadas à sua participação e ainda que o grau de confidencialidade das informações prestadas e os conteúdos que poderiam ser divulgados, seriam objeto de negociação e estariam dependentes do seu consentimento, de acordo com o Código de Conduta Ética na Investigação aprovado pelo Iscte – Instituto Universitário de Lisboa .

A entrevista coletiva, realizadas através do *focus group*, foi objeto do mesmo tipo de considerações éticas, embora de forma simplificada e apresentadas coletivamente, após o primeiro contato individual de convite à participação e explicação dos objetivos do projeto de investigação.

Deste modo, nas interações desenvolvidas com os participantes na investigação procurámos proteger a dignidade e o bem-estar dos participantes, salvaguardar a reputação do investigador e promover a qualidade da investigação, de acordo com as recomendações do referido Código de Conduta Ética. Ainda de acordo com o Código, toda a informação prestada pelos participantes no contexto da investigação foi tratada confidencialmente e tivemos a preocupação de não ser identificável quando mencionada no contexto da investigação desenvolvida.

Como foi referido anteriormente, o investigador fez parte do universo sobre o qual foi colocando questões e fez observação participante assumindo a identidade objetiva de um *inside researcher*. Na procura de respostas para as questões colocadas foi sedimentando algumas das ideias apresentadas e defendidas neste estudo. A familiaridade do investigador com o objeto de estudo colocou dois dilemas fundamentais. Por um lado, a necessidade de evitar possíveis enviesamentos da investigação decorrentes do conhecimento próximo de alguns dos participantes na mesma. Por outro lado, a necessidade de evitar os riscos de direcionar o estudo desenvolvido a partir de ideias pré-concebidas.

Para enfrentar e superar estes dilemas e, preservar a cientificidade do estudo, o investigador apoiou-se no conceito de *reflexividade*, avançado por Bourdieu (2004), enquanto ato de introspeção

que permite ao investigador reavaliar constantemente as suas conceções prévias a respeito do objeto da investigação e basear as conclusões do estudo nas evidências resultantes da investigação e nas teorias que as explicam, e recorreu a estratégias de investigação, para além da reflexividade, como a diversificação das fontes de recolha de dados e a seleção de casos de estudo de forma transparente que envolva a comparação de diferentes ideias e posições.

Com estes pressupostos em mente, o investigador procurou seguir o conselho de Corby (2006) quando refere que os investigadores devem aspirar a um elevado grau de objetividade e distanciamento e, por outro lado, serem transparentes quanto aos processos analíticos usados e abertos e frontais quanto às suas próprias posições. Neste contexto, o investigador assumiu duas preocupações fundamentais. Em primeiro lugar, ser rigoroso e objetivo na recolha, tratamento e interpretação dos dados da investigação, cumprindo os pressupostos éticos consensualizados internacionalmente e protegendo a dignidade e o bem-estar dos participantes no processo de recolha de informação.

Neste sentido, a utilização de estatísticas oficiais foi feita de acordo com princípios éticos reconhecidos com referência clara à fonte original e apresentação fidedigna e contextualizada dos dados referidos. Os dados utilizados foram armazenados e serão mantidos de forma segura e acessível para quem os quiser consultar, de acordo com as recomendações do Código de Conduta Ética do Iscte-IUL.

Em segundo lugar, considerando a sensibilidade dos objetivos e questões de investigação selecionados, muito pouco debatidos numa perspetiva científica, o investigador pretendeu ser íntegro e rigoroso nas análises e conclusões a retirar da investigação, para garantir a qualidade da mesma e que esta vai produzir conhecimento científico inovador suscetível de contribuir para melhorar a capacidade protetiva das crianças pelo sistema de proteção português.

Por fim, o investigador está consciente de algumas limitações do estudo desenvolvido. Já referimos a opção por fazer um único *focus group* com membros das CPCJ da Área Metropolitana de Lisboa, uma opção determinada por razões de ordem prática. Por outro lado, como referimos acima, esta investigação centrou-se nas CPCJ e na estrutura que as enquadra, a CNPDPCJ. Estamos cientes que teria sido enriquecedor abordar as relações das CPCJ com os outros dois patamares do sistema de proteção: os Tribunais e as Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais (EMAT), por um lado, e as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ), por

outro. No texto abordámos a relação com as ECMIJ, embora sem a profundidade necessária e, por opção, decidimos não abordar a relação com os tribunais e as EMAT, optando de forma consciente por centrarmo-nos no essencial e não alargar a investigação a realidades conexas. Outras teses, estudos e artigos científicos poderão percorrer essas vias de investigação no futuro.

Capítulo 4 – Análise do Sistema de Proteção de Crianças Português

4.1 Uma Análise Histórica do Sistema de Proteção de Crianças Português: que lições para o futuro?

Introdução⁵

A história com mais de um século do sistema de proteção de crianças (SPC) português, pode ser dividida em três grandes períodos, marcados pelos principais documentos legais que balizam a sua evolução:

- A Lei de Proteção da Infância (LPI), de maio de 1911, uma das primeiras leis aprovadas pelo regime republicano, instaurado em 1910;
- A Organização Tutelar de Menores (OTM), publicada em 1962, pelo regime ditatorial, conhecido como Estado Novo (Decreto-Lei n.º 44288 de 20 de abril);
- A Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro) e a Lei Tutelar Educativa (Lei n.º 166/99, de 14 setembro), publicadas em 1999, em simultâneo com a revogação da OTM, 25 anos depois da instauração da democracia em Portugal, em 1974.

A legislação define a orientação filosófica, a organização e o funcionamento do sistema de proteção estatutário, e é influenciada pelos contextos sociais, culturais, políticos e económicos em que se insere. As grandes alterações no sistema de proteção de crianças, plasmadas nas leis referidas, foram marcadas por mudanças profundas de regimes políticos, desde a instauração da 1ª República, em 1910, passando pela ditadura do Estado Novo, iniciada em 1926, até à emergência do regime democrático, após o 25 de abril de 1974.

Mas não foram só as mudanças de regime que influenciaram as alterações mais significativas no SPC português. As alterações nas políticas públicas e, designadamente, nas políticas de proteção social, onde a proteção de crianças está inserida, também deixaram a sua marca no percurso do sistema, como veremos na análise do período de 1995-2001.

⁵ Este subcapítulo está na base de um artigo com o mesmo título que foi publicado na revista *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 102 (Castro, Ferreira e Capucha, 2023).

De forma menos visível, as mudanças culturais e sociais cada vez mais aceleradas, corporizadas em transformações de mentalidades, também marcaram a evolução do sistema, quer na perspetiva da sua evolução, quer na ótica da resistência à mesma.

Rui Epifânio, um dos principais teóricos do atual sistema de proteção, compreendeu muito bem a relação entre a evolução do sistema de proteção e os contextos globais em que ela ocorreu, quando analisou o enquadramento histórico-jurídico das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (Epifânio, 2001) e salientou a influência da emergência do regime democrático, da afirmação do poder local e do desenvolvimento do Estado Providência na evolução do sistema de proteção de crianças português.

Os sistemas de proteção de crianças estão em permanente evolução, procurando adaptar-se às mudanças nos contextos em que atuam e, por isso, têm uma história que é importante conhecer⁶.

4.1.1 A proteção de crianças antes de 1974

Contexto global: a emergência do Estado Providência

A história da proteção de crianças está ligada ao desenvolvimento dos Estados Providência que surgem e se desenvolvem na Europa, nas duas últimas décadas do século XIX, associados à emergência e crescimento de políticas de seguros sociais que visam proteger as populações em situações de acidentes de trabalho, velhice, doença ou invalidez, e, mais tarde, de desemprego e para proteger as famílias mais desfavorecidas através de vários tipos de subsídios (Castles, et al., 2012).

A ideia de criar seguros sociais surge e é implementada primeiro pelo império prussiano. Num curto espaço de seis anos, Bismark cria uma legislação para proteção contra a doença (1883), acidentes de trabalho (1884) e seguro de velhice e invalidez (1889). As motivações de Bismark não se prendem tanto com a resolução da «questão social» como com a vontade de manter o poderio militar do império prussiano, apaziguando potenciais revoltas internas, nomeadamente resultantes dos problemas sociais existentes (Castles et al., 2012).

⁶ Neste capítulo não pretendemos fazer a análise exaustiva da história do SPC português, mas antes situar a evolução histórica do sistema no seu contexto político e socioeconómico e aprofundar a análise das alterações significativas que o sistema teve, como a publicação da LPI em 1911, a segunda revisão da OTM em 1991 e a publicação da LPCJP em 1999, para retirar lições da história do SPC e perspetivar o seu futuro.

Com o desenvolvimento do capitalismo e da industrialização e, simultaneamente, com uma urbanização desorganizada e o crescimento da população, os problemas sociais cresceram e tornaram-se mais visíveis, ao longo do século XIX. À medida que as nações modernas emergem, a questão da pobreza e da ausência de proteção face a situações de envelhecimento e doença ganham um significado nacional (Kuhnle e Sander, 2012). Como resposta à chamada «questão social», muitos países europeus começam a adotar medidas de política para mitigar as situações de miséria e desvalimento de largos setores da população.

No quadro da institucionalização dos Estados modernos, com a separação entre o Estado, a sociedade e a economia, depois de se afirmarem os direitos cívicos que estimulam o investimento económico dos cidadãos e o empreendedorismo, e os direitos políticos, associados à liberdade de expressão e de imprensa e ao direito ao voto, surge uma terceira geração de direitos, os direitos sociais e humanos que visam melhorar as condições materiais de vida dos cidadãos e são a trave mestra dos Estados Providência (Marshall, 1963).

Os Estados, cujas funções estavam centradas no monopólio da violência legítima para manter a ordem, na defesa contra invasões externas, na produção da lei e na promoção do progresso económico, passam a assumir também novas responsabilidades de proteção e garantia do bem-estar dos cidadãos (Kuhnle e Sander, 2012). A possibilidade de os Estados modernos assumirem estas novas funções deve-se, por um lado, a alterações nas tradicionais formas de provisão de bem-estar pelas redes familiares e, também, aos ganhos em produtividade resultantes da industrialização, os quais providenciaram os recursos necessários para enfrentar os problemas sociais emergentes (Kuhnle e Sander, 2012).

No último quarto do século XIX, muitos países europeus, como os países nórdicos, a Áustria, a Suíça e a Bélgica, a França e a Itália, seguem o exemplo pioneiro da Alemanha e iniciam a construção dos seus modelos de segurança social, porém, com uma grande variedade de formas e com trajetórias de desenvolvimento diferenciadas (Castle et al., 2010). No que concerne aos países da Europa do Sul, e particularmente Portugal, constata-se um atraso no desenvolvimento dos respetivos Estados Providência, marcado pela vigência de regimes ditatoriais até aos anos 70 do século XX. Nestes países, o desenvolvimento de Estados Providência enfrenta sérios desafios, como atrasos nos níveis educacionais e acentuadas assimetrias territoriais, que retardam o desenvolvimento dos sistemas de proteção social e fazem com que a sociedade civil continue a desempenhar um importante papel na proteção social (Ferrera, 1996; Calado et al., 2019).

A «questão social» também abrangia numerosas crianças, designadamente órfãs e abandonadas. Os esforços iniciais da proteção de crianças centraram-se nas crianças que viviam na rua e cujas necessidades básicas não tinham resposta, com a preocupação de que muitas iriam tornar-se delinquentes, visto que para sobreviverem se dedicavam à mendicidade, à prostituição ou ao roubo (Spratt, T. et al., 2015, p. 1516). Com os Estados Providência procurou estabelecer-se um sistema de ajuda às crianças e famílias em dificuldades, situação com pouca expressão em Portugal, até aos anos 70 (Ferreira, 2011), apesar da preocupação com os direitos das crianças ter vindo a afirmar-se no direito internacional, com a criação pela Sociedade das Nações do Comité de Proteção da Infância, em 1919, e com a adoção da Declaração de Genebra sobre os direitos da criança, em 1924, revista e aprovada por unanimidade como Declaração Universal dos Direitos das Crianças, em 1959, documentos que antecedem e abrem caminho à Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1989.

A Lei de Proteção da Infância de 1911

A evolução do sistema de proteção de crianças foi influenciada pela incipiente implementação de políticas de proteção social em Portugal, após a implantação da República, em 1910. Em maio de 1911, o Ministério da Justiça do governo de Afonso Costa publica a *Lei de Proteção da Infância* (LPI).

Esta Lei, segundo a Nota Introdutória da Edição Comemorativa da Lei (ISS, 2010), é um testemunho das preocupações do novo regime republicano, com a proteção da infância, sendo criada ainda antes de surgirem as leis de proteção contra os acidentes de trabalho, em 2013, e esquemas de seguros sociais cobrindo a velhice, a doença e a deficiência, em 2019, esforços legislativos que, na prática, nunca foram verdadeiramente implementados (Maia, 1984).

A LPI é, sem dúvida, um marco na afirmação da importância da proteção das crianças, numa época em que vários países europeus publicam leis de proteção de crianças similares como a Noruega, em 1896, a primeira lei visando o bem-estar e a proteção de crianças, a Alemanha (1900), a Dinamarca (1905), a Holanda (1905), cuja lei de proteção aos menores é referida no preâmbulo da LPI, ou a Inglaterra (1908).

A LPI visava “a educação, a purificação e o aproveitamento da criança para furtar a criança desprovida aos ambientes viciados” (Ministério da Justiça, 2010). As crianças *desprovidas* agrupam-se em três grupos distintos: os *menores em perigo moral*, que incluem os abandonados,

os pobres e os maltratados; os *menores desamparados*, que incluem os ociosos, vadios, mendigos ou libertinos; e os *menores delinquentes*, existindo ainda as categorias dos *indisciplinados*, ou incorrigíveis, e dos *anormais patológicos* (Martins, 2006).

As considerações de que a LPI coloca Portugal na vanguarda da proteção de crianças são exageradas, visto que a lei está imbuída da visão dominante neste período histórico que, apesar de reconhecer a existência de crianças vítimas de maus tratos e negligência, coloca o ênfase na criança perpetradora, e não na criança vítima, e está mais preocupada com a proteção da sociedade face à delinquência juvenil do que com a proteção das crianças.

Segundo Martins, “*quase todos os países reafirmavam que as escolas e as instituições para a infância existiam para impedir que a violência se esparramasse pelas ruas da sociedade (...) e ainda para que se evitasse o analfabetismo e a exploração do trabalho infantil precário e a vagabundagem e a mendicidade*” (2006, p. 120).

Contudo, é justo reconhecer que a LPI também está imbuída de uma crença na educação e na disciplina como fatores de ressocialização dos jovens, que reflete as ideias do padre António Oliveira, autor material do normativo (Martins, 2006). Por outro lado, ao instituir a primeira Tutoria da Infância, como um tribunal coletivo especial para proteger as crianças e diferenciar os delinquentes menores de 16 anos dos adultos criminosos, acaba com a aplicação direta dos Códigos Penal e do Processo Penal aos menores (Abreu, et al., 2010) e, nesse sentido, representa um importante passo na afirmação dos direitos da criança.

“*A tutoria da infância consistia num tribunal coletivo especial, que se destinava a guardar, defender e proteger os menores em perigo moral, desamparados ou delinquentes, sob a divisa – educação e trabalho*” (Ferreira, 2011, p. 169).

A aplicação prática da LPI não foi muito eficaz, visto que após a implantação das Tutorias do Porto e de Lisboa, em 1911 e 1912, respetivamente, só foi alargada ao resto do país com a Lei de 1925 (Candeias e Henriques, 2018). A LPI permaneceu em vigor meio século e só veio a ser reformada pela Organização Tutelar de Menores (OTM) em 1962.

A Organização Tutelar de Menores de 1962

A partir de 1926, O Estado Novo tentou criar uma política de segurança social baseada no modelo corporativista de relações entre os patrões e os trabalhadores, tutelado pelo Estado, inspirado no fascismo italiano. Os sistemas de proteção construídos nesta lógica têm uma matriz vincadamente

assistencialista e apenas abarcam alguns setores, designadamente trabalhadores do comércio, banca, seguros e da administração pública (Calado, et al., 2019), apesar das importantes alterações introduzidas pela Lei nº 2115, de 18 de julho de 1962, nomeadamente ao nível da organização da Previdência e seus serviços de saúde e de um Regime Geral de Segurança Social (Maia, 1984).

A OTM de 1962 reflete a natureza ditatorial e repressiva do Estado Novo. Em comparação com a LPI, acentuam-se as preocupações com o perigo que os menores delinquentes, bem como com os que se dedicam à mendicância, vadiagem, prostituição ou libertinagem, e ainda os indisciplinados (menores maltratados ou abandonados que não se adaptam às medidas ou instituições onde são acolhidos) representam para a sociedade.

A OTM trata da mesma forma as crianças vítimas de maus-tratos ou abandonadas, vistas como pré-delinquentes, e as crianças e jovens delinquentes ou com modos de vida considerados imorais. Na perspetiva da OTM, ambas as categorias necessitavam de ser reeducadas socialmente e isso passava pela aplicação de medidas punitivas e disciplinadoras, previstas nos artigos 21.º e 24.º, que vão da entrega aos pais ao internamento (Candeias e Henriques, 2018).

Quanto aos menores com deficiência mental e, por vezes, física eram internados em instituições para os ‘anormais’, os Institutos Médico Psicológicos, como o Instituto Navarro Paiva e o da Condessa de Rilvas, que começam a surgir na década de 30 (Martins, 2006), onde estas crianças permaneciam escondidas da sociedade.

Apesar de algumas alterações após o 25 de Abril, nomeadamente, uma primeira revisão em 1978 (D-L n.º 314/78 de 27 outubro), e a criação das Comissões de Proteção de Menores (CPM), em 1991 (D-L n.º 189/91, de 17 maio), a OTM permaneceu em vigor durante trinta e sete anos, até 1999, quando finalmente é aprovada a LPCJP.

4.1.2 A proteção de crianças entre 1974 e a publicação da LPCJP em 1999

Após a implantação da democracia em 1974, no contexto da emergência de governos sujeitos ao escrutínio popular e que são responsáveis pela melhoria das condições de vida dos estratos populacionais mais desfavorecidos, inicia-se a construção efetiva do Estado Providência, em Portugal. No período entre este ano e o final do século, existem alguns momentos marcantes na edificação de um Estado social.

Entre 1974 e novembro de 1975, são adotadas algumas medidas de política que são marcos fundacionais do Estado Providência português: a criação da pensão social, a primeira medida não-

contributiva e universal, a criação do salário mínimo nacional e do subsídio de desemprego e a institucionalização de relações entre as organizações patronais e as confederações sindicais (Capucha, 2005).

O governo socialista eleito nas eleições de 1976, pediu a adesão do país à CEE, o que possibilitou a chegada dos primeiros fundos europeus, antes de a adesão se concretizar, os quais ajudaram a criar os alicerces de um Estado Providência moderno, com a criação do sistema de saúde nacional (1979), do sistema de segurança social (1984) e do sistema de educação (1986). Neste período, o sistema democrático de governos locais consolidou-se e as autarquias criaram as principais infraestruturas sanitárias e de distribuição de água e alargaram as redes de distribuição de energia elétrica (Calado et al., 2019).

O terceiro momento importante, ocorre entre 1995 e 2001, quando são implementadas as chamadas políticas sociais ativas. Neste período, o governo define como grande prioridade a educação, onde se verifica uma forte aposta no ensino pré-escolar e no ensino superior. São criados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), o Programa contra a Exploração do Trabalho Infantil (PETI) e o Projeto Escolhas. As outras duas prioridades são a luta contra a pobreza, onde surgem medidas como o Rendimento Mínimo Garantido e a criação de novos escalões no abono de família, e o combate ao desemprego, com o lançamento do Plano Nacional de Emprego (Calado et al., 2019).

Este período de reforma e grande desenvolvimento das políticas sociais públicas vai influenciar a mudança que se vai operar no SPC português, em 1999.

A convivência da democracia com a OTM

Na “Apresentação” do livro *A reforma do direito de menores*, de 1999, editado pelos Ministérios da Justiça e do Trabalho e da Solidariedade, assinada pelos ministros Vera Jardim e Ferro Rodrigues, afirma-se que “*inexplicavelmente a reforma do Direito de Menores passou à margem das reformas levadas a efeito no nosso país após o 25 de abril*”, e conclui-se que “*o atual sistema de menores ... por não assentar em fundamentos com clara conformidade institucional (visto ignorar direitos fundamentais do menor) não tem um desempenho eficaz*” (MJ e MTS, 1999, p.4).

Porque é que a OTM só é revogada vinte e cinco anos depois da instauração do regime democrático? Um magistrado entrevistado, menciona a sua própria experiência na aplicação da

OTM, num período superior a dez anos, e refere que havia juizes que se preocupavam com a situação social e a proteção das crianças:

“Apliquei muito a OTM nos tribunais e nós durante a intervenção com crianças a palavra de ordem era proteger, proteger, proteger. Quando percebíamos que havia algum fator desprotetivo, alguma disfunção familiar a palavra-de-ordem era proteger”. No seu entender, *“a OTM viveu demasiado tempo. Ainda hoje me interrogo como é que andámos com uma OTM remendada vinte e cinco anos depois do 25 de abril”* (E 15).

Num capítulo de um livro recente sobre a proteção de crianças, as autoras explicam como ao lado da via comum de intervenção, que se aplicava a menores delinquentes e a menores em perigo, existia um artigo 19.º, uma norma de contornos muito abertos e imprecisos, que abria um caminho específico de proteção dos menores em perigo que dava latitude à intervenção de juizes com preocupações sociais relativas às crianças (Gersão e Sacur, 2021).

Segundo um perito académico que entrevistámos, a sobrevivência da OTM após o 25 de Abril: *“tinha a ver com prioridades do Ministério da Justiça. (...) havia juizes nos Tribunais de Menores que nem sequer ouviam as crianças, não ouviam os pais e tinham uma forma muito burocrática de despachar ... nos anos 90, o 25 de abril não tinha chegado aos Tribunais de Menores. As mudanças da OTM são cirúrgicas e de impacto formal. O 25 de abril só chegou ao direito das crianças e aos Tribunais com a reforma de 1999. Contudo, segundo este perito “a reforma de 1991 é o início da mudança de paradigma, é o início do processo de desjudicialização ... A Lei de 1991 é o corolário do funcionamento do Grupo Permanente de Análise da Problemática de Menores, criado no Centro de Estudos Judiciários, em 1983* (E 16).

Na nossa perspetiva, a OTM sobreviveu vinte e cinco anos porque as crianças não eram uma prioridade do governo, por alguma inércia e conservadorismo de quem aplicava a Lei, mas também porque não havia uma perspetiva de mudança concreta, a qual só começa a emergir com a criação do *Grupo Permanente de Análise da Problemática de Menores*, criado no CEJ, em 1983, que iniciou o debate sobre o superior interesse da criança, e levou a cabo a formação de juizes e procuradores, no sentido de aplicarem a OTM, nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), após a ratificação por Portugal da CDC, em 1990, bem como devido à ação do

Instituto de Apoio à Criança no domínio dos maus-tratos infantis, a partir de 1984 (Ferreira, 2011), e com o surgimento de uma primeira tentativa séria de mudança, impulsionada pelo grupo do CEJ, que surge com a revisão da OTM de 1991.

A proteção de crianças não estava entre as prioridades do regime democrático, o que não significa que não tenham sido tomadas medidas, designadamente, as revisões da OTM de 1978 e de 1991, que anunciam a grande reforma do SPC de 1999.

A revisão da OTM de 1978 (D-L n.º 314/78, de 27 de outubro), cria os Centros de Observação e Ação Social (COAS), estabelecimentos tutelares dependentes do Ministério da Justiça, constituídos pelo diretor e o psicólogo do Centro, o curador de menores do Tribunal de Menores e, ainda, por um representante do Ministério dos Assuntos Sociais e um do Ministério da Educação e da Cultura.

Competia-lhes a aplicação e execução de medidas de proteção, idênticas às medidas tutelares aplicadas por tribunais, a menores de idade inferior a doze anos com dificuldades de adaptação a uma vida social normal e a agentes de facto qualificado pela lei penal como crime. Estas comissões limitaram a sua ação à área de jurisdição dos tribunais de menores existentes, em Lisboa, Porto e Coimbra (Epifânio, 2001).

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 314/78, refere que a importância destas comissões reside no facto de serem “*o primeiro ensaio, entre nós, de proteção de menores por via administrativa, evitando em certos casos, o recurso aos tribunais*”, a qual é aplicada por uma estrutura pública interministerial, dependente organicamente do Ministério da Justiça, e o pressuposto da necessidade do consentimento dos pais. Esta reforma da OTM configura uma primeira tentativa de “desjudicialização”, criando a figura dos juizes sociais e das comissões de proteção. De resto, esta tentativa teve impactos no modelo das Comissões de Proteção de Menores (Decreto-Lei nº 189/91, de 17 de maio), incluindo as suas competências e modos de funcionamento que, por sua vez, ensaiou o modelo da atuais CPCJ.

Estas comissões, porém, segundo Rui Epifânio (2001), não refletiam ainda a “*intervenção da comunidade*” na proteção de menores, introduzindo um conceito das comissões como mediadoras da intervenção da comunidade que vai assumir um importante papel na criação das CPM e na orientação global das CPCJ. Apela-se, ainda, à participação da comunidade na proteção dos direitos das crianças, consagra-se o princípio da desjudicialização e opera-se a reformulação das funções do MP no sistema

As Comissões de Proteção de Menores

Em 1991, ocorre uma segunda revisão da OTM, que cria as Comissões de Proteção de Menores (D-L n.º 189/91, de 17 maio). As CPM “*eram instituições oficiais não judiciárias que se integravam apenas no Ministério da Justiça através do organismo que detivesse a competência sobre os serviços tutelares de menores*” (Epifânio, 2001, p. 4.5).

As CPM tinham autonomia funcional, visto que não estavam subordinadas nas suas decisões às ordens de qualquer autoridade, mas aos ditames da lei. Para além das suas competências em matéria de marginalidade de menores até aos doze anos, passaram a abranger as crianças menores vítimas de situações de perigo de qualquer idade, e podiam integrar serviços e instituições locais que trabalhavam com crianças (Epifânio, 2001).

Estas Comissões, de acordo com Rui Epifânio, são as primeiras instituições de proteção “*modernas*”, dada a sua autonomia funcional e porque clarificam os espaços de intervenção e competências dos pais ou representantes legais, da comunidade, através das instituições e serviços que localmente interagem, e do espaço da intervenção judiciária (2001).

Para além da ideia de conjugar intervenções judiciais e não-judiciais na proteção de crianças e da autonomia funcional das comissões, outras duas ideias chave estão presentes e irão influenciar a orientação das futuras CPCJ.

A primeira é o conceito de “*localismo*”. Rui Epifânio sublinha a importância das autarquias locais enquanto polos de acolhimento ideal das CPCJ, porque são estruturas dirigidas no sentido da vontade popular, periodicamente expressa em eleições. O localismo que o autor considera “*o ponto de chegada e de partida das atuais CPCJ*” (2001, p. 3.9), reflete-se na necessidade de as forças locais estarem presentes nas CPM, através da sua composição interinstitucional e interdisciplinar.

O outro conceito chave, presente no D-L n.º 314/78, é o de que a intervenção administrativa das instituições oficiais não-judiciárias só pode ocorrer com o consentimento expresso dos pais ou representantes legais do menor. Nesta questão controversa (Torres, et al., 2008) Portugal segue o que foi legitimado pela Lei na Bélgica e no Canadá, enquanto que outros países (por exemplo, Inglaterra, Alemanha, Itália, Suécia, EUA) não fazem depender a intervenção protetiva do consentimento (Ferreira, 2011). Assim, a arquitetura concetual das CPCJ já está presente quando são criadas as CPM.

A grande reforma do sistema de proteção de crianças no final do século XX

O processo de profunda reforma do SPC português, que marca o divórcio definitivo com a OTM, desenvolve-se entre 1995 e 2001, num contexto de grandes mudanças no sistema de proteção social que visam superar intervenções sociais de cariz maioritariamente assistencialista e estribar as políticas de proteção e de ação social no terreno dos direitos humanos e de cidadania.

Em 1996, o Despacho 20/M/96 do Ministério da Justiça (Diário da República 35, de 10 de fevereiro), nomeia uma Comissão para a Reforma do Sistema de Execução de Penas e Medidas, tendo como objetivos analisar o sistema, estudar a experiência de outros países e apresentar propostas de natureza legislativa e institucional, dando início a um processo de profunda mudança nos sistemas tutelar e de proteção de menores.

O Despacho fundamenta a decisão de criar esta Comissão da seguinte forma: *“a ação política tem vindo a ter como principal alvo o direito constituído ou a constituir, curando-se pouco quanto à forma como ele se traduz em realidade social autêntica e à interação existente entre estes dois planos”*. Esta situação verifica-se porque *“a reflexão e a investigação não têm sido desenvolvidas em Portugal de forma sistemática, abrangendo todos os subsistemas normativos e institucionais envolvidos no sistema de execução de penas e medidas”*.

Na sequência da publicação do Despacho 20/M/96, são publicados vários Despachos Conjuntos Interministeriais e duas Resoluções do Conselho de Ministros que têm como objeto as políticas dirigidas à criança e à família e dão corpo ao espírito reformador predominante na conjuntura política deste período, como pudemos constatar no quadro seguinte.

Destacamos o Despacho Conjunto do Ministério da Justiça e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social (DR 262 de 11/12/96) que cria uma comissão interministerial para fazer um relatório sobre as áreas de atuação conjunta de ambos os Ministérios, e o Despacho Conjunto da Presidência do Conselho de Ministros e dos Ministérios da Justiça, Educação, Saúde, Qualificação e do Emprego e da Solidariedade e Segurança Social (DR 2 de 03/1/97) que constitui um grupo de trabalho para propor medidas integradas que respondam às necessidades da criança e da família.

Ainda em 1997, um Despacho Conjunto do MJ e do MSSS (DR 92 de 19/04/97) cria o Programa “Adoção 2000” para reformar a legislação e reestruturar os serviços de adoção, e com o objetivo de estabelecer *“normas e práticas”* para melhorar a articulação dos serviços de segurança social com os serviços de saúde, os tribunais, as comissões de proteção de menores e as instituições de acolhimento de menores.

A Resolução do Conselho de Ministros 193/97 (DR 254 de 3/11/1997), apoiada nos relatórios dos grupos de trabalho interministeriais, cria a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), na dependência dos Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social, e decide levar a cabo a reforma legislativa da proteção e da tutela de menores e sobre o regime jurídico das CPM.

Quadro 4-1 Legislação relativa à reforma do direito de menores

Despacho 20/M/96, de 30 de janeiro	Constitui uma Comissão para a Reforma do Sistema de Execução de Penas e Medidas
Despacho Conjunto do MJ e do MSSS, de 2 de outubro de 1996	Constitui uma comissão interministerial para o estudo da articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social
Despacho Conjunto do Conselho de Ministros, MJ, ME, MS, MQE, MSSS de 11 de dezembro de 1996	Constitui um grupo de trabalho interministerial para levantamento de programas dirigidos a crianças, diagnóstico de necessidades de apoio à família e à criança e proposta de legislação
Despacho Conjunto do MJ e do MSSS, de 18 de março de 1997	Criação do grupo coordenador do Programa “Adoção 2000”. Reforma da legislação sobre adoção. Reestruturação dos serviços de adoção da SS e articulação entre serviços públicos e privados
Resolução do Conselho de Ministros 193/97 de 3 de outubro de 1977	Desenvolvimento de um processo interministerial de reforma do sistema de proteção de crianças e jovens em risco e criação de uma comissão para a reforma da respetiva legislação
Despacho 1021/M/98 de 16 de janeiro de 1998	Constituição e designação dos elementos da Comissão de Reforma da Legislação sobre o Processo Tutelar Educativo
Resolução do Conselho de Ministros 108/2000, de 27 de julho de 2000	Criação do Programa de Ação para a Entrada em Vigor da Reforma do Direito de Menores
Despacho 19386/2000 do MTSSS de 5 de setembro de 2000	Criação de um Grupo de Acompanhamento do Programa de Ação para a Entrada em Vigor da Reforma do Direito de Menores

Fonte: documento de trabalho feito por Paulo Macedo, consultor jurídico da CNPDPC

No quadro deste processo que conduziu à reforma da justiça de menores, dois factos merecem destaque. Em primeiro lugar, a preocupação em estudar a experiência de outros países. A reforma inspira-se no modelo das *Commissions de Protection de la Jeunesse*, existentes na Bélgica e, como afirma o Secretário de Estado da Justiça Lopes da Mota:

“a reforma leva em conta a Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas ... bem como as experiências de direito comparado, nomeadamente as mais recentes leis aprovadas em países como a Bélgica, Espanha, Canadá e Brasil” (MJ e MTS, 1999, p. 10).

Em segundo lugar, constata-se a preocupação de articular a atuação de vários Ministérios e entidades com responsabilidades no desenvolvimento de políticas dirigidas às crianças e jovens, como a Segurança Social, a Educação, a Saúde e a Justiça e uma óbvia intenção de desenvolver uma política integrada de apoio à criança e à família.

Em 1997, o Relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo das Questões Relativas à Criança em Risco propõe:

“a criação de uma estrutura técnica governamental, de natureza transversal, na dependência do 1º Ministro, que defina, oriente e avalie a política específica face à criança. Propõe-se que seja constituída por técnicos ligados à criança e ao jovem nas áreas da Saúde, Educação, Solidariedade e Segurança Social, Jurídica e Emprego e Formação Profissional que, trabalhando de forma interdisciplinar, definam uma abordagem global dos problemas da criança” (MJ e MSSS, 1999, p. 248).

A adoção pelo governo vigente de medidas como a criação dos TEIP e o lançamento dos programas PETI e “Escolhas”, mostram como problemas como o abandono escolar, o trabalho infantil e a pobreza infantil ganharam grande visibilidade e obrigaram a rever a representação sobre o risco e sobre os direitos da criança, justificando uma reorientação, nunca verificada, da tutela da área da justiça para as áreas da educação e da proteção social.

4.1.3 A evolução do sistema de proteção de crianças após 2001

Nos últimos 20 anos, a evolução das políticas de proteção em Portugal, foi condicionada por um acontecimento determinante: a adesão ao euro e a adesão às conseqüentes regras orçamentais, que impuseram restrições à expansão das políticas sociais em geral, e das políticas de proteção das

crianças em particular. O quadro de restrições introduzido foi reforçado com a profunda crise financeira mundial de 2007/2008 e a chegada da pandemia do COVID 19, com consequências sociais e políticas ainda indeterminadas.

Na perspetiva da consolidação do Estado Providência merecem referência algumas das medidas implementadas antes da concretização das políticas de austeridade, a partir de 2011, como o Complemento Solidário para Idosos, medida que entre 2006 e o final de 2008 reduziu o risco de pobreza dos idosos (maiores de 65 anos) que era de 28,9% (após transferências sociais) em 2003, para 20,1% em 2008 (INE, 2010), a reforma do sistema de pensões, indexando o sistema de pensões à esperança média de vida, e o Programa “Novas Oportunidades” que promoveu o regresso à escola de 1,5 milhões de portugueses, entre 2007 e 2011 e implementou o ensino profissional no nível secundário (Capucha, 2013), contribuindo para a descida das taxas de abandono prematuro, de 38,3% em 2005 para 13,7% em 2015, e para valores inferiores a 6% nos nossos dias.

Após a assinatura do Memorando de Entendimento com a troika, em 2011, o governo Passos Coelho implementou políticas de austeridade, entre 2011 e 2015, com uma lógica neoliberal, procurando reduzir a dívida pública à custa da redução das despesas públicas, dos salários e direitos laborais, das pensões e benefícios sociais e promovendo um regresso ao assistencialismo nas políticas sociais (Calado et al., 2019; Haro, 2017).

A seguir a 2015, assiste-se à designação inédita de um governo socialista com base em acordos negociados com partidos à sua esquerda, o qual adota uma política diferente em que, mantendo os compromissos internacionais relativos à baixa da dívida pública, começa a reverter as políticas de austeridade e a repor os direitos sociais e procura estimular o crescimento da economia (Calado et al., 2019).

O SPC português permaneceu focado na dimensão jurídica da proteção em todo este período, ao contrário de outros países europeus onde foram promovidas novas leis e alterações significativas nos sistemas de proteção, de que são exemplo a criação da Agência Nacional para a Criança e a Família (TUSLA) na Irlanda, em 2014, a adoção de uma nova Lei de proteção na Holanda, em 2015, transferindo a responsabilidade da proteção para os municípios, e a aprovação de novas Leis em França, em 2016, e em Inglaterra, em 2017, promovendo mudanças substanciais nos respetivos sistemas.

A implementação e expansão das CPCJ

Em 1999 é publicada a LPCJP que, de forma inequívoca e inspirando-se na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, define a criança como um ser autónomo e um sujeito de direitos, separando, finalmente, a legislação sobre menores em perigo da legislação sobre a delinquência juvenil.

A LPCJP cria as CPCJ como instituições oficiais não judiciárias, com autonomia funcional, e com a responsabilidade de promover os direitos da criança e proteger as crianças e jovens (artigo 12.º da LPCJP). As CPCJ adotam um modelo de organização dual, funcionando em modalidade alargada ou restrita (art.º 16.º), competindo à comissão alargada desenvolver ações de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo para a criança e jovem (art.º 18.º), enquanto à comissão restrita compete intervir nas situações em que uma criança ou jovem está em perigo e decidir a abertura e instrução de processos de promoção e proteção e, também, aplicar, acompanhar e rever as medidas de promoção e proteção (art.º 21.º).

Com a implementação da Lei, a partir de 2001, o novo sistema de proteção de crianças desenvolve-se, com a transformação das CPM em CPCJ, e o início de um período de consolidação e de rápida expansão das comissões em todo o país (Epifânio, 2001).

O esforço de reflexão e estudo, associado à atividade política e legislativa que antecede a publicação da LPCJP, demonstra que as medidas para garantir o bem-estar e o desenvolvimento integral das crianças eram uma prioridade governamental e, por outro lado, que estava a ser considerado o desenvolvimento de uma política integrada de apoio à criança e à família.

Contudo, enquanto a reforma legislativa avança, a ideia de uma política integrada para a criança e a família, como instrumento de promoção do bem-estar e dos direitos das crianças, apoiada em articulações interministeriais e com as instituições privadas de solidariedade social que trabalham com crianças, não vingou, com implicações no atual modelo de proteção. O facto de a reforma legislativa do sistema não ter sido acompanhada pelo desenvolvimento de uma política integrada de bem-estar das crianças contribuiu para um processo de fechamento e ausência de debate sobre o SPC português.

Por outro lado, o conceito chave de “localismo” (Epifânio, 2001), desapareceu dos textos oficiais e artigos sobre o sistema de proteção, apesar de o poder local continuar a reforçar-se e a abarcar novas responsabilidades. Um texto que discute a relação entre *social policies* e *social welfare* (Ferreira e Rocha, 2016, p. 356), chama a atenção para a importância do modelo de

desenvolvimento local no contexto dos países da União Europeia, a importância das autoridades locais na concertação da relação entre problemas sociais e políticas sociais e a forma como estas devem realçar uma sociedade civil ativa e participante. Do ponto de vista do sistema de proteção, parece-nos indispensável definir com clareza o papel do Estado central, das autarquias locais, das ONG/IPSS com experiência efetiva de prevenção e proteção e das próprias comunidades locais.

Na perspetiva da definição de uma política nacional dirigida à infância e juventude, apenas surgiu uma tímida tentativa, em 2007, com o lançamento da Iniciativa Nacional para a Infância e Adolescência (INIA), que tinha como objetivos a definição de um plano de ação para a defesa da universalidade dos direitos da criança, sem resultados práticos visíveis.

Foram precisos 20 anos para relançar a ideia de uma política integrada dirigida a todas as crianças. A Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024 foi aprovada em Conselho de Ministros (Diário da República n.º 245/2020, de 18 de dezembro). Mas a morosidade na tomada desta decisão, considerando que foram feitas duas recomendações a Portugal pelo Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas, em 2011 e 2014, para elaborar uma estratégia para os direitos da criança, só pode ser explicada pela persistência de uma visão forense estreita que minimizava a importância da articulação das políticas dirigidas às crianças.

Nos vinte anos que se seguem à implementação da LPCJP e das CPCJ, em 2001, a LPCJP teve duas alterações legislativas. A primeira feita pela Lei n.º 31/2003, que incide no processo judicial de adoção, e a segunda pela Lei n.º 142/2015. Apesar de algumas alterações pontuais introduzidas pela Lei n.º 142/2015, designadamente, sobre os princípios orientadores da intervenção (artigo 4.º), e da criação das Equipas Técnicas Regionais (Decreto-Lei nº 139/2017), medida já considerada indispensável na avaliação de 2008 (Torres, et al., 2008), o sistema de proteção permaneceu inalterado na sua orientação global e no modelo organizativo e de operacionalização da proteção. As CPCJ na sua modalidade alargada foram, supostamente, chamadas a desempenhar funções subsidiárias de mobilização das comunidades, no quadro de uma intervenção mista de ação judiciária e ação formal não judiciária.

Novas e velhas questões em aberto

No período em análise, realizaram-se duas avaliações externas sobre o SPC e as CPCJ, uma de âmbito nacional (Torres, et al., 2008), feita para a CNPCJR e outra de âmbito concelhio (Pedroso,

et al., 2017), incidindo nas quatro CPCJ do concelho de Lisboa e encomendada pela Câmara Municipal de Lisboa.

No caso português, na ausência de debate, dentro e fora do sistema, sobre a eficácia e eficiência do mesmo, bem como de estudos académicos sobre a violência contra as crianças, não conhecemos o impacto da intervenção do sistema. Contudo, não podemos ignorar o facto de o estudo de 2017 referir que:

“as principais dificuldades das CPCJ de Lisboa ao nível dos recursos humanos são consistentes com as identificadas no Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens de 2008” (Pedroso, et al., 2017, p. 72).

Os problemas identificados são a escassez de recursos humanos, porque há poucos membros das CPCJ a tempo inteiro e são insuficientes os que estão a meio tempo, a falta de formação específica para o trabalho desempenhado e o facto de as entidades de origem dos técnicos não valorizarem suficientemente o seu trabalho nas comissões (Torres et al., 2008; Pedroso et al., 2017). Mas há outras ‘dificuldades’ identificadas em que os dois estudos coincidem, designadamente, a instabilidade gerada pela rotatividade dos membros das CPCJ e o acompanhamento deficiente ou nulo das medidas implementadas.

Se o novo desenho do sistema não se revelou capaz de resolver os problemas identificados, isso significa que é urgente fazer uma reflexão sobre o SPC português e sobre as medidas necessárias para melhorar a sua capacidade protetiva. Acresce que as dificuldades que persistem, remetem para questões de fundo, designadamente, para a necessidade de repensar a eficácia do modelo de organização do SPC português.

A questão principal que urge debater é se o atual modelo de organização - como uma parceria, com um processo de constituição das comissões baseado na afetação dos seus membros pelas entidades públicas e privadas representadas nas CPCJ, sem um critério controlável, e em que uma larga maioria acumula as funções nas CPCJ com as desempenhadas nas entidades de origem - é o que melhor garante os objetivos de prevenção do perigo e proteção das crianças portuguesas.

Outra questão em aberto, referida em ambas as avaliações e em relatórios anuais de avaliação das CPCJ (CNPDPJ, 2020), é o da necessidade de melhorar o trabalho de promoção dos direitos e de prevenção que compete à Comissão Alargada. O problema é saber como é que esse objetivo pode ser alcançado mantendo o atual modelo dual de organização, em que a prevenção permanece

subsidiária e subordinada ao trabalho específico de proteção e, de acordo com o artigo 19.º da LPCJP, o plenário da comissão alargada funciona “*no mínimo mensalmente*” e a afetação dos comissários “*é feita por tempo não inferior a oito horas mensais*”.

O Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2019 reconhece que as CPCJ têm feito uma evolução positiva em matéria de prevenção das situações de perigo, consolidada em 2019 com o lançamento dos projetos “Adélia” de apoio à parentalidade positiva e “Selo Protetor” que dinamiza a prevenção nas escolas, mas reafirma a necessidade de “*desenvolver uma prevenção sistémica apoiada nas comunidades locais*” (CNPDP CJ, 2020, p. 98), o que está longe de acontecer.

É inegável que o sistema de proteção que emergiu da reforma de 1999 teve uma grande importância e um forte impacto na consolidação do processo de desjudicialização do sistema, iniciado em 1991 com a criação das CPM, consubstanciado na adoção do novo modelo organizativo das CPCJ, na implantação destas estruturas em todo o país e no desenvolvimento de ações de prevenção do perigo, a partir de 2008/2010, até então praticamente inexistentes.

Mas também é óbvio que, nos últimos anos, a ausência de debate, dentro e fora do sistema, sobre a eficácia do modelo atual e os possíveis caminhos para melhorar a sua capacidade protetiva, bem como a ausência de relações sólidas com outros sistemas institucionais são evidentes.

4.1.4 Conclusão: que futuro para o SPC português

A LPI e a LPCJP foram os dois momentos chave na evolução do SPC português, e há algumas importantes lições que podemos retirar da sua história. Quer no início do século XX, quer no período que antecede a reforma de 1999, constatámos que houve a preocupação de aprender com o que faziam outros países. A lição a retirar é que as aprendizagens mútuas entre países, no contexto de uma sociedade globalizada, são úteis e devem ser valorizadas (Spratt et al., 2015). Uma outra lição, que se aplica sobretudo nos últimos 20 anos, é de que os sistemas de proteção, necessitam de se repensarem de forma sistemática e submeterem-se ao escrutínio do debate académico e do conjunto da sociedade.

Considerando os problemas que o sistema enfrenta, anteriormente referidos, há três questões que necessitam de ser debatidas e a partir das quais poderemos repensar o SPC português e traçar linhas de evolução futuras para implementar a sua capacidade preventiva e protetiva.

A primeira questão é que a proteção deve ser perspectivada no quadro das políticas públicas que visam o bem-estar e o desenvolvimento integral das crianças, como defende a UNICEF, o que significa que os sistemas de proteção social, saúde e educação dão um contributo valioso para a proteção das crianças (Connolly et al., 2014).

No período de vigência da LPI, e também da OTM, o problema em torno do qual o sistema de proteção se construiu, incidiu no risco para a sociedade da existência de problemas morais, do crime e de comportamento desviante de grupos de jovens. Daí o assunto ser em primeira instância da esfera da Justiça. A partir do momento em que as questões da proteção de crianças se separaram dos problemas de delinquência, na legislação, justificava-se uma reorientação da tutela da proteção para as áreas da proteção social, da educação e da saúde, sem prejuízo de o sistema judicial continuar a cumprir o seu papel, quando necessário.

O relatório final da Conferência de Nova Deli, defende que uma abordagem sistémica da proteção de crianças se dirige a todas as crianças e foca-se, especialmente, nas que necessitam de proteção (UNICEF, UNHCR, Save the Children, World Vision, 2013). Daí a necessidade de os países manterem sistemas formais estatutários, altamente especializados, dedicados à prevenção e à proteção.

Esta é a orientação do modelo nórdico (*Child focus orientation*) que vê a criança como um indivíduo autónomo com uma relação direta com o estado e adota medidas preventivas de prestação de serviços e apoios necessários às famílias para garantir o bem-estar de cada criança/jovem (Gilbert, et al., 2011). A França adotou a mesma orientação, com a nova Lei de proteção de 2016, centrada na avaliação pluridisciplinar das necessidades da criança para apoiar o seu desenvolvimento (Devresse, 2017).

A segunda questão diz respeito à necessidade de ‘priorizar a prevenção’, uma das áreas de consenso assumida na Conferência de Nova Deli, e que salientámos no capítulo 1. O sistema português permaneceu à margem da evolução de muitos países no sentido de apostar em força na prevenção, continuando a predominar uma visão judicial da proteção de crianças como uma política isolada, centrada no diagnóstico e aplicação de medidas, sendo que o acompanhamento das medidas aplicadas depende, em grande medida, de instituições e das IPSS com mais recursos e capacidade técnica (Pedroso, et al., 2017).

O que nos conduz à terceira e decisiva questão que se refere à singularidade do atual modelo organizativo dual do SPC, constituído por estruturas semiprofissionais, visto que muitos dos seus membros não são especializados e funcionam, na sua maioria, em regime de *part-time*.

Não parece viável implementar uma política de bem-estar e promoção dos direitos das crianças, qualificar o trabalho específico de proteção e, sobretudo, priorizar a prevenção, mantendo este modelo de organização. Precisamos de avançar para um novo modelo dotado de estruturas profissionalizadas, cuja força de trabalho seja constituída por técnicos a tempo inteiro, especializados e com estabilidade profissional.

Nos últimos anos, surgiram alguns sinais positivos de vontade de mudança por parte da CNPDPCJ, como o desenvolvimento do programa Adélia, a criação do Conselho Nacional de Crianças e Jovens e, principalmente, com a aprovação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024, que constitui uma oportunidade para o desenvolvimento de uma política integrada para o bem-estar e os direitos das crianças.

O debate construtivo sobre o futuro do SPC, centrado nas questões enunciadas é urgente. Passados vinte e cinco anos, as preocupações manifestadas no Despacho 20/M/96 sobre a ausência de reflexão e de investigação e quanto à necessidade de estudar a experiência de outros países e avaliar o impacto das leis e das políticas na “realidade autêntica”, voltam a estar na ordem do dia e são indispensáveis para perspetivarmos o futuro do SPC português.

4.2. A evolução recente da proteção de crianças em Portugal (2018 – 2022)

Neste subcapítulo, depois de referirmos a história centenária do SPC português, procurando retirar lições para o futuro, e antes de mergulharmos no debate sobre a eficácia do sistema e o seu futuro, baseada numa revisão da literatura nacional, procuramos analisar objetivamente, com base nos dados fornecidos nos relatórios anuais de avaliação da atividade das CPCJ dos últimos cinco anos (2018 – 2022), a forma como está a evoluir a prevenção do perigo e a proteção das crianças, as características socioeconómicas das famílias das crianças acompanhadas pelo sistema e, obviamente, as características e o desempenho das CPCJ, as estruturas estatutárias que, junto com os tribunais, garantem o funcionamento do sistema.

4.2.1. As crianças acompanhadas pelo sistema

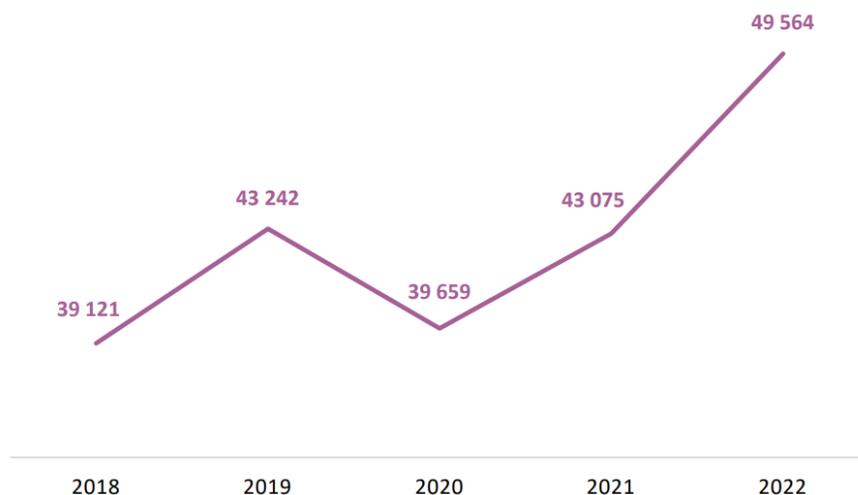
A intervenção das CPCJ inicia-se após serem recebidas comunicações sobre crianças que podem estar numa situação de perigo. Após a realização de ‘*diligências sumárias*’ que visam, apenas, confirmar se a situação de perigo existe e pertence à área de atuação geográfica em que a CPCJ intervém, abre-se um processo de promoção e proteção e a intervenção inicia-se, através do contacto com os pais e a criança, quando maior de 12 anos, para obtenção do consentimento, indispensável para o desenvolvimento da ação protetiva da criança.

As comunicações recebidas pelas CPCJ são, deste modo, o detonador inicial das intervenções protetivas, e um dado muito importante para perceber o funcionamento do sistema e a evolução da situação das crianças. Os relatórios anuais de avaliação da atividade das CPCJ, nos últimos cinco anos, mostram que a principal entidade que comunica situações de perigo são as forças de segurança, seguida pela área da educação.

Salientam-se duas tendências de evolução relativas às comunicações recebidas pelas CPCJ. As comunicações feitas pelas forças de segurança têm vindo a aumentar de forma significativa e, no ano de 2022, são mais do dobro das comunicações feitas pela área da educação, 20 488 e 9 086, respetivamente. Mas as comunicações feitas por indivíduos, como os próprios pais ou a criança, outros familiares e vizinhos, ou comunicações anónimas também têm vindo a crescer de forma significativa e, no conjunto, ultrapassam as comunicações feitas pelos estabelecimentos de ensino, revelando uma crescente consciencialização dos cidadãos sobre o problema da violência contra as crianças.

O relatório de avaliação das CPCJ de 2018 diz que nesse ano foram recebidas 39.053 comunicações de perigo e refere que este número é semelhante ao dos três anos anteriores, que rondaram as 39 mil comunicações. Mas a partir de 2018, esta tendência para a estabilização altera-se e o número de comunicações começa a subir, atingindo o número de 49.564, em 2022, como se pode verificar no gráfico seguinte.

Figura 4-1 Evolução do nº de comunicações de situações de perigo (2018 a 2022)



Fonte: Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2022

As comunicações recebidas no ano de 2022 referem-se, maioritariamente, a situações de violência doméstica (N: 16 478), seguida de situações de negligência (N: 14 587) e de comportamentos de perigo na infância e juventude (N: 9 362), reproduzindo uma tendência que se verifica desde 2019, para uma subida acentuada das comunicações sobre violência doméstica e os comportamentos de perigo dos jovens. Mas, é importante reter que 5 125 dos processos abertos na sequência de comunicações às CPCJ, foram alvo de arquivamento, na fase de avaliação preliminar e, em 54% dos casos, o motivo foi porque a situação comunicada não consubstanciava uma verdadeira situação de perigo (CNPDPJ, 2023).

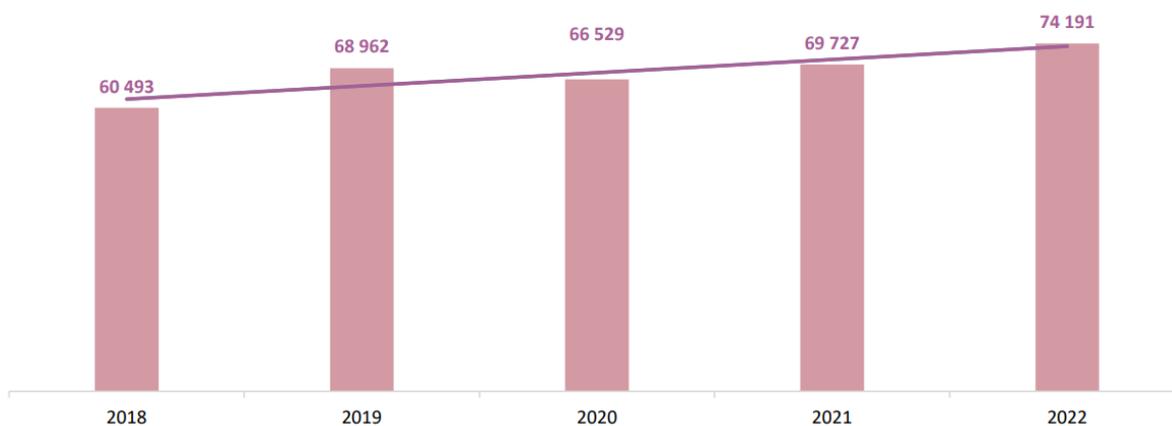
Outra questão que deve merecer reflexão é o facto do número de diagnósticos feitos pelas CPCJ, ser significativamente inferior ao número de comunicações recebidas. Assim, as quase 50 mil comunicações de perigo, contrastam com as 15 287 situações diagnosticadas pelas CPCJ, no ano de 2022, que resultaram na aplicação de 13 505 medidas de promoção e proteção, no referido ano. O número de diagnósticos realizados em 2022 representa um ligeiro aumento em relação aos 15 055 diagnósticos efetuados no ano de 2021, ou seja, a estabilidade relativa no número de diagnósticos efetuados não acompanha a subida significativa verificada nas comunicações, entre 2021 e 2022. Por outro lado, nos últimos anos, verifica-se que a situação de perigo mais diagnosticada pelas CPCJ é a negligência, seguida da violência doméstica. No ano de 2022, a

negligência, representa 30,5% dos diagnósticos, e a violência doméstica 27,4%, seguindo-se os comportamentos de perigo, que representam 19,9% dos diagnósticos (CNPDP CJ, 2023).

A tendência para o número de sinalizações de situações de perigo ser muito maior do que os casos que são objeto de intervenção, é generalizada nos países da UE. Mas, o reconhecimento desse facto, leva a uma valorização das análises preliminares para fazer uma triagem efetiva das verdadeiras situações de perigo, que em Portugal é desvalorizada e reduzida a um mero processo burocrático.

O número de crianças em situações de perigo, que o sistema de proteção acompanhou tem vindo a aumentar, como se pode verificar no gráfico seguinte.

Figura 4-2 Crianças e Jovens acompanhados pelas CPCJ (2018 – 2022)

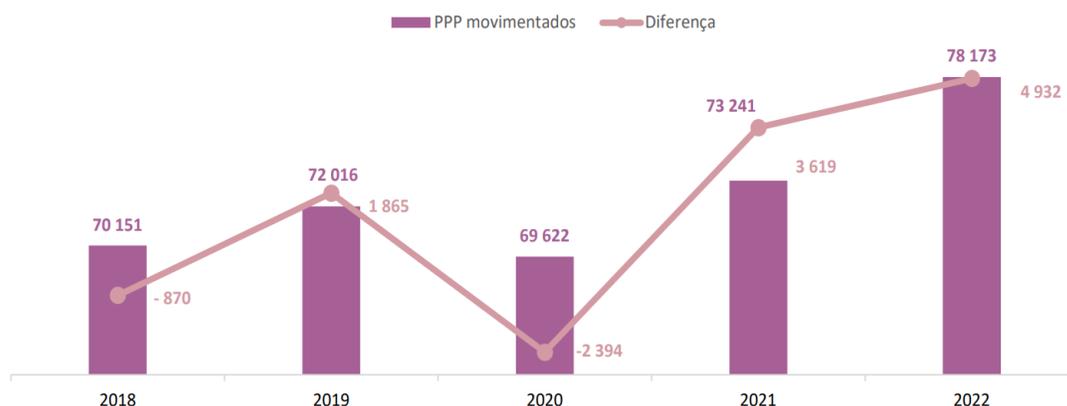


Fonte: Relatório de Avaliação da Atividades das CPCJ 2022

No ano de 2018, o número de crianças acompanhadas foi de 60 493, mas subiu para 74 191 crianças integradas no sistema, no ano de 2022, o que representa uma subida de 18 pontos percentuais num período de 5 anos. Só entre 2021 e 2022, entraram no sistema mais 5 464 crianças, o que representa um aumento de 6%, em apenas um ano.

O número de crianças acompanhadas⁷, não é equivalente ao número de processos de promoção e proteção (P.P.P.) movimentados, visto que a mesma criança pode ter mais do que um processo instaurado, ou transitado do ano anterior, no decurso do ano em referência. O gráfico seguinte mostra a evolução do número de processos movimentados pelas CPCJ, no período entre 2018 e 2022.

Figura 4-3 Processos movimentados pelas CPCJ (2018 – 2022)



Fonte: Relatório de Avaliação da Atividades das CPCJ 2022

O gráfico mostra-nos uma tendência de subida clara do número de processos movimentados, no período de 5 anos em análise, apesar de uma descida verificada no ano de 2020. Entre 2018 e 2022, constata-se uma subida de 11,4% no número de processos movimentados e, só entre 2021 e 2022, há um aumento de 4 932 PPP movimentados que representa uma taxa de crescimento de 6,7% em apenas um ano. O ano de 2020 é, claramente, um ano atípico, visto que é o ano em que se iniciou a pandemia do COVID e muitas crianças e famílias estiveram em casa por um período de largos meses. Durante este período de trabalho, naturalmente que as intervenções protetivas foram reduzidas e daí a descida no número de processos.

Os Relatórios de Avaliação da Atividade das CPCJ, publicados anualmente, dividem os processos movimentados no decurso de um ano civil em: processos *transitados*, que são processos

⁷ O Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2022, informa que só a partir de 2017 é que a *Aplicação Informática* (que faz o tratamento dos dados enviados pelas CPCJ de todo o país) permitiu distinguir o número de Processos de Promoção e Proteção, do número de crianças e jovens efetivamente acompanhados pelas CPCJ.

ativos que transitaram do ano anterior; *instaurados*, que são os processos novos abertos no decurso do ano, por deliberação da modalidade restrita; e *reabertos*, que são processos arquivados por uma CPCJ e que são alvo de nova sinalização, na mesma CPCJ, no decurso do ano em referência. O quadro seguinte apresenta a informação, do número de processos movimentados, decomposta por estas três categorias.

Quadro 4-2 Processos entrados no ano por tipo de processos (2018 – 2022)

	Transitados	Instaurados	Reabertos	Total
2018	31401	31186	7564	70151
2019	29418	34021	8577	72016
2020	30256	31599	7767	69622
2021	31143	33937	8161	73421
2022	30616	38691	8866	78173

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos relatórios anuais de avaliação das CPCJ

Com a reserva relativa aos dados atípicos do ano de 2020, já mencionada, o que o quadro nos revela é uma estabilização do número de processos transitados de anos anteriores, e a tendência para o aumento do número global de processos, bem como para o aumento do número de processos instaurados e reabertos, particularmente acentuada na transição entre os anos de 2021 e 2022.

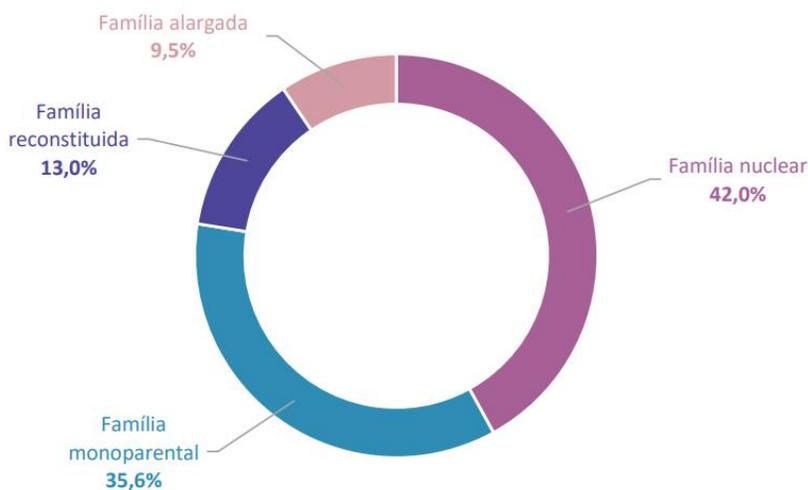
O número de processos reabertos e a sua evolução, é particularmente importante, porque se refere a crianças e jovens, cujos processos foram arquivados, porque a situação de perigo já não se mantinha, e que regressam ao sistema e, por isso, são um indicador importante sobre a eficácia da intervenção do sistema. Ora, este tipo de processos, entre 2018 e 2022, aumentou em 1302 (14,7%) e, em 2022, o número de reaberturas representa 11,3% do total de processos movimentados pelas CPCJ, e tendo em conta os processos novos abertos no ano, significa que um em cada cinco dos novos processos, representa o regresso de uma criança ao sistema de proteção.

4.2.2 Caracterização das crianças e das suas famílias

A caracterização do agregado familiar das crianças, bem como a informação sobre a situação social e económica das crianças acompanhadas pelas CPCJ, das suas famílias e do principal cuidador, nos Relatórios anuais de avaliação das CPCJ não contém uma informação detalhada. Contudo, considerando a informação apresentada no último relatório, relativo ao ano de 2022, que é muito semelhante à dos quatro anos anteriores, podemos inferir algumas conclusões.

A informação que consideramos mais relevante refere-se ao tipo de agregado familiar em que as crianças estão integradas onde, como podemos ver no gráfico seguinte, apenas 42% vivem numa família nuclear e 35,6% vivem numa família monoparental.

Figura 4-4 Agregado familiar das crianças acompanhadas



Fonte: Relatório de Avaliação da Atividades das CPCJ 2022

As famílias monoparentais estão claramente sobre representadas, entre as crianças que são acompanhadas pelo sistema de proteção, considerando a situação do país, enquanto as famílias nucleares estão sub-representadas.

No que diz respeito à escolaridade das crianças acompanhadas, o relatório anual de 2022, refere que 22% das crianças estavam num nível de escolaridade inferior ao que seria espetável,

considerando a sua idade. Contudo, ficamos surpreendidos ao constatar que 21,4% das crianças, dos 11 aos 14 anos, estão no 1º ciclo do ensino básico, e que 19,8% das crianças, dos 15 aos 17 anos, estão no 2º ciclo e quase 60% no 3º ciclo, ou ainda que 60% dos jovens dos 18 aos 21 anos, não passaram do 3º ciclo do ensino básico (CNPDP CJ, 2023).

As informações sobre a principal pessoa cuidadora são escassas, mas ficamos a saber que o cuidador destas crianças, em quase 50% dos casos, é a mãe. A escolaridade do principal cuidador é baixa, sendo que 60% dos cuidadores apenas frequentaram ou concluíram o 1º ou o 2º ciclo do ensino básico e, por outro lado constatamos que 69% dos principais cuidadores vivem de rendimentos do trabalho, 15% do Rendimento Social de Inserção e os restantes de diversos subsídios.

Em suma, apesar da escassez de informação, é possível encontrar um padrão em que, maioritariamente, as crianças estão ao cuidado das mães, e em que muitos dos principais cuidadores têm uma baixa escolaridade e, previsivelmente, baixos rendimentos. Entre as famílias mais vulneráveis, estão as famílias monoparentais femininas e as famílias com muitos filhos. Estes dados confirmam que, tendencialmente, e num número significativo de casos de crianças apoiadas pelas CPCJ, existe uma correlação entre a existência de dificuldades das famílias e a ocorrência de situações de perigo para as crianças, que poderiam ter sido evitadas com intervenções de apoio às famílias, ou seja, confirmam a importância da prevenção e das intervenções que deveriam ter ocorrido o mais cedo possível.

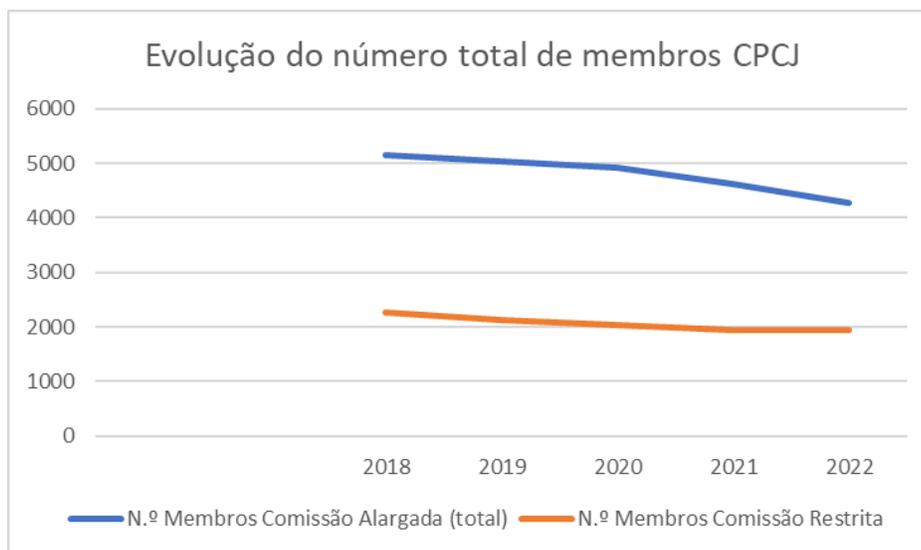
4.2.3 As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens⁸

No final de 2022 existiam 311 CPCJ, das quais 281 instaladas no território do continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira.

Em 2022, o número de membros das CPCJ era de 4279, sendo que 1955 (45,7%) integravam a modalidade restrita (CNPDP CJ, 2023). Como podemos constatar no gráfico seguinte, existe uma tendência consistente, nos últimos cinco anos, para a diminuição do número de membros, quer da modalidade alargada, quer da modalidade restrita.

⁸ As comissões de Proteção de Crianças e Jovens foram criadas pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro).

Figura 4-5 – Evolução número de membros das CPCJ por modalidade (2018 – 2022)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos relatórios de avaliação anuais das CPCJ.

Nos últimos 5 anos, entre 2018 e 2022, as CPCJ tiveram uma diminuição global de 883 membros, ou seja, de 17%. Não são muito claros os motivos desta tendência, tanto mais que, como vimos, tem havido um aumento significativo quer do número de crianças apoiadas pelas CPCJ quer do número de processos de promoção e proteção acompanhados. Uma explicação parcial poderá residir no aumento do número de técnicos a tempo inteiro, integrados nas CPCJ com maior volume processual, visto que, nos últimos anos, foram recrutados por IPSS, ao abrigo do artigo 20-A da LPCJP, e colocados nas CPCJ cerca de 70 novos técnicos.

Quem são os membros das CPCJ e como e porque foram recrutados para as comissões? Para responder a esta pergunta colocam-se duas questões importantes: i) quais são as suas entidades de origem e, ii) qual é a sua formação de base ou, como referem os relatórios de avaliação anuais, quais são as suas valências técnicas. E um problema de fundo a considerar que diz respeito ao facto de não terem sido recrutados, mas afetados pelas suas entidades de origem, sem um processo de seleção prévio.

Em relação às entidades de origem, predominam os cidadãos eleitores designados pelas Assembleias Municipais que, entre 2018 e 2021⁹, são a entidade mais representada, com números

⁹ Os números referentes a 2022, apresentam grandes alterações, relativamente a anos anteriores que sugerem uma mudança de critério, pelo que optámos por não os considerar.

superiores a mil, seguidos dos cidadãos cooptados, e das entidades com representação obrigatória na comissão restrita, definidas no artigo 20.º, ponto 2 da LPCJP, que são, para além do presidente, os representantes do município, da segurança social, da saúde, e da educação, que rondam o número de 310, correspondente ao número de CPCJ existentes.

Quanto à formação de base, ou valência técnica, dos membros das CPCJ, só possuímos informação sobre esta relevante matéria até ao ano de 2020¹⁰, cuja importância decorria de ser um indicador do grau de adequação dos membros das CPCJ às funções que são chamados a desempenhar. As valências mais representadas, nos anos de 2018, 2019 e 2020 são, por ordem de importância a educação, o serviço social e a psicologia. Mas o que chama a atenção do investigador é o facto de, nestes três anos, o número de membros das CPCJ que declaram ‘outra’, ou seja, uma formação diferente das aconselhadas na LPCJP, ultrapassa sempre os mil e seiscentos, representando nestes anos mais de um terço do número total de membros das CPCJ (CNPDP CJ, 2019, 2020 e 2021).

Um outro dado que é importante considerar é a entidade de proveniência dos presidentes das CPCJ, que são eleitos em plenário da comissão alargada entre todos os seus membros (artigo 23.º, ponto 1, da LPCJP). Vejamos a distribuição das entidades de origem cujos representantes são mais frequentemente eleitos, no quadro seguinte.

Quadro 4-3 - Presidentes eleitos das CPCJ por entidade de origem

	Município	Educação	Seg. Social
2018	135	76	42
2019	123	84	37
2020	130	78	33
2021	130	82	28
2022	135	68	34

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos relatórios anuais de avaliação das CPCJ

¹⁰ Esta informação deixou de constar a partir do relatório anual de 2020.

O que o quadro acima nos revela é uma tendência significativa e estável para que os presidentes eleitos de um número significativo de CPCJ, sejam os representantes do município, seguidos dos representantes da educação. Assim, no ano de 2022, podemos constatar que os representantes do município são os presidentes eleitos, por todos os membros das CPCJ, de 43% das 311 CPCJ existentes, os da educação são 24%, seguidos por 13,5% de presidentes oriundos da Segurança Social. Este é um dado muito interessante, considerando os receios que levanta a perspectiva da municipalização da proteção de crianças, e que nos coloca a interrogação sobre se este peso dos representantes dos municípios como presidentes eleitos de CPCJ não estará a refletir uma tendência para um aumento da importância dos municípios, no quadro da proteção de crianças, que está a ocorrer de uma forma espontânea.

4.2.4 Balanço do período 2018 - 2022

A avaliação global da intervenção do sistema de proteção, no período considerado, isto é, entre 2018 e 2022, baseada na análise da informação contida nos Relatórios de Avaliação da Atividade das CPCJ anuais, transmitem-nos alguns sinais preocupantes e que devem merecer reflexão.

O primeiro sinal é a constatação de um aumento significativo do número de comunicações de situações de perigo feitas às CPCJ, do número de Processos de Promoção e Proteção ativos e do número de crianças acompanhadas pelas CPCJ. Assim, entre 2018 e 2022, verificam-se mais 10 511 comunicações de situações de perigo, representando um aumento de 27%. No mesmo período o número de processos acompanhados pelas CPCJ subiu 11,4%, e o número de crianças acompanhadas aumentou 18%. Apenas o número de diagnósticos efetuados pelas CPCJ revela alguma estabilidade, verificando-se um ligeiro aumento entre 2021 e 2022. Note-se que este período de evolução negativa, segue-se a um período de relativa estabilidade, no quinquénio de 2014-2018, como se pode constatar nos dados similares apresentados no relatório de 2018 (CNPDPJ, 2019).

É óbvio que estamos perante uma conjuntura difícil, marcada pela pandemia do COVID, a partir de 2020, e pela tendência inflacionista gerada pela invasão da Ucrânia, no início de 2022. Mas a questão que necessita de ser avaliada diz respeito à capacidade que o sistema tem de conseguir reagir a este tipo de mudanças conjunturais, que pode configurar mudanças mais profundas no futuro. A conjuntura atual reflete-se nas condições de vida das famílias mais

vulneráveis e, pode tender a gerar um aumento das situações de perigo para as crianças destas famílias.

As famílias com crianças com medidas de promoção e proteção, ou que estão a ser acompanhadas no quadro do sistema de proteção são, como vimos, famílias vulneráveis, como mostra a elevada proporção de famílias monoparentais que referimos. Seria importante que a informação socioeconómica sobre as famílias com crianças acompanhadas pelo sistema, por exemplo sobre o nível do seus rendimentos e condições de habitação, fosse mais aprofundada para permitir uma melhor caracterização destas famílias. Contudo, parece claro que uma intervenção preventiva e precoce, junto das famílias com dificuldades, nesta conjuntura, poderia fazer a diferença.

Uma outra questão prende-se com a tendência para a diminuição do número de membros das CPCJ, quer no seu total (modalidade alargada), quer na modalidade restrita, no período em análise. Como interpretar este facto? Seria importante saber qual a percentagem de técnicos que estão a tempo inteiro, nas comissões restritas. O modelo de organização dual e baseado na afetação de técnicos permanece inalterado, mas parece indispensável perceber o que está a acontecer com as comissões, e alargar a discussão sobre a efetividade do atual modelo, com base em dados concretos.

4.3 Contributos para a análise do sistema de proteção de crianças em Portugal

Neste subcapítulo fazemos a revisão da literatura científica sobre o sistema de proteção de crianças em Portugal, com particular incidência nos últimos cinco anos, procurando destacar os contributos relevantes para a análise do sistema de proteção português e para o debate sobre as suas possíveis perspectivas de evolução no futuro.

Considerámos importante fazer esta revisão da literatura considerando duas perspetivas complementares: i) por temas, incidindo nas questões relativas ao SPC que têm sido mais abordadas em relatórios oficiais, avaliações internas e externas e artigos e estudos científicos e, ii) introduzindo uma abordagem diacrónica, que complementa a primeira, e nos permite uma visão mais clara e objetiva sobre as razões da evolução do pensamento teórico-prático sobre o SPC português no presente século.

Como pudemos ver no ponto de análise histórica do SPC (4.1), em Portugal, nos 20 anos que se seguem à implementação das CPCJ, a partir de 2001, não existem grandes estudos ou debates

académicos, nem fora nem no interior do próprio sistema, sobre a evolução deste e sobre a sua eficácia e eficiência, no entanto, não deixaram de surgir tomadas de posição, maioritariamente em prol do sistema, que nos permitem considerar a existência de três fases distintas na análise/debate sobre o SPC português.

Na fase subsequente à reforma do direito de menores (1999) e à implementação em todo o país das CPCJ, consolidando o processo de desjudicialização iniciado com a criação das Comissões de Proteção de Menores em 1991, o sistema viveu um estado de graça durante o qual, de forma natural depois de uma reforma profunda, não há debates e apenas surgem alguns artigos didáticos que explicam a nova lei e os fundamentos e o funcionamento do novo sistema de proteção, introduzindo uma lógica argumentativa em defesa da conceção do sistema que, com alterações mínimas, foi sendo repetida ciclicamente até ao presente.

Contudo, um olhar mais atento sobre acontecimentos importantes na vida do sistema permite-nos perceber que, apesar da escassez de análises incidindo no sistema português, não deixaram de emergir algumas preocupações sobre a sua performance e resultados objetivos que antecipam a necessidade de um debate construtivo e aprofundado sobre o mesmo. Nesta segunda fase, começam a adquirir visibilidade algumas dificuldades e problemas relativos ao funcionamento, à afirmação e à evolução do sistema, retratados principalmente na primeira avaliação externa das CPCJ, de âmbito nacional, realizada pelo CIES do ISCTE para a CNPCJR, publicada em 2008.

A partir desta avaliação, surgem análises sobre aspetos específicos, relativos à organização e ao funcionamento do sistema expressas, principalmente, em teses de doutoramento e de mestrado na área do Serviço Social, cujas análises, de um modo geral, remetem para a avaliação de 2008 ou, num período mais recente, também se apoiam na avaliação externa das quatro CPCJ do concelho de Lisboa, encomendada pela Câmara Municipal de Lisboa, realizada pelo Centro de Estudos Sociais (CES) de Coimbra, e publicada em 2017. Estas análises, por vezes baseadas em estudos de caso, incluem críticas pontuais ao funcionamento e à atuação do sistema, mas não abordam questões de fundo sobre o mesmo e, com raras exceções, não questionam o sistema globalmente.

Recentemente, coincidindo com o início dos anos vinte do presente século, entrámos numa nova fase em que o debate aprofundado sobre o presente e o futuro do SPC português se tornou inevitável e inadiável. Vários fatores, internos e externos contribuíram para este desenvolvimento.

No plano nacional, é justo referir o impacto das avaliações externas de 2008 e 2017, mas relatórios recentes de avaliação da atividade das CPCJ, nos anos de 2018 e 2019, também

colocaram questões relevantes para o futuro do sistema (CNPDPJC, 2019 e 2020) e, finalmente a aprovação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (ENDC), em 2021, veio rasgar novos horizontes e contribuir para a abertura do debate.

No plano internacional, pudemos referir a importância das recomendações do Comité dos Direitos da Criança da ONU, mesmo quando aspetos relevantes nelas contidos foram ignorados pelas entidades responsáveis pelo sistema, e a publicação da Estratégia Europeia para os Direitos da Criança e da Garantia Europeia à Infância, em 2021, questionando diretamente as opções dos sistemas existentes no espaço europeu.

4.3.1 Os artigos didáticos sobre a LPCJP e o SPC português

Desde a publicação da LPCJP e da LTE que foram sendo publicados artigos que justificam a importante reforma do direito de menores, fundamentam a separação da legislação de proteção da tutelar educativa, salientam a importância do processo de desjudicialização que foi implementado e explicam, de forma didática, as opções jurídicas, políticas e organizativas contidas nas novas leis, de que é exemplo o texto escrito por Rui Epifânio para os “*Módulos PROFISS*” em 2001.

Este tipo de artigos didáticos editados, na sua maioria, em publicações da área jurídica, como a revista do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) ou a revista “Infância e Juventude”, surgem de forma recorrente até à atualidade, assumindo a defesa da LPCJP e do sistema de proteção de crianças face a algumas críticas pontuais emergentes, tendo por base um conjunto de pressupostos teórico-ideológicos que foram sendo reafirmados e que constituem a arquitetura concetual em defesa do atual modelo do SPC português, entre as quais destacamos as seguintes ideias fundamentais:

1) A LPCJP resultou do debate entre o chamado modelo de ‘justiça’, em que se privilegia a defesa da sociedade e o respeito dos direitos, liberdades e garantias das crianças e o modelo de ‘proteção’ em que se privilegia a intervenção do Estado na defesa do interesse da criança, sem que lhe esteja reconhecido (formalmente) o direito ao contraditório (Guerra, 2020).

2) A representação gráfica do SPC com a configuração de uma pirâmide que tem na base as ECMIJ, cuja atuação depende do consenso com os pais e que se limita a assegurar a proteção que as circunstâncias do caso exigem, mas que não têm competência para aplicar medidas de Promoção e Proteção previstas na LPCJP; no meio as CPCJ, instituições de natureza administrativa que podem aplicar medidas de Promoção e Proteção, mas cuja intervenção depende do consentimento

expresso dos pais; e no topo os Tribunais de família e menores, a única instância que pode atuar coercivamente. A pirâmide reflete o princípio da subsidiariedade na intervenção e não traduz uma lógica de hierarquização do sistema (Leandro, 2017; Guerra, 2020).

3) As CPCJ são instituições oficiais, não judiciárias, com autonomia funcional, com funções de natureza administrativa (de acordo com o artigo 263.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa) e com uma composição de cariz pluridisciplinar e interinstitucional que resulta da afetação de membros pelas entidades parceiras, representadas nas CPCJ (Leandro, 2017; Guerra 2020).

4) A CPCJ é uma entidade que funciona com duas modalidades. A modalidade restrita intervém na proteção de crianças e acompanha a aplicação das medidas definidas nos Acordos de Promoção e Proteção estabelecidos com os pais (artigo 21.º da LPCJP), enquanto que a modalidade alargada trabalha na prevenção do perigo e na promoção dos direitos das crianças (artigo 18.º da LPCJP).

5) Cada uma das CPCJ tem um magistrado do Ministério Público como interlocutor que fiscaliza a atividade processual e aprecia a legalidade e adequação das decisões da CPCJ (Leandro, 2017).

6) Com a Lei n.º 147/99 foi posta em prática a intervenção da comunidade como elemento essencial à proteção de crianças em perigo. As CPCJ dão corpo a uma parceria entre o Estado e a comunidade na resolução de litígios relativos a crianças em perigo (Pedroso et al, 2017 a).

7) As CPCJ, dada a sua composição pluridisciplinar e interinstitucional, são um sistema de orientação e génese comunitária e são a expressão profundamente democrática da representação da comunidade local no cumprimento da responsabilidade dessa comunidade pelas suas crianças (Leandro, 2015, 2017; Guerra, 2020).

4.3.2 O impacto das avaliações externas nacional e no concelho de Lisboa

O Estudo de Diagnóstico e Avaliação das CPCJ, realizado pelo CIES/ISCTE a pedido da CNPCJR, em 2006/2007 (Torres et al, 2008) ao referir a existência de problemas transversais na atividade das CPCJ, como compete a qualquer avaliação externa, colocou na ordem do dia a necessidade de debater alguns problemas que se vinham manifestando no interior do sistema, por forma a conseguir superá-los e fazer evoluir o mesmo. Os problemas eram relativos à intervenção das

CPCJ, aos recursos, e à implementação e acompanhamento das medidas. De acordo com a ‘*Sinopse do Estudo*’ referimos, de forma sintética, os problemas mais significativos apontados.

No plano da intervenção:

- Insuficiência/ausência de trabalho de prevenção (comissão alargada);
- Superior interesse da criança ameaçado pelo poder de decisão parental: não consentimento dos pais ou retirada do consentimento em qualquer fase do processo;
- Diagnóstico: inexistência de critérios normalizados de avaliação das situações.

Em relação aos recursos (falta de recursos humanos):

- Técnicos em número insuficiente e com tempos de afetação reduzidos;
- Fraca valorização do trabalho nas CPCJ por parte das entidades de origem;
- Falta de competências técnicas específicas;
- Instabilidade gerada pela rotatividade dos membros e técnicos.

Na implementação de medidas:

- Acompanhamento deficiente ou nulo das medidas implementadas.

O Estudo de Diagnóstico e Avaliação de 2008 foi alvo de críticas internas e, na prática, os seus alertas e recomendações para melhorar o sistema foram ignorados durante vários anos. Este dado objetivo deveu-se, segundo um perito académico que participou na investigação, ao facto de o estudo ter questionado a obrigatoriedade do consentimento dos pais nas situações de perigo mais graves, que se tinha transformado numa espécie de dogma inatacável e, por outro lado, na nossa opinião, porque ao levantar de forma crítica e construtiva alguns dos problemas que o sistema enfrentava não cumpriu o papel de legitimação do sistema que a CNPCJR esperava.

Contudo, o Estudo de 2008, levanta questões importantes e configura uma janela de oportunidade para debater e melhorar o sistema de que podemos referir dois exemplos. Em primeiro lugar, algumas das principais recomendações e propostas feitas, vieram a ser adotadas anos mais tarde, por exemplo, a proposta de que as situações de emergência, como maus tratos graves e abuso sexual, no seio familiar, não fossem tratadas pelas CPCJ, passando tais situações diretamente para o Tribunal (Torres et al, 2008), uma das três hipóteses sugeridas para resolver as ‘incongruências’ do pedido de consentimento em situações de perigo muito grave para as crianças, foi incorporada na revisão da LPCJP de 2015; a recomendação de criar estruturas regionais leves e operativas, no Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve para apoiar o trabalho

das comissões (Torres et al, 2008), foi adotada no Decreto-Lei n.º 159/2015 como ‘coordenações regionais’ e, no seu figurino atual, como *Equipas Técnicas Regionais*, no Decreto-Lei n.º 139/2017, que reformulou o anterior.

Em segundo lugar, as questões abordadas na avaliação de 2008, relativas às dificuldades de funcionamento das comissões alargadas e à inoperância do trabalho de prevenção, à aposta excessiva na família biológica, à dificuldade no acompanhamento das medidas, e aos problemas com os recursos e a falta de formação específica dos técnicos eram legítimas, e são as questões mais abordadas em teses de doutoramento e mestrado sobre o SPC português, durante a segunda década deste século e, na sua maioria, persistem até ao momento em que escrevemos.

No âmbito do Estudo foi realizada uma auscultação sobre o trabalho desenvolvido pelas CPCJ, designada “Entidades externas, olhares sobre as CPCJ”, feita ao Ministério Público e Juízes, Segurança Social (SS), Saúde, IPSS e Escolas. Uma síntese das ideias mais relevantes resultantes desta auscultação está presente na ‘Sinopse do Estudo’ e foi considerada essencial para o estudo de diagnóstico e avaliação realizados. No campo das ‘necessidades’ mais apontadas pelas entidades externas, constatamos que a *profissionalização* ou *staf próprio a 100%*, foi referida pela Saúde, IPSS e Escolas; a necessidade de *formação específica* e de *pessoal técnico especializado na área da Infância e Juventude*, foi sublinhada por MP/Juízes, SS, Saúde e IPSS, e ainda a necessidade de *fiscalização e supervisão ao trabalho das CPCJ*, foi defendida por MP/Juízes e Saúde (Torres et al, 2008). Estas necessidades, apontadas por responsáveis de várias entidades em 2008, permanecem atuais e já estão ou vão estar, inevitavelmente, no âmago do debate plural e construtivo sobre o SPC português.

Em 2017 é publicada a avaliação do desempenho das quatro CPCJ existentes no concelho de Lisboa. O que mais nos surpreende é que, passados nove anos, este documento reconhece que “*as principais dificuldades das CPCJ de Lisboa são consistentes com as identificadas no Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens de 2008 (Torres et al, 2008)*” (Pedroso, et al, 2017, p.72), as quais referimos anteriormente.

Os participantes no *focus group* e nas entrevistas efetuadas no âmbito desta avaliação, sublinham a volatilidade na composição das comissões restritas, assinalam grandes lacunas na formação dos técnicos, a ausência de priorização do trabalho nas CPCJ por parte das entidades representadas e identificam o tempo de afetação dos técnicos como um dos grandes constrangimentos ao desempenho das CPCJ (Pedroso, et al, 2017).

A respeito do problema dos tempos de afetação, uma representante da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa coloca esta questão de forma muito gráfica e assertiva:

“A comissão não pode ser constituída por bocadinhos de pessoas de todo o lado, em que cada um acha que está lá a fazer um favor. (...) E eu acho que é difícil as pessoas usarem dois chapéus, representarem dois sítios e eu acho que a lei tem que pensar seriamente se quer constituir uma comissão séria e uma instituição que funcione e eu não sei se esta é a melhor maneira ...” (Pedroso et al, 2017 a, p. 68).

Sem surpresa, em matéria de recomendações retomam-se sugestões feitas na avaliação de 2008, como a necessidade de encontrar mecanismos que permitam aumentar o apoio e a supervisão da atividade das CPCJ, assegurar a formação contínua e especializada dos técnicos e resolver o problema dos recursos humanos para melhorar a capacidade de resposta das CPCJ (Pedroso et al, 2017 a). Neste último aspeto, num documento do mesmo ano, intitulado *“Duas décadas de atividade da CNPDPCJ: uma síntese de 20 anos de avaliação das CPCJ (1999 a 2017)”*, que nunca foi publicado, recomenda que a maioria dos técnicos das CPCJ tenha um tempo de afetação de 100% e os restantes um tempo mínimo de 60%, ou seja, de três dias por semana (Pedroso et al, 2017 b).

4.3.3 Análises do SPC português em teses académicas

As teses de doutoramento em Serviço Social que incidem no SPC português centram-se, principalmente, nas práticas dos Assistentes Sociais (AS) que estão afetos às CPCJ, ou seja, no ‘modus operandi’ (Ferreira, 2009), na inovação no ‘agir’ do AS (Fernandes, 2020), ou ainda nas implicações da concretização de políticas neoliberais num contexto de crise nas práticas dos AS (Menezes da Silva, 2017) e, por isso, não analisam o SPC enquanto sistema questionando o modelo vigente e o seu funcionamento. Contudo, sendo a proteção de crianças o pano de fundo dos seus objetos de estudo, inevitavelmente emergem questões sobre o sistema levantadas pelos autores ou por pessoas que participaram nos projetos de investigação desenvolvidos.

Nas teses de mestrado, de menor dimensão e com objetos de estudo mais circunscritos, é possível encontrar algumas análises de aspetos concretos da organização e funcionamento do sistema que levantam questões pertinentes para a avaliação do SPC. São esses ‘questionamentos’ mais relevantes, centrados em aspetos da orientação global do sistema, no modelo de organização

e no seu funcionamento, presentes em teses acadêmicas de doutoramento e mestrado, que iremos sistematizar em seguida.

Orientação global: políticas sociais de bem-estar e proteção da criança

Na tese de Ferreira (2009) encontramos duas ideias fundamentais que partilhamos. O autor situa a proteção da criança no quadro do desenvolvimento de políticas sociais que visam o bem-estar de todas as crianças e, a esse respeito, refere as ‘regras de Beijing’, aprovadas na Assembleia Geral das Nações Unidas, que recomendam aos Estados Membros a promoção de políticas sociais de bem-estar da criança e da sua família e a criação de condições que assegurem à criança/jovem uma vida saudável e integrada na comunidade.

A segunda ideia que Ferreira defende é a da existência de um quarto modelo de Estado social, o modelo mediterrânico ou do Sul da Europa. Este é um modelo de Estado social corporativista e fragmentado que beneficia estratos privilegiados da população, caracterizado por concentrar os gastos de proteção social em reformas e pensões, e no qual a sociedade civil continua a ter um papel muito importante porque as famílias assumem muitas obrigações na provisão de bem-estar e apoio social para compensar ausências ou insuficiências de apoio por parte do Estado (Ferrera, 1995; Adão e Silva, 2002; Ferreira, 2011; Veiga, 2014).

Para Adão e Silva, uma influência decisiva nas fundações do modelo da Europa do Sul “*prende-se com a doutrina social do catolicismo, nomeadamente através da codificação por esta da família e da comunidade na transição das sociedades feudais para as sociedades industrializadas*” (2002, p. 28). Nestas sociedades, marcadas pela persistência de forte influência do catolicismo, as famílias têm mais vínculos internos de interdependência e, frequentemente, o agregado familiar funciona como sistema de redistribuição, sendo que as famílias desempenham um papel fundamental na medida em que muitas das obrigações de bem-estar, particularmente para com os idosos e as crianças, dependem da ação da família (Wall, 1995; Ferreira, 2011).

Nesta perspetiva, particularmente importante para esta investigação, por um lado, como refere Carlota Veiga, as obrigações familiares em matéria de provisão de bem-estar emergem como um fator de legitimação da posição não intervencionista por parte do Estado nos domínios sociais (Veiga, 2014: 10). Por outro lado, como salienta Ferreira, continuamos a ter uma sociedade que, ideológica e culturalmente continua a defender a família como meio integrador da criança, ou seja,

que reconhece a criança como um sujeito de direitos, mas continua a situar a criança na dependência da família biológica (Ferreira, 2011).

A autora de uma tese de mestrado de 2013, defende que quando se elegem as crianças como categoria social, destinando-lhes políticas públicas específicas, visa-se garantir o seu bem-estar, sendo que as decisões sobre política para a infância exprimem o que uma determinada sociedade pretende para a infância e conclui que não existe uma política específica para a infância em Portugal. Há o reconhecimento das crianças como sujeito de direitos (...) mas permanece um vazio entre o discurso formal e a realidade (Mendes, 2013).

Na tese de Carlota Veiga que analisa a relação entre a ideologia ‘familista’ e as políticas de apoio à família, na perspectiva da sustentabilidade do Estado-Providência português, a autora analisou os Programas de vários governos constitucionais que concluíram os seus mandatos (XI, XII, XIII, XVII e XIX), e concluiu que:

“ficou em evidência que os discursos de líderes políticos conferiam à família uma estimada importância, mas no que respeitava ao seu discurso jurídico, este se caracterizava por medidas escassas, desconexas e desprovidas de metas e de objetivos a alcançar...” (Veiga, 2014, p. 45).

A visão global do SPC português: o sistema é holístico?

As outras duas teses de doutoramento centradas no SPC português e nas práticas dos profissionais nas CPCJ, as teses de Menezes da Silva e de António Fernandes, acabam por nos transmitir uma visão global do sistema, coincidindo em considerar que o sistema português é holístico e está bem estruturado, mas apresenta alguns problemas concretos no seu funcionamento (Silva, 2017; Fernandes, 2020).

Menezes da Silva desenvolve uma análise comparativa entre os sistemas de proteção de crianças inglês e o português. O autor considera que o Children Act de 1989, que permanece como base fundamental do sistema de proteção do Reino Unido, procurou estabelecer um sistema de proteção à criança consensual que tomasse em consideração tanto o bem-estar da criança como a sua proteção, sendo o primeiro garantido pela seção 17º da Lei, relativa ao apoio às crianças e famílias com necessidades, estando a proteção face a situações de perigo enquadrada pela seção 47º da mesma Lei (Silva, 2017).

O autor conclui que “*o Reino Unido revela um sistema dualista focalizado na criança em risco, onde a preocupação se centra na prevenção do risco e as necessidades da criança e da família são trabalhadas num plano separado*”, enquanto que “*em Portugal, encontramos-nos mais próximos (pelo menos ao nível da estrutura e da organização) de um sistema holístico focados nas necessidades da criança e da família, apostando-se numa visão de ‘continuum’, na prevenção e no apoio à família como estratégia para evitar a ocorrência do perigo*” (Silva, 2017, p. 120).

Na apreciação de conjunto que apresenta sobre o sistema português, Silva refere como aspetos positivos: a boa organização por via da estrutura em pirâmide; o enquadramento legal orientador; os princípios em que o sistema assenta como ‘o interesse superior da criança’ e a ‘prevalência da família’; e a importância da constituição multidisciplinar e interinstitucional das equipas. Como problemas refere a necessidade de divulgar o papel das CPCJ junto das comunidades, a existência de lacunas ao nível da prevenção, dificuldades na interação com as ECMIJ, urgência no reforço de recursos humanos e “*premência de supervisão, reorganização e maior profissionalização*” (Silva, 2017, p. 326).

A análise de Fernandes, quando considera o sistema globalmente, afina pelo mesmo diapasão. O sistema é holístico e está bem concebido “*assentando numa filosofia promotora do bem-estar da criança junto da sua família biológica*” (Fernandes, 2020, p. 158). Mas na perspetiva da operacionalização, o autor refere que somos confrontados com problemas condicionadores, apontados pelos Assistentes Sociais inquiridos, muito semelhantes aos referidos por Silva, sendo que, apesar da maioria dos Assistentes Sociais considerar que a Lei 142/2015 configura uma maior aposta na prevenção, cerca de um terço dos inquiridos considera que não há um grande investimento na prevenção (Fernandes, 2020, p.159).

A questão das lacunas e/ou ausência de investimento na prevenção é referida em ambas as teses. Na nossa opinião, esta é uma questão de fundo na apreciação global do sistema. Mais importante do que discutir se o sistema é holístico, em teoria, e está bem desenhado e estruturado, é necessário perceber porque é que problemas identificados há muito tempo persistem, aparentemente sem solução à vista e, principalmente, discutir qual é o papel da prevenção no quadro do SPC português, e como é que a prevenção do perigo e a promoção dos direitos das crianças são levadas à prática no nosso país.

A modalidade alargada das CPCJ

As questões relativas ao funcionamento da modalidade alargada das CPCJ e sobre a eficácia do trabalho de prevenção desenvolvido são das mais referidas nas teses académicas, na área do Serviço Social. A avaliação externa de 2008 já alertava para a existência de deficiências no funcionamento da modalidade alargada das CPCJ e para a insuficiência ou ausência de trabalho de prevenção das situações de perigo, problemas que estavam, obviamente, interligados (Torres, et al, 2008).

No mesmo ano em que foi publicada a avaliação externa das CPCJ, Armando Leandro, o então presidente da CPCJR, escreveu um texto de reflexão sobre a modalidade alargada. Neste texto, de forma sintética, partindo do pressuposto que em Portugal não existe uma ‘cultura de prevenção’, apontam-se como principais tarefas da modalidade alargada: i) contribuir para uma cultura de prevenção primária no domínio dos direitos da criança; ii) sensibilizar as ECMIJ para que atuem efetivamente em 1ª linha; e iii) contribuir para o conhecimento pela comunidade da missão princípios e estratégias do SPC e do papel das CPCJ (Leandro, 2008).

Uma tese de mestrado de 2013, aborda as práticas de trabalho na modalidade alargada das CPCJ (Avelar, 2013). A autora refere que as parcerias comunitárias deveriam ser o veículo privilegiado das intervenções direcionadas para a prevenção, meta que seria alcançada com os meios diversificados da comunidade. Este seria, segundo João Pedroso em entrevista concedida à autora, um modelo inspirado nos sistemas da Suécia, Canadá e Bélgica que apostaram na parceria interinstitucional para trazer a participação de base, como alternativa à municipalização do serviço de proteção seguido em muitos países (Avelar, 2013).

As conclusões deste trabalho merecem reflexão. *“Os próprios membros da Modalidade Alargada sentem que as suas funções são praticamente vazias e que o trabalho importante e dedicado é desenvolvido por técnicos da Modalidade Restrita”* (Avelar, 2013, p. 44). O modelo de organização da Modalidade Alargada até teve ‘boa intenção’, no sentido da conjugação e envolvimento dos serviços que precisaria para funcionar, mas na prática não funciona. *“A organização prática dos objetivos, com base na responsabilidade da comunidade acaba por ter resultados nulos ou próximos do nulo, resultando apenas no tamponamento de problemas”* (Avelar, 2013, p. 67).

É entendimento quase geral¹¹ que a boa-vontade e o voluntariado que fazem, nalguns casos e esporadicamente, funcionar a modalidade alargada das Comissões, não são solução para seu o funcionamento integral. É reforçada a necessidade da presença de profissionais diariamente (...) para que se concretizem as funções afetas à modalidade alargada. O modelo (para alguns entrevistados) devia ser redefinido (Avelar, 2013). Ressalta da avaliação dos próprios membros das Comissões Alargadas que o modelo de funcionamento destas comissões:

“tem o principal mérito de se basear nas parcerias institucionais, mas sem conseguir vincular de forma válida e eficaz quem participa. Essa é a conclusão mais certificada: a prevenção dos problemas com crianças e jovens, a promoção e a salvaguarda dos direitos consagrados de crianças e jovens, objetivos das Comissões Alargadas, só tem efeitos práticos em ações pontuais sem efeitos sociais relevantes...” (Avelar, 2013, p. 68).

Uma tese de mestrado apresentada em 2020, incidindo num estudo de caso, intitulada *“O trabalho interinstitucional na CPCJ de Elvas – Modalidades de cooperação e constrangimentos: um estudo de caso”* (Cortes, 2020) chega a conclusões muito semelhantes às que Avelar chegou em 2013. Assim, a autora salienta que *“passados onze anos do Estudo de Diagnóstico e Avaliação das CPCJ (Torres, 2008), onde se constatava que a modalidade alargada tinha um funcionamento muito deficiente (...) podemos constatar que pouco evoluímos, pois continuamos a depararmo-nos com esta quase total inoperância”* (Cortes, 2020, p. 52).

Mais uma vez, o legislador (LPCJP) era bem-intencionado, ao prever uma participação ativa e concertada de diferentes organismos relacionados com a infância, na promoção e proteção das crianças e jovens em risco, mas segundo a autora da tese:

“Todavia, constatou-se que a modalidade alargada tem um papel secundário na intervenção social, estando remetida a uma simples participação em reuniões mensais, onde se limita a aprovar o relatório de atividades...” (Cortes, 2020, p. 69). Nas entrevistas, foi referida uma questão importante: *“a demissão da responsabilidade das ECMIJ por não esgotarem a sua intervenção, podendo-se concluir que **necessitam de ser formadas e informadas** (sublinhado nosso) para que possam (...) cumprir o princípio da subsidiariedade”* (Cortes, 2020, p.70).

¹¹ Opinião defendida por 16 dos 19 entrevistados, no estudo conduzido por Avelar.

Duas considerações relevantes são partilhadas pelas teses referidas. É necessário proceder à profissionalização das CPCJ porque estas não podem continuar dependentes da disponibilidade ou da existência de recursos humanos e materiais, e a ideia de que o Estado é o principal responsável pela promoção dos direitos e prevenção das situações de perigo e, face às ineficiências constatadas em matéria de prevenção, tem que avaliar a situação e assumir as suas responsabilidades e tomar as medidas necessárias para a corrigir (Avelar, 2013; Cortes, 2020).

A importância do trabalho de prevenção e promoção dos direitos das crianças

Podemos concluir, a partir das várias teses académicas que fomos referindo, que no SPC português a prevenção está situada num plano secundário e subordinada à ação de proteção que surge como reação às situações de perigo de que as crianças são vítimas. Quais são as consequências deste facto?

Algumas teses de mestrado abordam as relações entre pobreza e exclusão social das famílias, por um lado, e a probabilidade de surgirem situações de maus tratos ou negligência para as crianças, por outro, e enfatizam a importância das ações preventivas de apoio e resposta às necessidades destas famílias. Filipa Valadão constata que parte significativa das famílias de crianças com Processos de Promoção e Proteção, nos Açores, estão em situação de pobreza e na maior parte têm uma baixa escolaridade (Valadão, 2019). Filipa Gomes, na sua revisão sistemática de literatura, incidindo na *Relação entre a Pobreza e o Mau Trato*, que já referimos no 1.º capítulo, conclui que 21 dos 24 estudos analisados (87,5%) reportaram um efeito significativo da pobreza no mau trato, particularmente em situações de abuso físico e negligência (Gomes, 2019).

Avelar já tinha alertado para a importância da prevenção, ao referir, citando o estudo editado por Gilbert e colegas (2011), que no sistema belga a proteção de crianças não pode ser separada das políticas que visam melhorar a vida das crianças globalmente, e em que se aposta numa intervenção virada para o bem-estar das crianças e jovens na sociedade, através da vigilância domiciliária de enfermagem aos recém-nascidos e realização de cuidados de saúde primários obrigatórios (Avelar, 2013).

A autora refere o capítulo do estudo de Gilbert e colegas (2011) dedicado ao sistema de proteção belga, onde se explica que no país existe um conjunto compreensivo de políticas que formam uma pirâmide. Na base encontramos uma abordagem que visa preservar e melhorar o bem-estar das crianças na sociedade. Quanto mais subimos na pirâmide, mais as intervenções políticas

se tornam específicas, especializadas e reativas. No topo encontramos procedimentos e intervenções definidas e implementadas especificamente para combater os maus tratos e a negligência. A ideia central é a da subsidiariedade, que significa que quanto mais investirmos nas intervenções feitas na base, ou seja na prevenção, mais reduzimos a necessidade de intervenções específicas no topo da pirâmide (Desair & Adriaenssens, 2011).

A necessidade de uma força de trabalho especializada

O problema da necessidade de formação e especialização dos profissionais que trabalham diretamente com crianças e famílias que enfrentam dificuldades ou problemas graves, que abordámos de um ponto de vista mais teórico no primeiro capítulo desta tese, tem a ver com as exigências técnicas, psicológicas e emocionais deste tipo específico de trabalho que não se compadece com voluntarismo e boas intenções (Alarcão, 2021; Pereira & Oliveira, 2021).

Vários autores salientam a importância do papel que os Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (CAFAP) podem ter no contexto do Sistema de Proteção de Crianças, no apoio preventivo às crianças e às famílias em risco e no acompanhamento da aplicação de medidas de promoção e proteção, e que resulta do facto de os CAFAP serem “*um serviço de apoio especializado às famílias com crianças e jovens, vocacionado para a prevenção e reparação de situações de risco psicossocial mediante o desenvolvimento de competências parentais, pessoais e sociais das famílias*” (artigo 2.º da portaria n.º 139/2013 do Ministério da Solidariedade e Segurança Social).

Em 2015, uma tese de mestrado sobre a articulação entre as CPCJ e os CAFAP, no concelho de Amarante, considerava que, face ao elevado número de processos que os gestores de caso das CPCJ têm a seu cargo, a parceria com os CAFAP é uma mais valia porque possibilita uma intervenção mais especializada com crianças e jovens em situações mais vulneráveis que, sem essa articulação, não existiria (Martins, 2015). E nas conclusões, a autora, após elogiar o trabalho de proximidade que os CAFAP desenvolvem junto das famílias, não se coíbe de afirmar que “*a atual estrutura das CPCJ acaba por ser um condicionalismo ao trabalho*” (...) e que é “*indispensável e urgente que se repense a orgânica e o funcionamento das CPCJ*” (Martins, 2015, p. 121).

Os CAFAP são uma mais valia no concelho de Amarante e em muitos concelhos do país, tal como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é indispensável para o acompanhamento das Medidas

de Promoção e Proteção na Área Metropolitana de Lisboa (Pedroso et al, 2017), devido à formação e especialização dos seus técnicos.

Os CAFAP constituem uma tipologia de serviços de apoio à família, dirigidos a crianças e jovens em situação de risco que podem atuar a diferentes níveis e em diferentes dimensões, como a avaliação das situações, a intervenção e a promoção da mudança utilizando diferentes abordagens, quadros conceptuais e quadros teóricos, com metodologias e técnicas específicas para responder às situações concretas diagnosticadas (Francisco & Barradas, 2021).

Breve resumo

Em síntese, nas teses académicas que referimos, há três ‘*faltas*’ que são, sistematicamente, apresentadas como dificuldades ou constrangimentos ao funcionamento das comissões: a *falta de recursos*, que se refere a recursos humanos, mas também materiais, ou seja, ao número insuficiente de respostas locais; a *falta de tempo*, que remete para o modelo de afetação de técnicos às CPCJ, na sua maioria a tempo parcial; e a *falta de formação específica*. Mas, apesar de quase nunca ser questionada a orientação filosófica ou o modelo de organização do sistema, pontualmente, são referidos problemas de fundo como a necessidade de maior profissionalização das CPCJ, as deficiências no funcionamento da modalidade alargada, a secundarização da prevenção e a falta de articulação entre as políticas dirigidas à infância.

Uma tese de mestrado, sintetiza as ideias principais que procurámos evidenciar. Citando Casas (1998), a autora refere que nos vários países europeus todas as políticas para a infância contemplam um sistema de bem-estar social, no qual se inserem os sistemas de proteção da infância, e conclui que a prevenção dos maus tratos infantis deve constituir uma prioridade do SP da infância, inserida no conjunto coerente de políticas de promoção do bem-estar das crianças (Lima, 2016).

4.3.4 Abre-se o debate: que modelo de SPC para proteger melhor as crianças?

Não faltam avisos à navegação ao Estado e aos responsáveis do SPC nas teses académicas mencionadas anteriormente. Contudo, estas teses que interpelaram o SPC português, principalmente na área do Serviço Social, não obtiveram nenhum eco, não geraram mudanças no sistema, nem sequer conseguiram abrir um debate no interior do mesmo.

A maioria das teses de mestrado, e mesmo de doutoramento, consubstanciando questionamentos e propostas sobre o SPC, foi ignorada porque existia um problema de ausência de

vasos comunicantes entre o sistema e a academia. É essa ausência de interação do SPC com a academia que explica a existência de uma única avaliação externa nacional em vinte anos, e a inexistência de estudos académicos recentes sobre a violência contra as crianças, sobre o SPC português e os impactos da sua intervenção na situação das crianças em perigo, ao contrário do que acontece em muitos países da União Europeia.

Contudo, na nossa opinião, os contributos contidos nestas teses não foram desperdiçados. As teses existem nos repositórios das bibliotecas das faculdades onde foram apresentadas e puderam ser consultadas por quem tenha interesse nos assuntos estudados e, visto que muitas levantaram dúvidas e questões pertinentes, lançaram sementes em que outros, como o autor deste estudo, se apoiaram para lançar o debate, agora irreversível, sobre o futuro do SPC português.

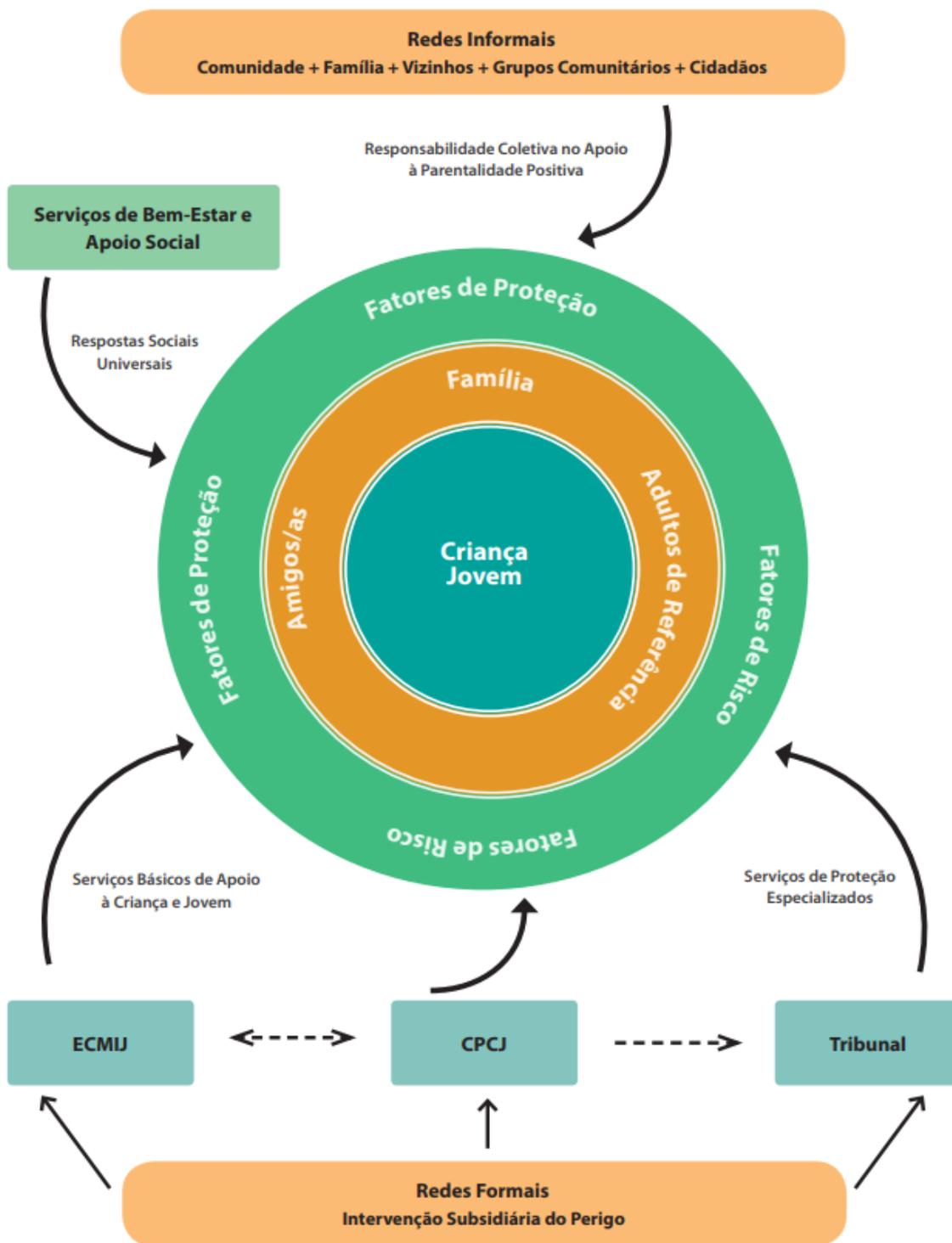
Contributos do interior do sistema para a abertura do debate

O debate vai incidir sobre questões incontornáveis como a adequação do atual modelo de organização do sistema, as características da força de trabalho e, também, sobre a sua orientação filosófica global. Curiosamente, os Relatórios de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2018 e 2019, ao abordarem alguns temas importantes sobre o SPC, fora dos cânones dominantes dentro do sistema, contribuíram para a abertura do debate.

O Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2018 apresenta, no ‘*enquadramento*’, uma sistematização do que é o SPC português e das relações e interações que o consubstanciam. No texto, complementando a tradicional figura da pirâmide, representativa da intervenção subsidiária das entidades estatutárias que integram o sistema de proteção de crianças, surge uma segunda figura que “*reflete uma visão holística da intervenção preventiva e protetiva das crianças e jovens, sublinhando a complementaridade entre o trabalho desenvolvido pelas redes informais e o trabalho especializado realizado pelas redes formais de proteção*” (CNPDPJC, 2019, p. 17).

A nova representação do sistema de proteção, baseia-se na perspetiva sistémica e ecológica de Bronfenbrenner que destacámos no primeiro capítulo. Esta representação, inclui e sublinha a importância das redes informais de proximidade na prevenção e proteção das crianças e reforça a ideia de que a intervenção deve apoiar-se nos fatores de proteção, e intervir cedo respondendo às necessidades e problemas das famílias, numa lógica preventiva (CNPDPJC, 2019).

Figura 4-6 Representação do sistema de proteção de crianças alargado



Fonte: Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens, abril de 2019

O Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2019, no ‘*enquadramento*’, depois de sublinhar a importância de os SPC serem autorreflexivos para evoluírem e se adaptarem às transformações, cada vez mais rápidas, que ocorrem nas sociedades modernas, apresenta quatro linhas de ação para a evolução e aperfeiçoamento do SPC no futuro: i) adotar uma perspetiva de ação holística, o que significa, no plano de definição das políticas públicas, apostar no desenvolvimento de políticas, projetos e intervenções articulados ... visando o bem-estar e o desenvolvimento de todas as crianças; ii) ativar e mobilizar as organizações e cidadãos que compõem as redes informais locais, trabalho que deve ser desenvolvido pelas CPCJ em estreita colaboração com as ECMIJ; iii) apoiar a participação das crianças e jovens na resolução dos seus problemas; e iv) especializar as CPCJ, o que implica uma maior aposta nas atividades de prevenção e promoção dos direitos, para reduzir a necessidade de intervenção protetiva (CNPDP CJ, 2020).

Nos Relatórios de Avaliação das CPCJ, publicados em 2019 e 2020, deparamos com afirmações inéditas, vindas do interior do próprio sistema, que vão no sentido de melhorar a prevenção, incluir e reforçar o papel das organizações comunitárias no sistema de proteção, e especializar cada vez mais as CPCJ, como um caminho a seguir para melhorar o SPC português no futuro.

Contributos exteriores ao SPC para o debate

A abertura de um debate mais aprofundado sobre o SPC, não ocorre num momento específico, antes decorre de um processo gradual em que os agentes envolvidos percecionam a necessidade de aprofundar o debate face à continuidade de problemas identificados e à persistência de bloqueios à mudança no sistema. A publicação do livro “*Atores e Dinâmicas no Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens*” (Rita Francisco e Helena Pinto (coord.), 2021), com os contributos de vários autores, inscreve-se nessa dinâmica e veio deixar clara a necessidade de repensar o sistema globalmente. Neste livro encontramos importantes contributos teórico-concetuais (Parte I) e outros mais vinculados a aspetos práticos (Parte II) que contribuem para aprofundar a reflexão sobre o SPC e abrem linhas de debate sobre o seu futuro.

Na sua contribuição para o livro (capítulo 2, “*Vulnerabilidades e riscos para as famílias no século XXI*”), Madalena Alarcão aborda os desafios às famílias e aos profissionais que têm como missão apoiar crianças sinalizadas ao SPC, refere a importância da prevenção, do apoio nos fatores de proteção e na resiliência das famílias e conclui que:

“a gestão do risco e a análise de cenários são aspetos cada vez mais importantes do nosso quotidiano. É importante que as políticas públicas possam equacioná-los, de modo a definir orientações e medidas que possam ter uma dimensão cada vez mais preventiva e não tanto remediativa...” (Alarcão, 2021, p. 59).

A questão da importância da prevenção, referida pela autora, não é das mais mencionadas, noutras abordagens. Os problemas mais referidos, nos artigos e textos académicos recentes sobre o sistema, são a urgência de adotar medidas concretas para reduzir o acolhimento institucional e implementar o acolhimento familiar, que reúne um largo consenso e, incompreensivelmente, peca por tardia, a necessidade de introduzir novas alterações na(s) Lei(s) de proteção e a necessidade de especialização dos profissionais que trabalham com crianças e famílias.

No capítulo 3, que fala do passado, do presente e dos caminhos do futuro, reafirmam-se algumas linhas de orientação para a intervenção junto das famílias e das crianças e destaca-se a urgência de potenciar a transformação digital no domínio da proteção das crianças e jovens (Gersão & Sacur, 2021).

Na perspetiva da análise da situação atual das CPCJ, as autoras, confrontadas com a constatação de que, em 2019, um terço dos membros das CPCJ não têm formação específica nas áreas definidas na Lei nº 147/99, concluem que a formação específica não está totalmente cumprida e acrescentam que:

“a formação específica permite aos técnicos intervir na posse de conhecimento especializado, em situações que são pautadas pela complexidade, em que há diversas variáveis que contribuem para a situação de perigo”, e ainda que “a par da formação específica, a supervisão tem um papel preponderante na qualidade das intervenções” (Gersão & Sacur, 2021, p. 76).

Por outro lado, considerando as dificuldades da maioria das CPCJ, em particular nas grandes e médias concentrações urbanas, na concretização e acompanhamento de medidas de promoção e proteção, conforme está previsto na LPCJP, no n.º 1 do artigo 59.º, concluem que *“as CPCJ parece estarem a tornar-se entidades de receção e triagem das decisões da medida do que de execução”* (Gersão e Sacur, 2021).

As autoras do capítulo 4, em consonância com algumas das ideias propostas por Alarcão, defendem uma visão multissistémica do trabalho com as crianças e as famílias, o apoio nas competências e nas forças das famílias, as intervenções multidisciplinares para responder às necessidades das crianças e das suas famílias e o trabalho em rede que “*requer um conjunto de profissionais, de diferentes formações, capazes de trabalhar em conjunto para o mesmo fim, colocando a família no centro da intervenção e da decisão, bem como uma articulação de multinível institucional, com diferentes setores*” (Pereira & Oliveira, 2021, p. 107).

Um artigo, no final de 2022, sobre a necessidade de uma reforma do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens, confirma a inevitabilidade do debate sobre o futuro do sistema ao apresentar propostas concretas centradas em dois eixos: a introdução de alterações na lei e no modelo de gestão do SPPCJ (Diogo, Sacur e Guerra, 2022). As alterações no modelo de gestão do SPPCJ, incidem na criação da figura do Provedor da Criança, existente na maioria dos países da União Europeia, na necessidade da publicação regular e integrada de dados estatísticos sobre a proteção de crianças, e na criação de uma nova estrutura, um Conselho Nacional para a proteção de crianças, para assumir funções de planeamento, coordenação e implementação das políticas de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens e de orientação dos vários organismos e serviços que, atualmente, competem à CNPDPCJ e ao próprio Instituto de Segurança Social (Diogo, Sacur e Guerra, 2022).

O artigo referido não é muito claro sobre as razões para a criação de uma nova estrutura de gestão do SPC, nem se esta deverá ser criada para substituir a atual Comissão Nacional e até os serviços do ISS dirigidos à Infância e Juventude. Contudo, ao propor mudanças na cúpula do sistema, ao nível da sua gestão, reafirmando que o paradigma encontrado na revisão de 1999 e implementado a partir de 2001 “*é o certo*”, tem o mérito de levantar a questão da escala, isto é, da necessidade de discutir que grau e âmbito de mudança são necessários para tornar o SPC mais eficaz.

4.3.5 Que mudança queremos?

O problema de fundo com que nos confrontamos é que o SPC português foi pensado e desenhado para responder às situações de perigo para as crianças, isto é, com uma lógica essencialmente reativa e, por outro lado, foi estruturado como um sistema independente, e não como parte

integrante de um conjunto de políticas de apoio ao desenvolvimento da infância e juventude, o que também aconteceu com outros sistemas de proteção europeus, nas últimas décadas do século XX.

Os sistemas de proteção de crianças tendem a desenvolver-se e a evoluir percorrendo etapas, embora com disparidades, descontinuidades e velocidades diferentes, segundo temas que moldam a sua progressão (Spratt, *et al*, 2015), de que são exemplo a compreensão da necessidade de separar a proteção das crianças em perigo da resposta a situações de delinquência, ou o desenvolvimento de modelos de desjudicialização da proteção de crianças, introduzindo estruturas de proteção administrativas, com competência para aplicarem medidas de proteção em colaboração com as famílias, a montante da intervenção judicial.

Mas, enquanto sistemas mais consolidados da Europa e de outros continentes evoluíram de uma visão estreita forense, assente na aplicação de medidas protetivas, para uma visão integrada das políticas dirigidas à infância e juventude incluindo a proteção e, também, passaram a privilegiar a intervenção precoce, a prevenção e o apoio a uma parentalidade positiva (UNICEF *et al*, 2013), o SPC português, fortemente marcado por uma cultura profissional judicializada, persistiu numa visão centrada na proteção e que subestima a importância da prevenção.

A visão forense estreita, centrada na proteção, está claramente espelhada no modelo de organização das CPCJ, vertido na LPCJP onde, voltamos a sublinhar, a prevenção é claramente secundarizada. O problema é que, como mostra o exemplo belga, bem como o de outros países europeus, a proteção das crianças em perigo começa com uma aposta consistente na prevenção e passa pela capacidade de articular políticas e intervenções, feitas a diferentes níveis, a montante e para prevenir a necessidade de resposta à emergência de situações de perigo para as crianças (Gilbert *et al*, 2011; Avelar, 2013; Merkel-Holguin *et al*, 2019).

A partir de 2001, Portugal optou por um modelo de organização, as CPCJ como “parceria comunitária”, cujos membros são afetados pelas entidades públicas e privadas que constituem a parceria. A maioria, senão a totalidade dos problemas e constrangimentos no funcionamento das CPCJ, indicados nas avaliações externas e nas teses académicas referidas, decorrem do modelo de organização e, em particular, do processo de afetação dos seus membros sem um critério controlável, facto que torna indispensável discutir este modelo e a composição da força de trabalho, tal como implica a necessidade de discutir a sua profissionalização.

É difícil compreender as razões que levaram à adoção de um modelo de organização dual, *sui generis* no contexto europeu, ou mesmo mundial. Uma das explicações avançadas foi de que, ao

conferir-se a intervenção na proteção de crianças a um órgão de composição muito alargada, criavam-se riscos para a ‘*privacidade*’ das famílias intervencionadas, pelo que se optou por distinguir a modalidade alargada da restrita, reservando para a comissão restrita a intervenção nos casos concretos (Gersão & Sacur, 2021). Mas, a justificação mais frequente é a de que as CPCJ garantem uma composição multidisciplinar e interinstitucional, ou seja, a representação da comunidade nas CPCJ e a conjugação de diferentes saberes e experiências na proteção das crianças em perigo.

Avelar, referiu a necessidade de as CPCJ serem consolidadas de outra maneira para terem o reconhecimento de que necessitavam, e acrescentou que nos países que serviram de modelo à criação das CPCJ, como a Bélgica, o Canadá e a Suécia, “*este reconhecimento só chegou a partir do momento em que serviços similares às nossas CPCJ se transformaram num serviço de infância e juventude*” (Avelar, 2013). É inquestionável que a conjugação de saberes e experiências, resultante da intervenção de diferentes entidades e de técnicos com diferentes formações, é uma mais valia na intervenção para proteger as crianças. Mas este tipo de intervenção, multidisciplinar e interinstitucional, não se traduz necessariamente na criação de parcerias comunitárias ou de *boards*, como mostra o exemplo recente do Reino Unido.

No Reino Unido, uma nova lei, *Children and Social Work Act*, de 2017, determinou o fim das 148 *Local Safeguarding Children Boards* (LSCB) existentes que, desde 2005, eram a espinha dorsal do sistema de proteção de crianças inglês. A decisão foi tomada com base em avaliações sistemáticas da eficácia e eficiência das LSCB e após a publicação, em 2016, do “*Wood Report - Review of the role and functions of Local Safeguarding Children Boards*”. A avaliação das LSCB, referida no relatório, concluiu que apenas 1/4 das LSCB cumpriam com eficácia o que estava previsto na lei de proteção e o autor do relatório, Alan Wood, a partir da ideia que as LSCB não são suficientemente eficazes na promoção das relações interinstitucionais, recomendou:

“To replace the existing statutory arrangements for LSCBs and introduce a new statutory framework for multi-agency arrangements for child protection” (Wood Report, 2016, p. 25).

Em suma, o que mostra este exemplo é que a discussão que tem de ser feita é sobre qual é o modelo de organização que permite desenvolver, prioritariamente, uma prevenção efetiva e responder com eficácia e rapidez às situações de perigo que possam ocorrer.

Capítulo 5- O modelo de Proteção de Crianças português numa análise comparada com outros países da União Europeia

Neste capítulo abordamos as características essenciais do sistema de proteção de crianças (SPC) português, a partir de uma análise comparativa do nosso sistema com os sistemas de vários países da União Europeia: França, Holanda, Irlanda e Finlândia. Estes países foram selecionados por representarem os três tipos de modelos de proteção identificados no estudo comparativo de referência, sobre os SPC de dez países, realizado por Gilbert e colegas (2011), mas também considerando as lições que podem ser retiradas a partir das mudanças significativas que, com exceção da Finlândia, ocorreram nos SPC destes países, em anos recentes.

A forma como os países organizam e operacionalizam a proteção de crianças depende em grande medida das visões culturais da criança e da família predominantes em cada sociedade, bem como da forma como o Estado encara as responsabilidades entre as esferas pública e privada e, em consequência, define o seu papel face à criança e à família e procura garantir um equilíbrio entre os direitos da criança e os direitos dos pais ou detentores da guarda da criança (Gilbert et al., 2011).

O estudo de 2011, parte da constatação de que a promoção do bem-estar das crianças é um significativo desafio político e social colocado aos estados democráticos modernos, e identifica três tipos principais de sistemas de proteção: o modelo continental europeu com orientação de “*family service*”, onde se integram a França e a Holanda; o modelo anglo-americano com orientação de “*child protection*”, a que pertence a Irlanda; e o modelo nórdico com uma “*child centric (ou focus) orientation*”, onde se enquadra a Finlândia, que surge como um novo tipo de modelo, diferente dos dois anteriores, que pensa na criança/jovem como ser independente com uma relação direta com o Estado.

Este estudo veio demonstrar a importância das análises comparativas internacionais entre países, rompendo definitivamente com a ideia de que os sistemas de proteção dos países, fortemente influenciados pelas culturas nacionais, eram demasiado específicos e diferenciados para permitirem comparações e aprendizagens úteis. No mesmo sentido, Trevor Spratt e colegas, na sequência de um estudo comparativo dos sistemas de proteção de crianças de cinco países, com recomendações para melhorar o sistema da Suíça, elaboraram um artigo em que defendem que as comparações entre países são, não só possíveis, mas desejáveis, como meio de transferência de

conhecimentos e aprendizagens mútuas e onde propõem o desenvolvimento de um “*International Cross-Comparison Model to Inform National Policies and Practices*” (Spratt et al., 2015).

Os vários estudos comparativos dos SPC transnacionais utilizam diferentes tipos de dimensões e subdimensões, como ponto de partida para desenvolverem as suas análises comparativas, quase sempre partindo da perspetiva fundamental que serviu de base ao estudo de Gilbert e colegas (2011), em que os sistemas se estruturam e são tipificados a partir da relação que o Estado estabelece, através dos seus quadros legislativos e das suas políticas, com as crianças e as famílias.

O estudo recente de Merkel-Holguin e colegas (2019), que compara os SPC de dez países, para além de integrar esta dimensão indispensável relativa à orientação filosófica do sistema, também integra duas dimensões mais pragmáticas e concretas, que se referem ao modelo de organização do sistema e às características da sua força de trabalho, as quais são muito importantes para ter uma visão abrangente do sistema, incluindo a forma como se organiza para operacionalizar as funções de prevenção e proteção que lhe estão incumbidas. As dimensões utilizadas neste estudo comparativo são:

- A **organização do sistema** que abarca vários domínios: 1) as leis e os quadros legais que legitimam a autoridade do sistema; 2) a especificação da política operacional; 3) os recursos e pessoal necessários para providenciar serviços; 4) a estrutura física e tecnológica necessária para, de forma contínua, apoiar, monitorizar e avaliar as operações desenvolvidas pelo sistema; e 5) a gestão das interações com outros sistemas governamentais e não-governamentais com responsabilidades coincidentes ou interligadas.

- A **orientação filosófica do SPC** que influencia a natureza e a variedade de serviços prestados. Estes serviços incluem os processos de avaliação e investigação das sinalizações de situações de perigo, o nível de serviços disponível para as crianças e/ou os pais ou outros familiares, o envolvimento das crianças e famílias na tomada de decisões sobre as suas vidas, a disponibilidade de serviços preventivos e de intervenção precoce, e a forma como os sistemas abordam a colocação de crianças quando estas já não podem continuar a viver em segurança com os pais ou os responsáveis pela tutela.

- A **força de trabalho** que é responsável por implementar as políticas, práticas, e regulamentos existentes, e que deve ser avaliada pelo seu grau de preparação e especialização para as funções específicas que desempenham, bem como pelo seu grau de profissionalismo e estabilidade, medidos através dos níveis de retenção.

Estas são as dimensões e subdimensões que nos propomos utilizar, na análise comparativa entre o SPC português e os SPC de alguns países europeus, dada a sua qualidade de definição e abrangência que permitem analisar a filosofia, as políticas e as práticas dos sistemas de proteção de crianças e dos seus intérpretes.

O quadro seguinte, tendo em conta as dimensões de análise escolhidas, sistematiza as principais orientações seguidas por Portugal e pelos quatro países selecionados para a análise comparativa com o nosso país, e ainda pelo Reino Unido e Alemanha¹².

¹² Para além dos 4 países selecionados para a análise comparada com Portugal, decidimos incluir também neste quadro a Inglaterra e a Alemanha, cujos sistemas de proteção referimos pontualmente no texto.

Quadro 5-1 Modelo dos Sistemas de Proteção de Crianças na UE

	Portugal	Finlândia	Países Baixos	França	Irlanda	Alemanha	Reino Unido
Orientação filosófica global	Family service (modelo sul da Europa)	Child centric Orientation	Family service (continental)	Family service (continental)	Child protection	Family service (continental)	Child protection
Sistema de organização	Localizado	Localizado	Híbrido (funções nacionais centralizadas e serviços localizados)	Localizado	Centralizado	Localizado	Localizado
Estruturas responsáveis	CPCJ: instituições oficiais não judiciárias	Estruturas municipais	Estruturas municipais	Aide Sociale à l' Enfance nos 101 Départments	Agência nacional para a criança e a família (TUSLA)	Gabinetes de juventude municipais (563 jugendamts)	Local safeguarding partners: the local authority; a clinical group; the chief officer of police
Outras entidades públicas com responsabilidades	A CNPDPCJ apoia as CPCJ	O Instituto Finlandês para a Saúde e Bem-estar apoia as estruturas municipais	Os AMHK fazem diagnóstico e encaminhamento de situações; O Child Protection Board decide sobre casos mais graves de perigo	As CRIP fazem diagnóstico e encaminhamento de situações; o <i>Conseil National de la Protection de l' Enfance</i> visa dar coerência às políticas públicas de proteção de crianças	Programa "Parenting, Prevention and Family Support", para desenvolver a prevenção, com a ideia de que as crianças têm que estar no centro das intervenções	Existe uma tradição forte de colaboração dos GJM com NGO ('Freie Trager') de bem-estar para crianças e jovens, apoiadas pelo Estado	Os três parceiros lideram e mobilizam várias agências públicas e privadas locais para proteção das crianças
Lei de Proteção (última)	LPCJP, Lei n.º 147/1999 revista pela Lei 142/2015	Child Welfare Act 417/2007	Child and Youth Act (2015)	Loi de Protection de l' Enfance (2016)	Child Care Act 1991 amended in 2012	Lei Federal de Proteção da Infância (2011)	Children Act 1989 e Children and Social Work Act (2017)

Fonte: elaboração própria

5.1 A aposta no bem-estar e desenvolvimento da criança na Finlândia

No estudo comparativo de Gilbert (1997), os países nórdicos estão incluídos no tipo de orientação de *'family service'*. Quinze anos mais tarde, a grande novidade que surge no novo estudo comparativo editado por Gilbert, Parton e Skivenes (2011) é a identificação de um novo tipo de abordagem à proteção de crianças designada como *"child centric orientation"*. Esta abordagem centra-se na criança como um indivíduo independente no quadro familiar, e como tal tendo uma relação direta, e não mediada pela família, com o Estado e, por outro lado, não se centra na preocupação redutora de intervir apenas nas situações de maus-tratos ou negligência, mas tem como principal objetivo criar condições para o bem-estar e o desenvolvimento integral de todas as crianças e jovens (Gilbert, Parton & Skivenes (Ed.s), 2011).

Nesta análise comparativa de países europeus com Portugal, seleccionámos a Finlândia como país representativo do modelo nórdico, por razões de ordem prática como o acesso à informação, mas tendo presente que, pesem algumas diferenças menores em aspetos organizativos, as orientações globais respeitantes ao bem-estar e proteção de crianças são muito semelhantes em todos os países nórdicos.

Na perspetiva da evolução histórica da proteção de crianças, os países nórdicos sempre desempenharam um papel de relevo. A primeira lei mundial visando o bem-estar e a proteção das crianças surgiu em 1896 na Noruega e influenciou a legislação e as reformas visando o bem-estar das crianças nos outros países nórdicos (Poso et al., 2014).

Na Finlândia o primeiro Child Welfare Act é de 1936, enquanto o 1º grau universitário em Serviço Social (Social Work) surge na Universidade de Tempere, em 1942. Segundo Johanna Hietamaki, a Lei de 1936 já reflete a ideia de a proteção de crianças ser compreendida como uma política social preventiva. O espírito da lei, segundo a autora, procurava identificar condições desfavoráveis e 'maus' pais e perceber quais as crianças que precisavam de apoio e as que precisavam de ser disciplinadas (Hietamaki, J., 2012).

O segundo Child Welfare Act, publicado em 1983, redefiniu a categorização das necessidades das crianças, afirmando que as crianças têm direito a um meio ambiente seguro e estimulante para crescerem e terem um desenvolvimento harmonioso e bem equilibrado. A proteção de crianças na Finlândia – e noutros países nórdicos- baseia-se no princípio que o bem-estar global requer um leque variado de serviços universais e de benefícios. Medidas de proteção só são acionadas quando estes serviços universais são insuficientes para garantir o

bem-estar das crianças. Estas medidas baseiam-se mais na avaliação das necessidades das famílias e crianças do que na avaliação dos riscos (Höjer & Pösö, 2023).

A evolução da Finlândia desde os primeiros anos do século XXI foi no sentido de substituir uma abordagem centrada na família por uma abordagem centrada na criança. Este desenvolvimento está espelhado no novo Child Welfare Act 417/2007. A orientação centrada na criança tem a ver com a adoção de métodos de trabalhar com as crianças que vão de encontro às suas características e necessidades específicas, bem como sobre uma maneira global de abordar o trabalho social do ponto de vista das crianças. Esta abordagem dirige-se às crianças como indivíduos e membros do seu grupo geracional. A Lei de 2007 torna obrigatório ouvir as crianças e valoriza a sua participação na tomada de decisões que lhes dizem respeito, seguindo o princípio que as crianças têm o direito de expressar os seus pontos de vista sobre questões gerais da sociedade que lhes interessam e, principalmente, participarem na tomada de decisões sobre si e os seus assuntos (Gilbert et al., 2011; Höjer & Pösö, 2023).

A Lei de 2007 quase não aborda aspetos ligados à proteção de crianças e nunca refere situações de maus-tratos e abuso sobre as crianças. Na Finlândia, os castigos corporais foram proibidos por Lei em 1983 e a violência doméstica e o assédio dentro da família são tipificados e definidos como crime numa Lei de 1998. O abuso sexual e as agressões estão definidas e são punidas de acordo com o Código Criminal. O espírito do Child Welfare Act é que os serviços universais e os serviços específicos dirigidos às crianças devem estar disponíveis para todas as crianças, e compete ao Estado garantir que estes serviços sejam prestados às crianças e famílias com necessidades da forma mais rápida possível, para prevenir que aconteçam situações mais graves. As medidas de proteção de crianças são aplicadas quando se constata a sua necessidade (Nett, J. e Spatt T., 2012).

Como se operacionaliza a proteção de crianças? Os gabinetes para o bem-estar das crianças, existentes nos municípios (num só município ou servindo mais do que um município, de forma integrada), são responsáveis pelo bem-estar e pela proteção das crianças. Os municípios prestam os serviços de bem-estar diretamente ou podem contratar empresas e serviços de bem-estar especializadas, cuja atividade deverão supervisionar. Cada criança com necessidades sinalizadas, utilizadora dos serviços municipais, tem designado um Assistente Social (Social Worker) qualificado para a acompanhar e apoiar na resolução dos seus problemas e necessidades. A estes trabalhadores é exigido o grau de Mestre em Trabalho Social (cinco anos de preparação universitária).

De acordo com Johanna Hietamaki, após a receção de uma notificação sobre necessidades de uma criança nos serviços municipais, os assistentes sociais realizam uma avaliação preliminar da situação, no prazo de sete dias, para decidir se o caso exige uma avaliação mais profunda. Se esta avaliação é considerada necessária, é designado um assistente social (AS) para a realizar num prazo de três meses, em colaboração e com base num contacto próximo com a criança e a família. Se a família recusar a avaliação, o AS pode pedir a um tribunal administrativo para realizar a avaliação, se considerar que há uma forte razão para isso. Após a avaliação o AS elabora um plano de apoio à criança, com objetivos, serviços que devem ser prestados e calendarização, o qual deve ser revisto, pelo menos, uma vez por ano (Hietamaki, 2012).

As decisões de retirada da criança do meio familiar e acolhimento institucional, só podem ser tomadas quando outras medidas, aplicadas de forma voluntária em meio natural de vida, se revelam ineficazes, e existe grave risco para o desenvolvimento e bem-estar da criança. Estas decisões só podem ser tomadas por uma chefia de Trabalhadores Sociais, designada para o efeito por ter qualificações especiais adequadas, ou pelo Tribunal Administrativo (Hietamaki, 2012).

O Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde é a entidade governamental responsável pela preparação da legislação e políticas de bem-estar das crianças e pela Direção-Geral dos Serviços de Bem-Estar Infantil. O site oficial do Ministério afirma que “*the purpose of child welfare is to guarantee the children’s right to a safe growth environment, balance and diverse development and special protection*”. O Child Welfare Act 417/2007 e a Constituição da Finlândia, baseando-se na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, orientam as políticas de bem-estar e a promoção dos direitos das crianças. As autoridades locais em cada município organizam a prestação de serviços de bem-estar às crianças, sendo apoiadas pelo Instituto Finlandês para a Saúde e Bem-Estar. Finalmente, as Regional State Administrative Agencies atribuem licenças às agências privadas produtoras de serviços de bem-estar (Consulta ao site do Ministry of Social Affairs and Health, feita em 21 de agosto de 2022).

Outras duas instituições, referidas por Johanna Hietamaki, e com um papel importante no sistema finlandês merecem destaque. A figura do Provedor das Crianças (*‘Ombudsman for Children’*) foi criada por uma Lei de 2005 e tem como principais obrigações: monitorizar o bem-estar das crianças e jovens e a implementação dos seus direitos; manter contactos com as crianças e jovens e fazer chegar a informação recebida deles aos decisores políticos e influenciar

as decisões destes; promover a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU (Hietamaki, 2012).

A outra instituição que desempenha um papel de relevo são os ‘*Centres of excellence on social welfare*’, considerados essenciais para o desenvolvimento do trabalho social, e que são serviços de pesquisa e experimentação de práticas que também podem providenciar serviços de bem-estar para as crianças. Os nove Centros de excelência existentes, foram criados no território finlandês em 2002, e baseiam-se na cooperação dos municípios com as universidades, institutos politécnicos e outras instituições educativas. As suas funções incluem: “*safeguarding access to expertise on social welfare, basic and special services, and training as well as maintaining a link between the work in practice and the research, testing and development activities*” (Hietamaki, 2012, p. 201).

Sintetizando, a Finlândia e os outros países nórdicos desenvolveram um modelo que aposta no bem-estar e desenvolvimento equilibrado das crianças, como forma de garantir o futuro das sociedades, e com uma lógica de prevenção em que o papel do Estado é o de garante da prestação dos serviços e apoios necessários às crianças e famílias, ou seja, em que a intervenção do Estado é vista como visando o apoio às crianças e famílias e não com uma lógica de controle e vigilância das ações das famílias. Nestes países o sistema de proteção de crianças é parte integrante das políticas de bem-estar estatais.

Este modelo desenvolveu-se no quadro da evolução de uma abordagem centrada na família para uma abordagem efetivamente centrada na criança, em que a criança é individualizada como um sujeito independente no quadro familiar e em que as necessidades, direitos e voz das crianças são valorizados e tidos como fundamentais. Nos países nórdicos, cada vez mais, os programas e políticas dirigidos às crianças tratam-nas como indivíduos com os seus próprios direitos e interesses, e como uma dimensão independente e separada da política familiar (Pösö, et al., 2014).

Uma questão importante no que diz respeito aos programas e políticas baseados numa orientação centrada na criança é que as abordam no presente e como futuros adultos. A distinção é relevante porque, como futuros adultos, as crianças podem ser consideradas como um investimento para que sejam cidadãos que irão contribuir para o desenvolvimento da sociedade, e não como um fardo no presente. Por isso o Estado deve ter em conta as suas necessidades diretamente e não indiretamente através das famílias. Isto significa que a maneira de entender os direitos individuais dentro da família, já suportada pela defesa da igualdade de género e

étnica, também deve ser alargada à igualdade entre crianças e adultos, com óbvias implicações na maneira de interpretar o princípio do superior interesse da criança (Poso et al., 2012).

5.2 A descentralização da proteção de crianças nos Países Baixos

A partir de 1 de janeiro de 2015 os Países Baixos implementaram a reforma e descentralização do seu sistema de proteção de crianças. Concretizando o novo Child and Youth Act, os 393 municípios existentes no país passaram a ser responsáveis por todos os cuidados às crianças, jovens e famílias, incluindo as tarefas e medidas específicas ligadas à proteção de crianças em situação de risco ou perigo.

Na Holanda o Ministério da Saúde, Bem-estar e Desporto é responsável pela política global dirigida às crianças e jovens e pelos serviços especializados para as crianças e famílias, enquanto o Ministério da Segurança e Justiça é responsável pela justiça juvenil e pelas instituições relacionadas. Outros ministérios com responsabilidades específicas nas políticas dirigidas às crianças e jovens são o Ministério da Educação, Cultura e Ciência e o Ministério dos Assuntos Sociais e Emprego.

De acordo com o Netherlands Youth Institute (2014), existem três níveis de intervenção no apoio ao bem-estar e desenvolvimento dos jovens, na Holanda:

Os **serviços universais**, ou de cuidados básicos, como as creches, o ensino pré-escolar, entidades desportivas juvenis, trabalho juvenil, cuidados às crianças e as escolas. Estes serviços visam facilitar o desenvolvimento normal das crianças e prevenir que pequenas situações problemáticas das crianças e famílias se transformem em problemas graves.

Os **serviços preventivos** são, por exemplo, os serviços de saúde para crianças, apoio geral no emprego dos jovens, apoio parental e os Youth and Family Centres que existem em todos os municípios, a partir de 2011, e são a primeira linha no contacto com as famílias com necessidades. Estes serviços preventivos visam detetar problemas num estágio precoce, coordenar o apoio e sinalizar as crianças e famílias a serviços especializados de apoio às crianças e jovens.

Os **serviços especializados** são os serviços que prestam cuidados especializados às crianças, como os serviços de saúde mental para jovens e os serviços de proteção às crianças e jovens, que incluem “*intensive ambulatory support, specialised pedagogical support at home for multi-problem families, semi-residential care, residential care and foster care*” (Netherlands Youth Institute, 2014, p.2).

Antes do Child and Youth Act ser implementado, em 2015, os serviços universais e os preventivos eram uma responsabilidade dos municípios, mas os chamados serviços especializados, incluindo a proteção de crianças, eram uma responsabilidade das 12 províncias e das três maiores áreas urbanas holandesas (equiparadas a províncias) que exerciam essas funções através das *Youth Care Agencies*, de âmbito provincial. Estas Agências incluíam os *Advice and Report Centre on Child Abuse* (AMK na sigla em holandês), para onde deviam ser encaminhadas as comunicações de possíveis situações de maus-tratos e abuso de crianças. Se o AMK avaliasse uma situação como sendo de elevado risco para a criança, encaminhava-a para o *Child Protection Board* que opera a nível nacional e está integrado no Ministério da Justiça, o qual podia pedir a um Tribunal Juvenil que decretasse uma *Emergency Protection Order* temporária, para proteger a criança, enquanto não se tomava uma medida protetiva definitiva (Gilbert et al., 2011).

Ou seja, antes de a nova Lei entrar em vigor, não só a proteção de crianças estava separada das políticas de apoio ao bem-estar e desenvolvimento das crianças, como ainda acontece em Portugal, como o sistema de proteção de crianças, de âmbito provincial, era complexo, labiríntico e de difícil acesso, englobando vários ministérios e diversas entidades que operavam a nível nacional, provincial e local.

Os principais problemas apontados ao sistema de apoio às crianças e jovens, criado pela *Act on Youth Care* de 2005, eram: 1) o aumento na utilização de serviços especializados, muitas vezes injustificada e relacionada com a falta de respostas preventivas; 2) o facto de os serviços especializados provinciais receberem mais fundos em comparação com os serviços universais e preventivos (*'imbalance in focus'*); 3) o sistema de apoio às crianças ter falta de transparência por causa dos numerosos serviços existentes e diferentes autoridades responsáveis e financiadoras das intervenções (*'fragmentation'*); 4) os problemas/necessidades de famílias são abordados por várias organizações e serviços diferentes que, frequentemente não cooperam entre si; 5) o aumento de custos verificado a cada ano (Daamen & Hilverdink, 2016; Netherlands Youth Institute, 2019).

Na sequência do debate sobre a proteção de crianças, nos meios políticos e académicos, alargado ao conjunto da sociedade, o governo holandês considerou que o sistema de apoio às crianças holandês necessitava de ser mais coerente, mais transparente, mais eficiente e menos custoso. Neste sentido, decidiu avançar com a descentralização de todas as responsabilidades administrativas e financeiras relacionadas com as políticas dirigidas para as crianças e jovens dos governos nacional e regionais para os governos locais. Assim, com a aprovação do Child

and Youth Act de 2015, os municípios passaram a ser responsáveis por todo o ‘*continuum*’ de serviços sociais prestados às crianças, desde os serviços universais e preventivos, até aos serviços especializados, incluindo a proteção de crianças e os cuidados de saúde mental (Daamen, E. & Hilverdink, P., 2016).

Segundo o Child and Youth Act o foco dos cuidados às crianças deve centrar-se no seu desenvolvimento normal e o objetivo da Lei é diminuir o número de crianças que recebem serviços especializados e aumentar o apoio preventivo, a intervenção precoce, a cooperação entre serviços e o apoio nas redes sociais locais. A transferência da responsabilidade de serviços especializados para os municípios levou à adoção de uma medida para permitir que municípios mais pequenos formassem ‘alianças regionais’ para criarem estruturas, no âmbito da proteção ou da colocação em famílias de acolhimento ou institucionais que serviam vários municípios (Daamen, E. & Hilverdink, P., 2016).

Na sequência da aprovação da Lei de 2015, os municípios holandeses tiveram que criar, no município ou na região, os *Advice and Reporting Centre for Domestic Violence and Child Abuse* (AMHK), também designados ‘safe home’. Os AMHK são a instituição local onde qualquer técnico que trabalha com crianças, ou simples cidadão, pode reportar um caso de maus-tratos a crianças, mas também de violência doméstica entre adultos. Segundo o relatório *Briefing on the Dutch Child Protection System*, publicado no âmbito do projeto HESTIA, para além dos AMHK, as entidades fundamentais na operacionalização da proteção de crianças são o *Child Protection Board*, o Tribunal Juvenil e agências certificadas responsáveis pela aplicação das medidas de proteção de crianças (Bouma et al., 2016; Knorth, et al., 2023).

No âmbito da proteção de crianças, os AMHK não aplicam medidas de proteção. As funções destas entidades, descritas no Social Support Act, de 2015, são aconselhar as pessoas que os procuram preocupadas com a situação de uma criança ou família, registar as comunicações recebidas de possíveis casos de maus-tratos a crianças ou de violência doméstica e investigar estes casos e decidir os passos seguintes a tomar que podem incluir reportar os casos à polícia ou ao Child Protection Board (CPB). As três principais decisões que podem ser tomadas são referir a situação aos serviços de proteção social, providenciar novos apoios sociais à família ou iniciar uma investigação pelo próprio AMHK para verificar se existe uma situação de maus-tratos a crianças.

O CPB é uma organização de âmbito nacional, dependente do Ministério da Segurança e Justiça que realiza investigações ligadas à proteção de crianças, mas também sobre situações de custódia, justiça juvenil e adoção. O AMHK pode requerer ao CPB que inicie uma

investigação. Estes requerimentos são avaliados pelos Advice Teams do CPB, existentes desde 2015. Se a investigação for iniciada, tem que seguir as orientações previstas no *Protocol for Protection Cases* e focar-se na segurança física e desenvolvimento da criança. A investigação termina com um relatório sobre o desenvolvimento da criança, a forma como está a ser criada, bem como as outras crianças do agregado familiar e uma análise dos fatores de risco e fatores protetivos relativos à criança e à família (Bouma et al., 2016).

Só o Tribunal Juvenil é que pode impor uma medida de proteção, como uma ordem de supervisão, com ou sem colocação da criança fora de casa, ou retirar a autoridade parental. Se o CPB considerar necessário impor uma medida de proteção, envia o relatório da investigação com uma proposta de medida de proteção para o Tribunal que toma uma decisão depois de ouvir os pais e a criança, se tiver mais de doze anos. As medidas de proteção impostas pelo Tribunal são implementadas por agências certificadas (existentes desde 2015), que irão designar um guardião para a criança e definir uma estratégia para o desenvolvimento da criança, sob a supervisão do CPB (Bouma et al., 2016).

A grande reforma do SPC holandês, lançada em 2015, teve como pano de fundo a ideia de integrar num *continuum* os serviços universais, preventivos e especializados, incluindo a proteção de crianças, e dois grandes objetivos gerais, realizar a descentralização e transformar o sistema. Em 2018, foi publicada uma primeira avaliação da concretização do Youth Act de 2015. De acordo com o Netherlands Youth Institute “*both legal and financial structures within have been transferred to the local level. The transformation of care however is falling behind*” (2019). Ou seja, a descentralização da proteção de crianças realizou-se com sucesso, mas a transformação do sistema está a acontecer com dificuldades.

Os principais problemas referidos são o facto de não se constatar uma diminuição na utilização dos cuidados especializados, a cooperação entre as equipas locais instaladas pelos municípios, os prestadores de serviços gerais e as entidades que garantem a proteção de crianças continuar a ser insuficiente, a política de ‘uma família, um plano e um coordenador’ ser muito difícil de aplicar no caso das famílias multiproblemáticas e as famílias mais vulneráveis, como as famílias monoparentais ou com rendimentos baixos, não terem apoios sociais adequados. Como referem Knorth e colegas: “*as a result of financial gaps at the level of responsible municipalities children and parents do not always receive the professional support they need*” (Knorth, et al., 2023, p. 310).

Uma conclusão de fundo da avaliação é de que uma transformação tão profunda do SPC holandês necessita de tempo e é preciso continuar a investir na prevenção, apoio parental e

cooperação interinstitucional. Para acelerar a transformação do sistema, o Governo lançou, ainda em 2018, um “*Action Programme taking care of our youth*” dividido em seis linhas de ação: “1) *Better access to youth care for Children and families*; 2) *More children raised at home*; 3) *Every child gets the chance to develop itself*; 4) *Better support to vulnerable youngsters towards independence*; 5) *Better protect children when their safety is at risk*; 6) *Investing in the professionalism of youth care professionals*” (Netherlands Youth Institute, 2019).

5.3 A mudança de paradigma na proteção de crianças em França

A 14 de março de 2016, foi aprovada uma nova *Loi de Protection de l'Enfance* que veio substituir a lei de proteção que estava em vigor desde 2007.

Desde o final dos anos cinquenta do século passado que a França tem dois tipos de intervenção protetiva das crianças, encetando logo em 1958 um processo de desjudicialização, que muitos países europeus fizeram e que Portugal iniciou em 1991, com a criação das Comissões de Proteção de Menores.

As intervenções judiciais: são levadas a cabo por agências do setor privado licenciadas, sob a autoridade da Aide Sociale à l'Enfance (ASE). Requerem uma decisão de um juiz de Justiça Juvenil que está encarregue da criminalidade de menores e de casos de proteção de crianças. A intervenção judicial não depende da autorização dos pais.

As intervenções administrativas: são desenvolvidas pelos serviços sociais dos departamentos, a ASE, ou por agências do setor privado licenciadas sob a autoridade da ASE. Estas intervenções não são judiciais e são tomadas pelo presidente do Conselho do Departamento, na sequência de uma sinalização de uma possível situação de perigo, obrigatória para técnicos e cidadãos, feita por Assistentes Sociais ou a pedido da própria família. Este tipo de intervenção exige o acordo dos pais, como acontece em Portugal.

A opção por um dos dois tipos de intervenção protetiva não depende da proximidade e da severidade da situação de perigo, mas do facto de a família consentir ou não em trabalhar com os Assistentes Sociais designados e do tipo de intervenção decidido (Bolter & Séraphin, 2019).

A proteção de crianças, em sentido lato, incluindo os apoios sociais às crianças e às famílias é feita por uma rede densa de serviços, cada um com a sua própria organização e com as suas regras específicas, mas está centrada nos 101 Departamentos existentes e é coordenada pelos seus serviços. A devolução da proteção de crianças e outros serviços sociais aos Departamentos

é decidida por uma Lei de 1983 e por uma reforma de 1989 que confirmam o papel central dos Departamentos na rede de serviços e organizações que trabalham na proteção e no apoio às crianças e famílias. A Lei de proteção da infância de março de 2007 afirma o papel do presidente do Conselho do Departamento como o dirigente local responsável pela proteção da infância (Bolter & Séraphin, 2019).

De acordo com os autores citados, o grande objetivo desta lei (n.º 293/2007) foi apostar em força na prevenção e na intervenção precoce para detetar cedo problemas das crianças e prevenir o seu agravamento. Em 2007, os serviços especializados médico-sociais *Protection maternelle et infantile* (PMI), destinados a mulheres grávidas e a crianças com menos de seis anos, e que incluem um número de consultas obrigatórias consoante a idade das crianças, passaram a ser da responsabilidade dos Departamentos, também como meio de aconselhamento e deteção precoce de todo o tipo de problemas médicos e sociais que as famílias pudessem enfrentar. Assim, para além dos serviços universais prestados às crianças, os Departamentos passaram a contar com os serviços sociais e médicos, prestados pela ASE e pela PMI para apoiar as crianças e famílias.

A Lei de 2007, também determinou a criação nos Departamentos de um novo tipo de serviços, especificamente direcionados para a proteção de crianças em situação de perigo de maus-tratos ou negligência, as *Celules de Recueil des Informations Préoccupantes* (CRIP, células de recolha de informações preocupantes). As CRIP são unidades especializadas cuja função é recolher e avaliar todas as informações preocupantes sobre crianças no plano local e que não se ocupam de intervenções de proteção concretas. Para facilitar e agilizar o trabalho de recolha de informação estabelecem protocolos com o sistema judicial, as escolas públicas, que são os maiores fornecedores de informação, as instituições de saúde e outras entidades relevantes que trabalham com crianças.

A Lei também ordenou a criação de observatórios de proteção da infância a nível local (*observatoires départementaux de protection de l' enfance*), sendo que, em 2017, estavam criados 68 destes observatórios locais, nos 101 Departamentos, e tinha sido criado o Observatório Nacional de Proteção da Infância (Bolter & Séraphin, 2019).

Neste sistema as CRIP passam a assumir um papel de relevo. Em França a sinalização de situações de perigo para as crianças é obrigatória e é feita diretamente às CRIP, a uma linha telefónica nacional que visa a proteção das crianças ou aos Assistentes Sociais das várias entidades que as remetem para as CRIP. As CRIP recolhem toda a informação que os diversos serviços e entidades possuem sobre a família e propõe um dos dois tipos de intervenção. Se

ocorrer uma intervenção judicial, que o Departamento notifica ao procurador público, o juiz decide que tipo de ação é necessária, a qual será executada por uma agência privada licenciada. Se a opção for por uma intervenção de tipo administrativo, os técnicos da ASE ou de agências licenciadas decidirão com a criança e a família o que necessita de ser feito e por quanto tempo. A criação das CRIP também tinha como objetivo promover as intervenções administrativas, passando a intervenção judicial a ser o último recurso (Bolter & Séraphin, 2019).

Em síntese, o sistema de proteção de crianças associado à implementação da Lei de 2007 complexifica o número de estruturas que intervêm nas situações de perigo detetadas, ao mesmo tempo que procura impulsionar a prevenção e a intervenção precoce e tenta reduzir o número de intervenções judiciais, considerado muito elevado em França.

Em 2016, é aprovada uma nova *Loi de Protection de l'Enfance*. Para alguns autores, como Bolter e Séraphin que citámos para descrever o sistema de proteção implementado a partir da Lei de 2007, a nova Lei, no essencial, surge numa linha de continuidade com a anterior, visto que se mantêm as estruturas encarregues da proteção de crianças. Mas outros autores, designadamente em artigos publicados num número especial da revista *Le Sociographe* sobre “La Protection de l'Enfance”, publicada em 2017, consideram que a nova Lei traz importantes transformações, ou ainda que representa uma mudança de paradigma no sistema de proteção de crianças francês.

A multiplicidade e complexidade de estruturas que participam na proteção de crianças a nível local mantêm-se, mas a Lei de 2016, reafirma o papel dirigente no apoio social às crianças e famílias e na proteção de crianças em situações de perigo conferido aos Departamentos e cria um *Conseil National de la Protection de l'Enfance* que visa dar coerência às políticas públicas de proteção de crianças, dando-lhes maior visibilidade e juntando todos os atores envolvidos a nível nacional, e impulsiona a participação do jovens, através da criação progressiva de Conselhos de Jovens nos Departamentos (Malherb, 2017).

Na referida revista Anne Devresse, comparando as leis de proteção da infância de 2007 e de 2016, considera que esta última, para além de reforçar a missão da prevenção no campo da proteção da infância, afirmada pela lei anterior, representa uma mudança de paradigma nas práticas até então dominadas pela reparação das falhas parentais para a substituir por uma abordagem centrada nas necessidades da criança. Segundo a autora, o fundamental é o conjunto de ações conduzidas para sustentar o desenvolvimento da criança e o exercício da parentalidade, a montante do exercício de decisões, administrativas ou judiciais, de proteção da infância (Devresse, 2017).

O artigo 1.º da Lei de 2016 refere que “*A proteção da infância visa garantir a tomada em conta das necessidades fundamentais da criança, apoiar o seu desenvolvimento físico, afetivo, intelectual e social e preservar a sua saúde, a sua moral e a sua educação, no respeito pelos seus direitos*”. O centro da atividade protetiva da criança passa a estar na avaliação pluridisciplinar das necessidades da criança para apoiar o seu desenvolvimento, o que representa uma mudança significativa com impacto nas políticas dirigidas à infância.

Uma última questão sobre o SPC francês que importa referir é a da importância conferida à avaliação das políticas públicas e dos seus impactos. Um artigo da revista referida, “*L’évaluation de l’activité en Protection de l’Enfance*” (Albert et al., 2017) aborda a história da avaliação da proteção da infância em França e a evolução de uma pesquisa conjunta sobre a avaliação da Proteção da Infância em França e no Québec.

No que diz respeito à avaliação da proteção da infância em França, não deixa de ser notável o facto de, desde da Lei de Proteção de 2002, os mecanismos de avaliações internos e externos estarem previstos na lei e associados à sua concretização, com o objetivo de conhecer os seus impactos no campo da infância em perigo. Na mesma lógica, no Québec a Lei de Proteção da Infância de 2007, introduziu a obrigação, para o Ministério da Saúde e dos Serviços Sociais, de apresentar à Assembleia Nacional, a cada cinco anos, um estudo medindo os impactos da lei sobre a estabilidade e as condições de vida das crianças e apresentar recomendações para ajustar a lei (Albert et al., 2017).

A França tem uma “*Stratégie nationale de prévention et de protection de l’ enfance*” que tem como lema “*garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits*”. Nesta estratégia que visa proteger e emancipar as crianças que à partida não têm as mesmas oportunidades que outras, assumem-se quatro compromissos com as crianças e as suas famílias: 1) agir o mais cedo possível para responder às necessidades das crianças e das suas famílias; 2) assegurar os percursos das crianças protegidas e prevenir ruturas; 3) dar às crianças meios de agir e garantir os seus direitos; 4) preparar o seu futuro para dar segurança à sua vida como adultos.

5.4 A centralização da proteção de crianças na Irlanda

Em 2014, a Irlanda implementou uma profunda transformação no modelo de organização da prestação de serviços e apoios sociais às crianças e às famílias, incluindo o trabalho específico

de proteção de crianças em perigo, ao criar a Child and Family Agency (TUSLA), como uma autoridade estatal independente.

A criação da TUSLA, o único modelo de bem-estar e proteção de crianças centralizado e de âmbito nacional na Europa, representou uma rutura com o modelo anterior, na medida em que, pela primeira vez na Irlanda, o bem-estar e a proteção das crianças passam a ser responsabilidade de uma entidade estatal. Antes de 2014, constituía uma pequena parte dos serviços de saúde e sociais, dirigidos pelo Health Services Executive e pelos seus serviços nas 11 regiões existentes, cujo foco se centrava nos hospitais e na saúde, e que, em grande medida, era levado à prática por organizações privadas católicas, predominantes no sistema educativo e nas estruturas religiosas de acolhimento de crianças (Burns e McGregor, 2019).

Segundo os autores referidos no parágrafo anterior, responsáveis pelo capítulo dedicado à Irlanda, no estudo editado por Merkel-Holguin e colegas (2019), há três acontecimentos importantes, em 2012, que influenciam esta mudança de rumo. O primeiro é a publicação do *Report of the Task Force on the Child and Family Support Agency*, a defender a necessidade de criar uma estrutura nacional autónoma responsável pela proteção e bem-estar das crianças. Em segundo lugar é o esforço de definição de *standards* na proteção de crianças e de regulamentação da profissão dos Assistentes Sociais e, finalmente, é a realização de um referendo nacional constitucional, denominado *Children's Rights Referendum*, cujo resultado levou à inserção na Constituição irlandesa de um sub-artigo 42 A. ° sobre os direitos das crianças, a responsabilidade na proteção de crianças e a revisão do sistema de adoção, considerado demasiado restritivo (Burns e McGregor, 2019).

A TUSLA vai englobar - e introduzir significativas mudanças - os apoios sociais às crianças e às famílias, a proteção de crianças no sentido restrito, serviços e apoios educativos e a institucionalização de crianças ou a sua colocação em famílias de acolhimento. Os serviços sociais educativos foram retirados ao Departamento de Educação e incorporados na nova agência. Apenas os serviços de apoio psicológico e de apoio às crianças e adolescentes na área da saúde mental continuaram a ser dirigidos pelo Health Services Executive (Burns e McGregor, 2019).

A criação de uma nova Agência independente e especializada não visou apenas dar visibilidade e importância ao apoio ao bem-estar das famílias e à proteção de crianças, que estavam secundarizadas na área da saúde em que estavam inseridas. Pretendeu-se introduzir uma profunda mudança e reorientação das práticas nestas áreas, de acordo com os princípios de prevenção, apoio parental e intervenção precoce e, por outro lado, garantir a qualificação da

força de trabalho que trabalha nas áreas do bem-estar e proteção das crianças, considerada essencial.

Para complementar os serviços da Agência, que representam um forte investimento no bem-estar das crianças e famílias, é lançado um novo programa “*Parenting, Prevention and Family Support*” (PPFS), apoiado por fundos filantrópicos, incluindo principalmente apoios na proteção e bem-estar de crianças, serviços de avaliação e intervenção, cuidados alternativos (famílias e casas de acolhimento) e apoios sociais educativos. Um instrumento de avaliação foi adotado para calcular os níveis necessários de apoios e de intervenção, o *Hardiker’s model* com 4 níveis: 1) serviços universais; 2) algumas necessidades não satisfeitas; 3) significativas necessidades não satisfeitas e/ou risco de maus-tratos; 4) e necessidades agudas ou de alto nível ou perigo de maus-tratos (Burns e McGregor, 2019).

Na perspetiva de transformação das práticas e qualificação da força de trabalho, todos os trabalhadores sociais que trabalhavam na proteção de crianças, durante 2017/2018, foram treinados no “*Signs of Safety Model*, desenvolvido por Steve Edwards e Andrew Turnell, nos anos oitenta, na Austrália, reconhecido como uma nova abordagem nacional à prática na Irlanda na “*Child Protection and Welfare Strategy 2017-2022*”, lançada pela TUSLA em 2017.

A estratégia irlandesa para o bem-estar e proteção de crianças tem como princípio fundamental “*the safety and welfare of Children is everyone’s responsibility*” e define seis objetivos estratégicos, dos quais, para além da implementação do modelo referido anteriormente, destacamos o quarto que refere o desenvolvimento proativo de relações com parceiros, que inclui *stakeholders* internos e externos, as crianças, as famílias e as redes alargadas em que estão inseridas, e o sexto que refere a necessidade de definir resultados mensuráveis que permitam à TUSLA avaliar o sucesso desses resultados para as crianças e as famílias (Burns e McGregor, 2019).

A opção por um modelo de SPC centralizado, com uma estrutura de âmbito nacional, como é a TUSLA, pode ser discutida, considerando as suas vantagens e possíveis desvantagens, mas uma das vantagens que tem merecido reconhecimento internacional é a qualidade e elevado profissionalismo da sua força de trabalho e a estabilidade e os elevados níveis de retenção, comparativamente a outros países, dos trabalhadores sociais que a compõem (Merkel-Holguin et al., 2019).

No capítulo dedicado à Irlanda, os autores Burns e McGregor, explicam as razões deste sucesso. Em 2015, a Child and Family Agency (TUSLA) recebeu 43.596 sinalizações de perigo, números semelhantes aos que se verificam em média em Portugal nos últimos anos. No final

de 2016, a TUSLA tinha 1.458 trabalhadores sociais, a tempo inteiro, a trabalhar em 25.034 processos abertos, número considerado ainda insuficiente e que levou o governo irlandês a criar 300 novos postos de trabalho na TUSLA, no final de 2017.

O trabalho visando o bem-estar e a proteção das crianças é um trabalho intelectual e emocionalmente exigente, por vezes muito stressante e exposto à crítica e ao escrutínio público, o que faz com que em muitos países tenham elevadas taxas de abandono dos trabalhadores, por exemplo nos EUA, com abandonos anuais entre os 30 e 40%. Em contraste, na Irlanda, em 2014, os abandonos atingiram apenas 8% (6,6% excluindo as reformas). Por outro lado, o setor de proteção de crianças tem trabalhadores com 5 a 30 anos de experiência prática, o que significa que existe um concomitante elevado grau de ‘*expertise*’, e também o facto relevante de existir neste sector uma forte mistura de novos trabalhadores com trabalhadores muito experientes.

As elevadas taxas de retenção dos trabalhadores deste setor refletem um nível de satisfação com este trabalho invulgar, associado a bons níveis salariais, boas condições de trabalho, valorização social da profissão e um nível elevado de autonomia que os trabalhadores sociais valorizam. Outra razão que explica este facto é a elevada qualificação da força de trabalho. Segundo os autores referidos: “*Unlike some other countries, Ireland has not de-professionalised child protection and welfare: to work in this area, you must have a social work degree with either a 4-year undergraduate bachelor of social work (BSW) or have a Masters in social work (MSW, 5 years in university)*”, (Burns e McGregor, 2019, p. 129).

Em síntese, na Irlanda, apesar da persistência de problemas como a falta de recursos adequados e de tempo necessário para realizar o trabalho de apoio às crianças e famílias, existe uma força de trabalho altamente qualificada, motivada e valorizada em virtude da sua posição e salário, que gera um grande potencial para a mudança e motivação para a melhoria do trabalho desenvolvido na área da proteção e bem-estar das crianças (Burns e McGregor, 2019).

5.5 A persistência de uma visão forense da proteção de crianças em Portugal

Em 1999, o sistema de proteção de crianças português sofreu uma profunda transformação com a publicação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) e a Lei Tutelar Educativa (LTE), processo que descrevemos no capítulo anterior (subcapítulo 4.1). Com a LCPCJ, implementada a partir de janeiro 2001, surge um novo modelo de operacionalizar a

proteção de crianças, corporizado na criação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), que se mantém nos seus aspetos essenciais até à atualidade.

O modelo de operacionalização da proteção de crianças português baseia-se no princípio da subsidiariedade entre as entidades estatutárias formais referidas na LPCJP: as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ), as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e os Tribunais. O sistema de proteção de crianças português é representado graficamente como uma pirâmide.

Na base da pirâmide estão as ECMIJ que fazem a prevenção primária e intervêm nas situações de perigo em consenso com os pais, mas não têm competência para aplicar medidas de promoção e proteção, a seguir as CPCJ cuja intervenção ocorre quando as ECMIJ não conseguem remover o perigo e que só pode ocorrer com o consentimento expresso dos pais, e no topo estão os Tribunais que constituem o último patamar da intervenção protetiva e são as únicas entidades com competência para aplicar medidas coercivas (Guerra, P., 2016).

As CPCJ são herdeiras das Comissões de Proteção de Menores criadas em 1991, na segunda revisão da OTM, e tal como estas baseiam-se na ideia de que a proteção de crianças pode ser feita por via administrativa, a montante e de forma complementar à intervenção dos tribunais. Rui Epifânio (2001) refere outras duas ideias chave para o modelo das CPCJ: a intervenção das CPCJ só pode ocorrer com o consentimento expresso dos pais ou encarregados de educação da criança; as CPCJ, são uma parceria com uma composição interdisciplinar e interinstitucional, representativas das comunidades locais.

A Lei define as CPCJ como instituições oficiais não judiciárias (instaladas por portaria dos Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social), com autonomia funcional e que visam promover os direitos da criança e do jovem e que deliberam com imparcialidade e independência para pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, educação ou desenvolvimento integral (art.º 12 da LPCJP), desde que com o consentimento formal dos pais.

A comissão de proteção funciona em modalidade alargada ou restrita (art.º 16). À comissão alargada compete desenvolver ações de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo (art.º 18). À comissão restrita compete intervir nas situações de perigo. Decide da abertura e instrução de um processo de promoção e proteção e decide a aplicação e acompanhar e rever as medidas de promoção e proteção (art.º 21). Os membros das comissões de proteção, na modalidade restrita ou alargada, são afetados pelas entidades, públicas e privadas,

representadas nas CPCJ e trabalham nestas a tempo inteiro ou a tempo parcial, neste último caso acumulando o trabalho desenvolvido nas CPCJ com o que fazem nas entidades de origem.

A comissão restrita integra obrigatoriamente representantes do município, da segurança social, da educação e da saúde, sendo os restantes membros, em número nunca inferior a cinco, designados pela comissão alargada, incluindo um representante das instituições particulares de solidariedade social (art.º 20). A comissão restrita funciona em permanência e o seu plenário reúne sempre que convocado pelo seu presidente, no mínimo com periodicidade quinzenal (art.º 22). Já a comissão alargada, que integra os membros da restrita, funciona em plenário ou por grupos de trabalho para assuntos específicos, reunindo o seu plenário no mínimo mensalmente e sendo que a afetação dos seus comissários a trabalho efetivo na comissão é por tempo não inferior a oito horas mensais (art.º 19).

Como se processa a intervenção protetiva das crianças pelas CPCJ? Quando a comissão recebe a sinalização de uma situação de perigo para uma criança faz uma avaliação preliminar da situação que consiste num simples procedimento administrativo para verificar a existência da situação de perigo sinalizada e se esta é da competência territorial da CPCJ. Em muitos países europeus, a análise preliminar das situações reportadas é considerada um processo chave em que se define se há uma efetiva situação de perigo ou necessidades de apoio familiar e se procura aferir o grau de gravidade da situação e determinar a urgência da intervenção protetiva.

Se se verificam as duas situações referidas a CPCJ abre, de imediato, um processo de promoção e proteção e designa um gestor de caso para realizar um diagnóstico da situação, após ouvir os pais ou encarregados de educação e a criança se for maior de doze anos, após o que propõe um Plano de Promoção e Proteção, contemplando medidas concretas, que os pais devem assinar. Se os pais não concordarem o processo pode ser arquivado ou, na maioria dos casos, é remetido para o Tribunal de Família competente. Se os pais assinarem o Plano, compete à comissão aplicar e fazer o acompanhamento das medidas de PP decididas. Só que as comissões, muitas vezes, estão assoberbadas com o elevado número de processos e não têm capacidade para executar as medidas, pelo que tendem a delegar esse trabalho nas ECMIJ, como acontece nas 4 CPCJ de Lisboa onde a execução das medidas é assegurada, principalmente, pela SCML (Pedroso et al., 2017).

Em Portugal, nos últimos 20 anos, ocorreram mudanças muito significativas e rápidas no contexto em que o sistema de proteção está inserido e atua. Basta pensar no impacto da profunda crise financeira mundial de 2007/2008, na intervenção da troika em 2011, na concretização de políticas de austeridade, entre 2011 e 2015, na designação inédita de um governo socialista com

base em acordos com partidos de esquerda, após 2015 e, finalmente, na chegada da pandemia do COVID 19 com impactos em mudanças culturais e de mentalidades ainda imprevisíveis.

O sistema de proteção português permaneceu imune a estas alterações. Nos vinte anos que se seguem à implementação da LPCJP, o sistema de proteção português, pesem algumas alterações pontuais à lei em 2015 (Lei n.º 142/2015) e a criação da Equipas Técnicas Regionais (Decreto-Lei n.º 139/2017) medida já defendida na avaliação externa do sistema (Torres et al., 2008) permaneceu inalterado na sua orientação, conceitos fundamentais e modelo organizacional, com destaque para um pensamento dominante que vê a proteção das crianças como um fim em si mesmo.

A prevenção foi sempre o parente pobre no quadro da ação desenvolvida pelas CPCJ. Na realidade, era inexistente ou resumia-se à comemoração de datas como o aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança. A prevenção só começou a tornar-se efetiva com a realização do Mês de Prevenção dos Maus Tratos Infantis, a partir de 2008, e com a criação do projeto Tecer a Prevenção, a partir de 2010, que propunha a elaboração de diagnósticos locais e de Planos Locais de Prevenção e Promoção dos Direitos das Crianças (CNPDPJCJ, 2019). Estes progressos inegáveis, foram lentos e sempre condicionados pelas dificuldades de funcionamento de muitas comissões alargadas.

O Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2019, afirma nas recomendações finais que é necessário “*desenvolver uma prevenção sistémica apoiada nas comunidades locais*”, o que significa que a modalidade alargada das CPCJ deve concentrar-se em ativar as organizações locais comunitárias, vizinhos e cidadãos para que participem na prevenção e na proteção das crianças (CNPDPJCJ, 2020).

O atual modelo de organização português repercute-se, inevitavelmente, na composição da força de trabalho das CPCJ. Segundo o Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2019 (CNPDPJCJ, 2020), nesse ano havia 5030 membros das CPCJ, dos quais 2891 integravam a modalidade restrita. Considerando as valências técnicas representadas nas CPCJ: 1087 são da área da Educação; 849 do Serviço Social; 554 da Psicologia; 388 da Saúde. Mas 1664 membros responderam “outra”, ou seja, cerca de um terço dos membros das CPCJ ou não têm uma especialização específica ou optaram por não responder. No mesmo relatório, considerando as entidades de origem dos membros verificamos que 1203 são membros designados pelas Assembleias Municipais, de acordo com a alínea l) do artigo 17.º da CNPDPCJ; 820 foram cooptados (alínea m) do artigo 17.º).

Só a partir de 2018 é que surgiram perspetivas de mudança que vão no sentido de valorizar o trabalho preventivo. Em 2018, começou a ser desenvolvido o Programa Adélia, de apoio à parentalidade positiva, na linha dos programas de apoio parental que a OMS (2018) considera úteis e cientificamente validados. Em 2020 foi criado o Conselho Nacional de Crianças e Jovens, um primeiro passo para tornar efetiva a participação dos jovens e foi aprovada a Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024 (Diário da República n.º 245/2020, de 18 de dezembro) que cria uma oportunidade para o desenvolvimento de uma política integrada para o bem-estar das crianças e jovens em Portugal.

5.6 Conclusões da análise comparada entre países

No que diz respeito à orientação filosófica global dos sistemas de proteção de crianças na Europa, desde os anos oitenta do século passado, que a Finlândia e outros países nórdicos adotaram uma *child centric orientation*. Esta abordagem valoriza o papel das crianças na sociedade e traduz-se no desenvolvimento de políticas integradas que visam criar condições para o bem-estar e o desenvolvimento harmonioso de todas as crianças, tendo como pilares a promoção dos direitos da criança e a implementação da igualdade de oportunidades.

Nesta perspetiva, os serviços universais e serviços específicos para crianças e famílias com necessidades devem estar disponíveis e ser acessíveis a todas as crianças e famílias e o papel do Estado é garantir que estes serviços são prestados a todas as crianças com rapidez e eficácia. Nesta lógica de desenvolvimento de uma política global, a proteção de crianças face a situações de perigo, integra-se nas políticas estatais de promoção do bem-estar das crianças e é acionada quando necessário.

A Holanda, com a nova Lei de 2015, descentraliza a proteção de crianças, que estava separada das políticas de bem-estar para crianças e jovens, para os municípios, mas também promove a articulação do conjunto de políticas que visam o bem-estar e o desenvolvimento das crianças, e a França, com a nova Lei de 2016, centra a intervenção protetiva na satisfação das necessidades das crianças. Ambos os países passaram a assumir uma visão holística e integrada que visa o bem-estar, a promoção dos direitos e a proteção das crianças e, ao mesmo tempo, a aposta na priorização da prevenção, como forma de desenvolver fatores de proteção, reduzir os fatores de risco e prevenir as situações de perigo para as crianças.

No quadro desta lógica de atuação que prioriza a prevenção, alguns países como a Holanda, a Irlanda e os países nórdicos perspetivam as intervenções concretas a diferentes níveis, de

forma articulada. Num primeiro nível, a existência de serviços universais de qualidade e acessíveis a todas as crianças e famílias, nas áreas da educação, saúde e proteção social é considerada essencial. Num segundo nível dedica-se uma atenção especial às situações de pobreza infantil e a crianças com necessidades especiais ou com problemas de saúde mental, bem como às famílias mais desfavorecidas, como as famílias com baixos rendimentos, as famílias mais numerosas e as monoparentais, as quais devem ser apoiadas através de serviços e medidas especializadas. Estes dois níveis configuram a implementação de políticas sociais preventivas. Num terceiro nível, existem serviços especializados para apoiar as famílias com graves necessidades, famílias multidesafiadas e intervir nas situações de risco ou perigo de maus-tratos ou negligência para as crianças, plano em que se situa a proteção de crianças pura e dura, em que as intervenções podem ser preventivas, mas são, na maioria dos casos, reativas.

O percurso que fizeram países como a Irlanda e a Holanda, e mesmo a França, apesar de neste último caso continuar a existir uma prevalência da intervenção do sistema judicial na proteção de crianças, foi no sentido de reformarem os seus sistemas para ultrapassarem uma visão forense estreita da proteção de crianças e investirem na prevenção, na intervenção precoce e no apoio parental, como defendeu o relatório final da Conferência de Nova Deli (UNICEF, et al., 2013).

Mas Portugal não fez este percurso. Em Portugal assume-se que a criança é um sujeito de direitos, mas dependente do seu círculo familiar, visão marcada pela ideologia familiarista católica. As políticas dirigidas às crianças não são vistas de forma integrada, mas tendencialmente compartimentada, e a proteção de crianças é operacionalizada como uma política específica, independente das restantes, onde as intervenções protetivas prevalecem claramente sobre a prevenção, visão que se reflete num modelo organizativo que privilegia a função protetiva da modalidade restrita das CPCJ.

O modelo de organização

Do ponto de vista do modelo de organização e operacionalização das políticas de bem-estar e proteção das crianças, Merkel-Holguin e colegas definiram três tipos de sistemas de proteção: centralizados, localizados e híbridos. Nos centralizados, os domínios englobados na proteção de crianças são da responsabilidade de uma estrutura de âmbito nacional. Nos modelos localizados existem leis ou um quadro legal nacional, mas as respostas operacionais são da responsabilidade de organismos locais. Nos híbridos há um modelo organizacional mais complexo em que as situações de menor risco são tratadas por estruturas locais, mas as situações

de maior gravidade, envolvendo potenciais colocações da criança fora de casa, são encaminhadas para uma entidade nacional especializada (Merkel-Holguin et al., 2019).

Na Europa só a República da Irlanda assumiu um modelo centralizado com a criação da TUSLA. A tendência mais vincada nos países europeus é para desenvolver SPC baseados em estruturas locais, como acontece nos países nórdicos, na Holanda, na França onde estas estruturas existem nos 101 Departamentos e também em Portugal onde as CPCJ estão instaladas praticamente em todos os concelhos. A Holanda pode ser considerado um sistema híbrido, visto que os casos de maus-tratos ou negligência mais graves são encaminhados para o Child Care and Protection Board, organizado a nível nacional.

Contudo, enquanto na maioria dos países, nos sistemas localizados, a responsabilidade pelo bem-estar e proteção das crianças pertence a estruturas oficiais, cuja legitimidade deriva de terem sido eleitas pelos cidadãos, como os municípios nos países nórdicos e na Holanda ou os departamentos franceses, em Portugal a proteção de crianças é feita pelas CPCJ que são uma estrutura de parceria, cujo processo de constituição resulta da afetação dos seus membros, pelas entidades públicas e privadas representadas nas CPCJ, os quais na sua maioria acumulam as funções desempenhadas nas CPCJ com as que têm nas entidades de origem.

A singularidade do sistema de proteção de crianças português, único na Europa, reside no seu modelo organizativo dual, com a divisão das CPCJ nas modalidades restrita e alargada com competências diferenciadas, e no facto de ser constituído por estruturas semiprofissionais, cujos membros funcionam, na sua maioria, em regime de part-time.

Este modelo de organização e operacionalização da proteção de crianças, que se mantém há mais de vinte anos, está esgotado, não porque não dê resposta a situações de perigo para as crianças, que se deve à dedicação e empenho dos membros das CPCJ, mas porque devido ao facto de o modelo ter sido pensado como uma resposta forense a situações de perigo, e subordinar a prevenção à proteção, se ter transformado num obstáculo a uma evolução similar à dos outros países analisados, ou seja, no sentido de pensar a proteção no quadro das políticas de bem-estar das crianças e priorizar a prevenção.

Uma outra tendência de evolução nos países europeus considerados vai no sentido da especialização das estruturas encarregues da proteção das crianças e da qualificação e profissionalização da força de trabalho afeta à implementação das políticas de bem-estar, promoção dos direitos e proteção das crianças.

Nos quatro países estudados, a organização e operacionalização do bem-estar e da proteção de crianças são da responsabilidade de gabinetes ou serviços de apoio ao bem-estar das crianças

existentes nos municípios, mas existem estruturas nacionais estatais que dão consistência às políticas de bem-estar e proteção de crianças que são aplicadas, e que dão apoio e orientação às estruturas locais que as executam, como o Instituto para a Saúde e Bem-estar na Finlândia ou o Conselho Nacional de Proteção da Infância em França.

A Holanda e a França criaram estruturas municipais especializadas que concentram as sinalizações de situações de perigo de maus-tratos ou negligência para as crianças, procedem à análise inicial da gravidade destas situações e propõem o tipo de medidas necessárias para resolver as situações de perigo. Estas estruturas, os AMHK na Holanda e as CRIP em França, apenas fazem a recolha de informação necessária, a avaliação diagnóstica e o encaminhamento dos casos, mas não aplicam medidas de proteção.

A criação deste tipo de estruturas espelha o cuidado com que estes, e muitos outros países na Europa, encaram as primeiras análises das sinalizações de perigo que recebem e fazem a triagem entre necessidades de apoio às crianças e às famílias e situações de perigo efetivo para as crianças, o que reduz significativamente o número de crianças integradas nos sistemas de proteção e a quem são aplicados planos e medidas protetivas, enquanto que em Portugal estas análises preliminares são reduzidas a um simples processo administrativo que dá, quase sempre, lugar à abertura de um processo de promoção e proteção.

Na lógica da criação de estruturas especializadas vale a pena salientar o papel dos nove centros de excelência e bem-estar social da Finlândia, que colaboram com as universidades e procuram associar a investigação à prática concreta e reconhecer a importância das avaliações externas e internas dos SPC e dos impactos da sua intervenção protetiva, no caso da França explicitados na Lei, para promover a evolução destes sistemas e a melhoria da sua capacidade protetiva.

A força de trabalho

Considerando as características da força de trabalho dos países estudados, retiramos duas conclusões que nos parecem cruciais.

Nestes países, a responsabilidade pela concretização das políticas de bem-estar, promoção dos direitos e proteção das crianças está centrada nos municípios ou nos departamentos, o que não significa que não haja uma colaboração interinstitucional e multidisciplinar com outras entidades, públicas e privadas, na produção dos diagnósticos e antecedendo a tomada de decisões sobre apoios específicos às crianças e às famílias ou a aplicação de medidas protetivas.

No que diz respeito à aplicação de medidas protetivas, face a situações de perigo para as crianças diagnosticadas, na Irlanda os técnicos da TUSLA têm um papel fundamental, tal como os técnicos do serviço social nos municípios dos países nórdicos, onde é sempre nomeado um técnico especializado para acompanhar e colaborar com a criança e a família, mas quando necessário podem delegar intervenções específicas em agências privadas certificadas. A Holanda e a França delegam, frequentemente, as intervenções concretas decididas pelos Tribunais, em agências privadas, certificadas por estruturas estatais capacitadas para as avaliarem, isto é, com competência legal para decidir se essas entidades privadas preenchem determinados requisitos organizacionais e possuem pessoal técnico especializado, considerados indispensáveis para a aplicação e acompanhamento das medidas, e cuja intervenção também é supervisionada por estruturas municipais como, por exemplo, a Aide Sociale à l' Enfance em França.

Uma segunda questão diz respeito às qualificações académicas exigidas aos trabalhadores dos municípios, envolvidos nas intervenções protetivas de crianças e também na prestação de serviços e apoios especializados às crianças e respetivas famílias, considerando as exigências técnicas e emocionais deste tipo de trabalho. Na Finlândia é exigido aos trabalhadores municipais que intervêm neste âmbito um grau de mestre em Serviço Social (cinco anos de estudos universitários). A Irlanda, considerada um modelo em matéria de especialização, profissionalização e valorização da profissão e dos trabalhadores que trabalham na proteção de crianças, favorecendo a sua retenção em condições difíceis, exige aos trabalhadores da TUSLA quatro (bachelor) ou 5 anos (masters) de preparação universitária, tendência seguida pela Holanda e pela França.

Ou seja, nos países analisados existe uma aposta clara na especialização das estruturas que trabalham com crianças, e em particular na sua proteção no sentido mais estrito, bem como na exigência de formação específica e de profissionalização dos técnicos desta área, a quem é exigida uma qualificação académica na área do Serviço Social ou de outras Ciências Sociais, ao mesmo tempo que se procura garantir boas condições de trabalho e com estabilidade. Em Portugal esta política de especialização e profissionalização dos técnicos das CPCJ é claramente desvalorizada e, em consequência, não existem exigências relativas às qualificações dos técnicos das CPCJ, mas apenas recomendações sobre as formações profissionais desejáveis, que são referidas na LPCJP.

Em síntese, na análise comparativa dos SPC dos países da UE selecionados com o sistema de proteção português, constatamos a existência de três tendências de evolução marcantes: i) a

integração da proteção de crianças no quadro das políticas que visam o bem-estar de todas as crianças, com intervenções articuladas de prevenção e proteção; ii) a especialização das estruturas formais estatutárias envolvidas na intervenção protetiva; e iii) a opção por uma força de trabalho profissionalizada e altamente especializada no trabalho com crianças e famílias, tendências que Portugal não acompanhou.

Em conclusão, parece-nos que é indispensável repensar o sistema português, a partir de estudos comparativos com os sistemas de proteção de outros países, bem como tomando em consideração teorizações recentes sobre os sistemas de proteção de crianças.

Capítulo 6 – O presente e o futuro do sistema de proteção de crianças português

Neste capítulo procedemos à análise de conteúdo das entrevistas a informadores privilegiados, bem como da informação que resultou da realização de um grupo focal com presidentes e secretários das CPCJ, confrontando a informação recolhida sobre o que pensam atores e observadores do SPC português, através destas técnicas de investigação qualitativas, com as conclusões parciais a que fomos chegando, decorrentes da revisão da literatura internacional (capítulo 2) e nacional (capítulo 4) efetuadas.

O trabalho de campo, complementando a revisão da literatura pertinente nacional e internacional sobre o nosso objeto de estudo, o sistema de proteção de crianças português numa análise comparativa com outros sistemas de países da União Europeia, consistiu na realização de 18 entrevistas a antigos e atuais dirigentes do sistema, académicos com profundo conhecimento do SPC e membros das CPCJ, bem como na realização de um grupo focal com 10 presidentes e secretários de CPCJ. O facto de a reunião do grupo focal, muito rico e participado, ter confirmado a informação recolhida através das entrevistas, mostrou que tínhamos atingido uma situação de ‘*saturação teórica*’ (Bryman, 2012), em que não surgem dados novos e que nos permitiu concluir a análise de conteúdo da informação recolhida.

A análise de conteúdo, no quadro da pesquisa qualitativa, no essencial é uma operação de sistematização e classificação das opiniões dos intervenientes no processo de investigação desenvolvido, utilizando unidades de análise decorrentes dos temas e dimensões que presidiram à investigação para organizar as opiniões expressas como unidades de conteúdo significantes, isto é, variáveis explicativas das unidades de análise. A partir das unidades de conteúdo, procurámos encontrar padrões de significado e relações entre variáveis para definirmos categorias analíticas que nos ajudam a interpretar a realidade que pretendemos analisar.

Esta investigação sobre sistemas de proteção de crianças baseou-se em quatro dimensões: a orientação global do sistema, o modelo de organização e operacionalização, a força de trabalho e uma última dimensão, transversal e decorrente das anteriores que é a visão do futuro do SPC. A partir das perguntas de base do guião de entrevista, e das perguntas subsequentes que utilizámos com maior frequência nas entrevistas, pudemos definir nove unidades de análise, contendo múltiplas unidades de conteúdo.

No âmbito da dimensão **orientação global do sistema** definimos duas unidades de análise: i) a *relação entre bem-estar e proteção* que visa entender se, na perspetiva dos participantes na

investigação, existe ou não uma política integrada para a infância, uma articulação das políticas setoriais dirigidas às crianças e jovens e, particularmente, como é pensada a relação entre as políticas de bem-estar, promoção dos direitos e proteção das crianças; ii) o *enquadramento jurídico e institucional* pretende captar a perceção sobre a qualidade da lei de proteção vigente, a forma como esta lei reflete uma visão da criança e estabelece o equilíbrio entre os direitos da criança e os direitos dos pais, bem como sobre a inserção institucional da estrutura nacional que enquadra o sistema, e as atribuições que lhe são conferidas pela lei.

Para a dimensão **modelo de organização** definimos três unidades de análise: i) o *papel da estrutura nacional do sistema* remete-nos para as funções e poderes atribuídos à Comissão Nacional e para a forma como a CN enquadra e se relaciona com as CPCJ; ii) a *eficácia preventiva* passa pela análise do funcionamento da modalidade alargada, da sua capacidade de interagir com as ECMIJ e as comunidades locais e, em última análise, de desenvolver a prevenção; iii) a *eficácia protetiva* tem a ver com a existência de recursos humanos, isto é, com o número médio de processos que os técnicos acompanham, com a disponibilidade de tempo dos técnicos e a capacidade destes implementarem e acompanharem as medidas de promoção e proteção.

Na dimensão **força de trabalho** definimos duas unidades de análise: i) a *profissionalização* tem a ver com os pontos de vista sobre a afetação de técnicos pelas entidades, as funções duplas de muitos dos membros das CPCJ e a hipótese de profissionalização das CPCJ; ii) a *especialização* prende-se com o debate sobre a necessidade de os membros das CPCJ terem uma formação académica específica e sobre o tipo de formação inicial e/ou contínua que deve ser dada aos membros das CPCJ.

Por último, na dimensão transversal **perspetiva de futuro** definimos duas unidades de análise: i) a *mudança*, que remete para o debate sobre o grau e o tipo de mudança que o sistema necessita, uma mudança estrutural ou uma reforma cirúrgica, visando melhorias específicas; ou ii) a *continuidade*, se a aposta for na manutenção do atual sistema, com pequenos ajustamentos, garantindo a aplicabilidade da lei vigente e a continuidade das atuais estruturas ‘interinstitucionais e multidisciplinares’.

6.1 Percepções sobre a orientação global do SPC português

Neste campo analítico considerámos indispensável conhecer a opinião dos participantes na investigação sobre a existência, ou não, de uma política para a infância, isto é, de uma visão integrada das políticas setoriais que prioriza e visa garantir o desenvolvimento das crianças, numa lógica de favorecimento da igualdade de oportunidades e da promoção dos direitos das crianças, sobre a forma como o Estado procura equilibrar os direitos das crianças e os direitos dos pais ou cuidadores, bem como sobre o quadro institucional em que a proteção de crianças está inserida.

6.1.1 Há uma política para a infância e juventude em Portugal?

A questão não é simples e não se prende apenas com a eventual existência de um documento oficial que recobre todos os aspetos relativos ao bem-estar e condições de desenvolvimento de todas as crianças. A ideia de uma política para a infância traduz a existência de uma visão unificada para as crianças e jovens, e reflete o grau de prioridade que o Estado confere às políticas públicas dirigidas à infância e juventude, como forma de garantir o seu desenvolvimento integral e o futuro da sociedade.

O conceito de uma política para a infância pode, por isso, assumir diferentes formas que passam, por exemplo, pelo investimento nas políticas, medidas de política e programas direcionados às crianças e jovens, pela preocupação em articular as políticas setoriais, nas áreas da educação, saúde infantil e proteção social, vigentes em cada país, na definição e implementação de medidas específicas para crianças mais vulneráveis, por exemplo, com deficiência ou problemas de saúde mental, e pelos apoios às crianças e famílias mais desfavorecidas, em situações de pobreza e de exclusão social que, no seu conjunto, podem, eventualmente, estar consignadas numa estratégia nacional de promoção dos direitos das crianças ou num plano nacional para a infância e juventude.

Entre os participantes nesta investigação existe uma convicção, quase generalizada, de que há uma maior sensibilidade institucional relativa à infância e juventude, associada a um maior investimento nas medidas que lhes são dirigidas, nos últimos anos, mas também surgem dúvidas quanto à eficácia do investimento feito. Segundo um responsável da administração pública, na área da educação: *“nos últimos 20 anos o investimento é óbvio. Há uma evolução fruto de um investimento enorme. Portugal investiu, mas a eficácia é relativa... A integração das políticas públicas é uma quimera. A área social talvez seja das áreas onde a integração foi mais longe. No Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância conseguimos ir muito longe...*

Quando se prepara o Orçamento de Estado não está ninguém a pensar na infância... participei num estudo sobre justiça intergeracional, com análise de conteúdo sobre intervenções parlamentares em que se falava do futuro e de sustentabilidade. E aquelas (intervenções) em que se falava nas gerações mais jovens eram, apenas, menos de 20%. Portanto, este país quando pensa no futuro, não pensa nas crianças e nas gerações mais jovens ... O debate sobre a habitação e o emprego não é um debate sobre o que é que estamos a preparar para os que aí vêm. Para responder à pergunta se temos uma política para a infância? Não, não temos uma política para a infância (E 4)¹³.

Um dirigente da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), refere igualmente que “*tem vindo a ser feito um caminho*” e que “*tem existido um grande investimento*”. E sublinha os progressos realizados com um exemplo concreto, sobre uma instituição de acolhimento de crianças: “*na altura era muito comum as crianças serem acolhidas porque os pais tinham muitos filhos e carências económicas e porque não podiam estudar. Hoje, isso não acontece. O RSI teve um grande impacto. Com o RSI, com os livros gratuitos, com o apoio social escolar, hoje não temos crianças acolhidas por carência económica*” (E 5).

Um perito académico, partilha da ideia que se tem feito um caminho. “*Não há um documento que possa dizer que existe uma política a régua e esquadro para a infância. (...) Não existe uma política única como o Plano Nacional para a Igualdade de Género, mas todas as áreas evoluíram, a educação com os professores tutores, a polícia com o policiamento nas escolas. Há um caminho*” (E 16).

Um dirigente da CNPDPCJ, concorda que há investimento mas questiona as repercussões desse investimento no SPC: “*há um foco maior nas crianças, seja com a criação da Garantia para a Infância, a gratuitidade das creches, o subsídio de parentalidade... Tem havido investimento. Ainda falta, do ponto de vista do sistema de promoção e proteção, um investimento mais arrojado, do ponto de vista orçamental, para ter medidas mais eficazes seja na prevenção e também na criação de condições para a proteção*” (E 11).

Para um membro da magistratura, numa perspetiva global, mas centrada no SPC, “*acredito que vão sendo dados alguns passos..., mas acredito que o trabalho de prevenção, de que o Dr. Leandro tantas vezes nos falava, mais do que proteger a criança nós temos que pensar em melhorar a vida dela. Se calhar estamos muito concentrados na ideia da proteção depois do*

¹³ O E seguido de um número refere-se a entrevistas individuais, enquanto a marcação FG refere intervenções feitas no ‘focus group’.

perigo, em vez de prevenir o perigo, trabalhando o risco, antes que o risco se transforme em perigo”. Na sua opinião *“o sistema de proteção acaba por ser um bocadinho um filho de um deus menor em todas as políticas sociais...Estaremos na idade média da proteção em Portugal? Eu penso que não. Em termos de leis estamos bastante evoluídos. Agora é preciso darmos o salto para esta profissionalização, para esta concertação de todos os planos, saúde com educação, segurança social e justiça, para que nenhum destes setores se sobreponha aos outros”* (E 7).

Constatámos que muitas das respostas dos entrevistados, relativas à existência ou não de uma política para a infância, tenderam a referir-se apenas à política de prevenção, promoção dos direitos e proteção das crianças. Nesta perspetiva, vários entrevistados defendem a qualidade da nossa lei de proteção de crianças, assumindo, por exemplo, que a *“lei é muito ambiciosa, talvez das mais evoluídas do mundo”* (E 5). A defesa da excelência da LPCJP surge associada à defesa do desenho atual do sistema. *“Eu acho que o sistema está muito bem construído, é virtuoso e contempla tudo, o que acontece é que uma boa decisão não garante a execução ... se toda a gente cumprisse o que está na lei as coisas funcionavam”* (E 10). Ou dito de maneira ainda mais clara *“a avaliação global do sistema é positiva. Porque antes não havia nada e efetivamente protege crianças. Agora não está suficientemente desenvolvido na sua potencialidade, podia ser bem melhor se a lei fosse aplicada. Bastava isso”* (E 2).

6.1.2 Enquadramento jurídico e institucional do SPC

Existe uma visão tendencialmente benigna das virtualidades da LPCJP, refletida na posição que referimos anteriormente de que a lei está muito bem construída e o sistema muito bem desenhado e, conseqüentemente, os problemas ou dificuldades que o sistema enfrenta resultam da sua não aplicação. Contudo, enquanto alguns procuram os culpados por a lei não ser aplicada, designadamente, na chamada ‘primeira linha’, que não cumpre o seu papel na área da prevenção, e nas entidades parceiras das CPCJ, que não compreendem a importância primordial das CPCJ e a necessidade de priorizar a proteção das crianças, outros consideram que *“entre a legislação e a parte prática e operacional tem havido uma diferença muito grande, aliás bastante abismal, em que em algumas partes do país, aparentemente, está a funcionar bem, mas há outras em que não está”* (E 9).

Um membro do Conselho Nacional Alargado, profundo conhecedor do sistema, introduz o tema das possíveis alternativas ao atual modelo: *“acho que este é o melhor modelo, porque é um modelo interdisciplinar e capaz de chegar aos reais objetivos de promoção e proteção.*

Prefiro este modelo a um modelo que seja alocado à Segurança Social, e que seja a Segurança Social a ter técnicos exclusivos para fazer tudo isso, ou aos municípios, que é a grande tentação, penso eu, neste momento, com a passagem de competências para os municípios, que é que sejam as Câmaras Municipais a gerir as CPCJ. Mas se vão gerir as CPCJ, já não vão lá ter a saúde, nem a educação, nem a segurança social, nem nada. Vão ter técnicos, psicólogos, assistentes sociais, etc., do próprio município (...) Não temos aqui muitas alternativas. Portanto, temos o modelo atual, temos um modelo com isto tudo na Segurança Social, temos um modelo com isto tudo nos municípios e temos um modelo com isto tudo na Presidência do Conselho de Ministros.” (E 18).

Paralelamente, alguns participantes na nossa investigação defendem a necessidade de introduzir alterações na lei, adaptando-a às mudanças ocorridas na nossa sociedade e, inclusive, consideram que a revisão da LPCJP, efetuada com a aprovação da lei 142/2015, apesar de algumas alterações pontuais positivas, foi uma oportunidade falhada de fazer evoluir o sistema.

Segundo um membro da equipa técnica de apoio à Comissão Nacional: *“Não há sistemas perfeitos. Os sistemas evoluem, mudam. A realidade é mutante... e ao fim de um X tempo os sistemas como o nosso têm que mudar e adaptar-se a uma realidade nova. O nosso sistema muda muito pouquinho e não estruturalmente. (...) O sistema tinha que ser revisto. Porque é que a Comissão Nacional não faz uma série de programas a explicar o que é a proteção de crianças? O papel da CN devia ser de autoridade do sistema e, por outro lado, dar visibilidade ao sistema e fundamentar as suas necessidades (E 1).*

De acordo com um dirigente da CN *“Estamos no momento de olhar para a lei e perceber o que falha e o que não falha ... A lei 142/2015 veio trazer algumas melhorias, mas passados estes anos, sete anos, acho que têm que ser revistas. Na prática não tiveram o efeito desejado de reforço. É a altura de olhar para ela e ver o que se pode melhorar” (E 11).*

O membro da magistratura considera que *“em 2015 o legislador criou uma autonomia em relação ao poder político, mais de direito do que de facto, com poderes de supervisão e fiscalização dos dois primeiros patamares de intervenção, mas poderia ter ido mais longe. A CN acaba por ter muito menos poderes do que deveria ter (E 7).*

Considerando a inserção institucional e o papel da CNPDPCJ, há duas perspetivas que reúnem uma quase unanimidade dos participantes na investigação, a saber, que a Comissão Nacional devia depender da Presidência do Conselho de Ministros ou diretamente do Primeiro Ministro, e não da Segurança Social ou de um qualquer Ministério e, em segundo lugar, que os

poderes da CNPDPCJ deviam ser reforçados na lei, nomeadamente, na sua relação de orientação e enquadramento das CPCJ.

Para o membro da magistratura: *“se calhar precisávamos de um Provedor da Criança. Precisávamos de um Ministério da Infância e Juventude. O Provedor deve ser uma figura autónoma. Da mesma forma que defendo há muitos anos que a Comissão Nacional devia ser dependente da Presidência do Conselho de Ministros e não de qualquer órgão ministerial. Somos dos poucos países da Europa que não temos a figura do Provedor. Continuo a dizer que a criança não é nem nunca foi uma prioridade em Portugal. Até a proteção dos animais passa à frente disto tudo e a criança vai ficando para trás (E 7).*

Para o responsável da área da educação, citado anteriormente: *“eu defendo um órgão de coordenação de todas as políticas setoriais para a área da infância. Acho que a CNPDPCJ teria essa obrigação, mas para isso não poderia estar sediado na Segurança Social, tinha que depender do 1º Ministro ou da Presidência do Conselho de Ministros. O facto de se ter alojado a CN na Segurança Social foi uma solução rápida de eficácia no curto prazo, mas que comprometeu o impacto e o alcance que a política para a infância devia ter ... O discurso sobre a proteção da criança é multissetorial e enquanto estiver alojado no Ministério A, em concubinato com o Ministério B, vamos ter o afastamento dos restantes Ministérios e a infância na perspetiva de desenvolvimento não é um tema de assistência, não é um tema de proteção e guarda, é um tema da promoção da nossa qualidade de vida, de todos ... é um tema da política pública e, por isso, devia estar com o Primeiro Ministro, Ministro Adjunto ou Presidência do Conselho de Ministros (E 4).*

6.2 Perspetivas sobre o atual modelo de organização do SPC

Neste subcapítulo consideramos as diferentes formas como os participantes nesta investigação perspetivam o modelo de organização criado para implementar a prevenção, a promoção dos direitos e a proteção das crianças, designadamente: o papel da CNPDPCJ no enquadramento, supervisão e apoio às CPCJ e às Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ); a funcionalidade da divisão das CPCJ em duas modalidades, restrita e alargada; a eficácia do trabalho de proteção desenvolvido pelas CPCJ; e a eficácia do trabalho de prevenção e promoção dos direitos, desenvolvido pelas ECMIJ, em colaboração com as CPCJ.

6.2.1 Papel da estrutura nacional que enquadra o sistema

Passados mais de quinze anos da criação da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, o governo publica o Decreto-Lei n.º 159/2015, mais tarde substituído pelo Decreto-Lei n.º 139/2017, com o objetivo de *“introduzir melhorias na capacidade de ação do organismo com responsabilidades de coordenação estratégica da defesa dos direitos das crianças”*, porventura a melhor definição do papel da, agora, rebatizada Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens. Como refere o Decreto-Lei, pretendia-se *“fortalecer a capacidade de intervenção da Comissão Nacional”* e proporcionar às comissões de proteção *“um acompanhamento qualificado de proximidade”*. Então, o que mudou na estrutura nacional de enquadramento do sistema de proteção, segundo os participantes na nossa investigação?

Ao que parece não mudou grande coisa. Na legislação, os poderes da CN são de facto alargados, mas *“a Comissão nacional já tem mais poderes do que os que executa. A legislação veio trazer poderes à Comissão. A Comissão antes de 2015 não era uma coisa consultiva, mas não tinha muito poder. (...) Em 2015, a lógica era dar esse poder, mas nunca foi executado. Do ponto de vista da organização ficou tudo na mesma”* (E 5).

Nas opiniões dos participantes que abordam este tema, sobressaem duas ideias: primeiro, que a CN devia ter uma maior capacidade de intervenção, designadamente, junto das CPCJ e das ECMIJ e, em segundo lugar, que a CN devia ter outra inserção institucional e competências, suscetíveis de a valorizar e lhe conferir maior capacidade de intervenção.

O problema de fundo reside na incapacidade de a Comissão Nacional fazer cumprir, por parte de outras entidades parceiras das CPCJ, o que está na lei. Neste âmbito, há dois exemplos que são frequentemente referidos. O primeiro diz respeito à priorização da atividade desenvolvida nas CPCJ, prevista na lei, relativamente à atividade desenvolvida pelos membros das CPCJ na sua entidade de origem. Ora, como refere uma dirigente da CN, *“tinha que haver mais mecanismos de responsabilização das várias entidades pelo que fazem ou não fazem. A lei diz que há este dever de proteger que é prioritário (...) mas depois não há consequências para quem não o faz”* (E 11).

O segundo exemplo refere-se à definição dos tempos de afetação mínimos dos membros das CPCJ, face ao número de processos existente. *“Em dezembro de 2019 foram então aprovados tempos de afetação mínimos dos técnicos da comissão, organizados em 16 escalões, onde são definidos os tempos de afetação de cada técnico e o número de processos que deverão*

tratar (...) e ficou estabelecido um período de ‘vacatio’, de 2020 a 2022, como prazo para as entidades se adaptarem” (E 10).

Mas, de acordo com um membro de uma Equipa Técnica Regional *“na CN foi aprovado um documento com os tempos mínimos de afetação que tem um prazo de três anos para ser implementado, e a verdade é que nada está a ser cumprido com a desculpa das dificuldades criadas pela pandemia. Os tempos de afetação continuam a não ser cumpridos” (E 3).*

Uma outra questão, a que membros das CPCJ no ativo dão muito relevo, é a da necessidade de terem maior apoio técnico, enquadramento e formação por parte da CN ou de outras estruturas criadas para o efeito. A presidente de uma comissão de proteção de um concelho de pequena dimensão considera: *“acho que devíamos ter supervisão. Devíamos ter alguém na Comissão Nacional, ou fora da CN, regularmente (...) que fizéssemos estudos de caso, que debatêssemos a forma como intervimos naquela situação (...) eu acho que é importante essa supervisão” (E 12).*

No mesmo sentido, um ex-membro da Equipa Técnica Operativa refere que *“as funções da Comissão Nacional deviam ser de acompanhamento. Primeiro tem de ser dar muita informação e formação, para a formação e a informação ser a mesma. (...) Depois tem que estar presente nos momentos em que há dificuldade de acompanhamento. Um acompanhamento de proximidade, não é um acompanhamento na teoria. E depois tem de haver avaliação do trabalho das comissões (E 14).*

Questionada sobre o futuro do sistema, um dirigente da CN defende que a CN devia ter mais meios e uma relação hierarquizada com as CPCJ. *“Primeiro devia haver uma relação hierárquica com as comissões, ainda que mantendo a sua autonomia do ponto de vista da decisão dos casos, portanto sem intervenção direta nos processos, mas do ponto de vista funcional e organizacional tinha que haver uma hierarquia que garantisse que há uniformização de procedimentos, que há uma intervenção articulada, que a formação é obrigatória, que deveria dar mais robustez à CN, quer ao nível da relação com as comissões, e também ao nível da relação com as outras entidades. Há a eterna discussão se devíamos mudar para a Presidência do Conselho de Ministros. Eu acho que temos que ter garantias de ter um orçamento robusto (onde quer que estejamos) para poder levar a cabo a nossa missão” (E 11).*

A respeito da relação hierárquica com as comissões de proteção, o responsável da educação considera que *“há um problema de liderança, que é o Presidente da Comissão Nacional não ter poder hierárquico sobre os presidentes das comissões. Ora, isto é o princípio da desgraça.*

Eu gosto muito da subsidiariedade e da mobilização territorial, mas gosto ainda mais da eficácia. Eu acho que a Presidente da Comissão Nacional devia ter poder hierárquico sobre os presidentes das comissões, porque é a única forma de gerir um sistema de forma eficaz” (E 4).

Uma questão a que demos bastante destaque no ponto 2.3, e que diz respeito aos debates e iniciativas que muitos países europeus adotaram para lidar com os casos de violência muito graves ou mesmo fatais, e poderem aprender com possíveis erros e enganos cometidos no decurso das intervenções protetoras, não parece colher muita atenção, mas foi referida em duas das entrevistas: *“Em termos de proteção precisamos de indicadores para saber se é eficaz ou não. O número de mortes de crianças diminuiu? E as mortes das crianças o que é que implicaram para o sistema? Por exemplo em Inglaterra e noutros países nórdicos para-se. O que é que falhou? Vamos fazer a anatomia do caso porque não pode voltar a acontecer” (E 6).*

“Todos cometemos erros por inexperiência, por falta de saber, por falta de formação. E isso não pode acontecer. Mais, na minha opinião (...) devia haver, a Comissão Nacional, fosse lá quem fosse, devia ter um gabinete para situações, para situações muito difíceis em que as pessoas estão ali muito às aranhas. Como é que se deve fazer? (...) É o que os médicos fazem quando têm grandes problemas. Reúnem ali um conselho rapidamente. O que é que tu fazes numa situação destas? Para haver alguém com experiência que diga ... já tentaram esta hipótese ou já tentaram aquela” (E 14).

6.2.2 A comissão alargada e a promoção dos direitos e prevenção do perigo

As CPCJ funcionam em duas modalidades, alargada e restrita (artigo 16.º da Lei n.º 142/2015), com competências diferenciadas, respetivamente desenvolver ações de promoção dos direitos e de prevenção na comissão alargada, e intervir nas situações em que uma criança ou jovem está em perigo na comissão restrita. O funcionamento dual das comissões é uma especificidade do sistema de proteção de crianças português, pelo menos no contexto da União Europeia, cujos fundamentos são difíceis de perceber.

Na reforma do direito de menores de 1999, há uma clara intenção de evitar a ‘municipalização’ da proteção de crianças, defendendo que *“as comissões são em regra, uma entidade de base territorial municipal, mas não se assumem como um serviço municipalizado”* (Epifânio, 2001, p. 5.13). Para além da descrição das atribuições das duas modalidades, existem referências à importância de garantir uma composição interinstitucional e interdisciplinar em ambas as modalidades, e referências mais vagas ao facto de a modalidade alargada garantir a

presença de organizações das comunidades e a ligação às comunidades locais. Assim, numa perspetiva mais focada, as comissões na modalidade alargada poderiam sensibilizar as ECMIJ para atuarem efetivamente em primeira linha (Leandro, 2008) ou “*a comissão alargada deve funcionar como mediadora entre crianças e jovens e a comunidade, levando em atenção as respostas sociais existentes no concelho*” (Pedroso, et al., 2017, p.21).

No âmbito deste quadro teórico um pouco fluido, as questões concretas colocadas nas entrevistas e no grupo focal centraram-se na funcionalidade do modelo dual de organização das CPCJ e nas consequências práticas da sua operacionalização. No Grupo Focal, com a presença de presidentes e secretários de CPCJ de concelhos pequenos, médios e grandes, confirmámos a ideia recolhida em entrevistas feitas a presidentes de CPCJ de que, em geral, as comissões alargadas tendem a ter um funcionamento muito limitado que, por vezes, se reduz à participação na reunião mensal prevista na lei.

A presidente de uma CPCJ de tamanho médio (cerca de 600 processos ativos) considera que “*a alargada é só para as reuniões. Há entidades que não percebem muito bem porque é que ali estão. Quando são designados já deviam saber o que é que devem fazer*” (FG 4). Ideia confirmada pela presidente de uma grande CPCJ (cerca de 1000 processos ativos): “*Outra dificuldade são as questões da prevenção. Acaba por ser sempre a restrita a fazer o trabalho da alargada. Com o volume processual que temos, a prevenção cai sempre um bocadinho. Estamos tão assoberbados com o imediato que a prevenção fica para trás. (...) A alargada é um queixume. É um sítio onde as pessoas se reúnem para nos queixarmos. O discurso é bom, mas o compromisso é pouco ou nenhum*” (FG 7).

A presidente de uma CPCJ com um dos mais elevados volumes processuais do país, face às dificuldades em reunir a comissão alargada por falta de quórum, conclui que: “*eu acho que a alargada nem devia existir. Se calhar falo porque a alargada desta CPCJ não tem um papel interventivo. Se calhar noutras sítios, sim, mas aquilo que eu sinto que nós fazemos enquanto alargada, poderíamos fazer isoladamente em colaboração com as entidades. Não precisava de haver uma comissão alargada, porque nós já temos que criar ligações com a polícia, com o hospital, com as entidades da comunidade. A ação preventiva são as ações que cada uma já faz nas suas próprias entidades. (...) Comecei este ano a tentar promover os grupos de trabalho¹⁴. Mas o que acontece é que isto parece a peregrinação mensal. As pessoas vêm cá*

¹⁴¹⁴ A criação de grupos de trabalho na comissão alargada está prevista no artigo 19.º da LPCJP.

ouvir umas coisas (...) mas depois, o que eu sinto é que não há uma transferência daquilo que é partilhado na alargada para a comunidade, porque é disso que estamos a falar” (E 8).

O contributo de um membro da Equipa Técnica Operativa de apoio à CN, oferece uma visão panorâmica, abrangente, do funcionamento das comissões alargadas no quadro do sistema: *“O modelo de organização foi muito avançado no seu tempo. A ideia de a comunidade assumir a responsabilidade pela proteção das suas crianças era uma coisa muito avançada. A restrita tem que existir porque a restrita é que trabalha os processos. A alargada é fundamental quando funciona. Quando não funciona – e em muitos casos não funciona – é um peso para a restrita porque a alargada pede contas à restrita. Há centenas de comissários que chegam lá para questionar. A ideia deles é que vão fiscalizar o papel da restrita. A alargada funciona numa minoria das comissões” (E 1).* E acrescenta que *“a essência do sistema é que a comunidade se responsabilize pelas suas crianças. Mobilizar a comunidade é um objetivo e uma estratégia que ainda não foi atingido. Com este modelo as comissões não têm tempo para essa mobilização da comunidade” (E 1).*

Um perito académico, apesar de considerar que *“uma das áreas que nunca funcionou bem, foi as comissões alargadas”*, defende a sua continuidade, porque *“se as alargadas deixarem de existir, nós perdemos uma dimensão que o sistema tinha, porque as alargadas eram para recolher informação e poder discutir o sistema. Se eu tiver uma visão só da intervenção social, basta-me a comissão restrita. Mas se eu tiver uma visão de política pública eu preciso da comissão alargada” (E 16).*

Mas um especialista em proteção de crianças, membro do Conselho Nacional alargado, não partilha esta visão. Confrontado com a questão sobre a utilidade das comissões alargadas, responde: *“servem para muito pouco. Aquele projeto de fazer a prevenção, acho que ainda motivou alguma coisa em termos das alargadas, mas a alargada também deveria ter funções de ... definir intervenções, mas com os tempos alocados para os membros das alargadas acho que é impossível ... Portanto, ou são reformados ... uma vez um Presidente da Câmara disse-me ‘esta lei só dá para reformados’ ... A alargada é que deveria ter o trabalho de construir os projetos de prevenção. Só que isso não é assim porque a alargada não faz, a alargada faz em função daquilo que é apresentado pela restrita. Se a restrita apresenta alguma coisa onde as pessoas têm capacidade para desenvolver, funciona. Não havendo capacidade para desenvolver, não funciona.” (E 18).*

Em síntese, a modalidade alargada das CPCJ funciona de forma limitada e insuficiente e, como referiram vários técnicos no grupo focal, só funciona quando é dinamizada por um núcleo

de técnicos mais experientes da restrita. Por outro lado, no grupo focal foram os representantes das três CPCJ com maior número de processos que mencionaram maiores dificuldades no funcionamento da alargada, ou seja, tendencialmente, é nos concelhos mais pequenos que a prevenção se faz e existe, inclusive, alguma mobilização das comunidades locais.

Face a esta situação surgem algumas propostas alternativas. Uma das presidentes de uma grande comissão defende a separação em duas comissões no futuro. *“Há claramente a questão de poderem existir duas equipas em que uma tratasse da prevenção e outra tratasse da proteção. São dois trabalhos muito diferentes, os dois muito importantes ... duas vertentes que necessitam de uma atenção especial”* (FG 7).

Outra proposta, inovadora, defende que as comissões de proteção assumam apenas a função de proteção das crianças, e que a promoção dos direitos das crianças e a prevenção devia ser um trabalho em rede das entidades locais, liderada pelas autarquias. *“As autarquias são a entidade certa para a comissão alargada porque elas têm a visão do território que mais ninguém tem. A comissão alargada é claramente um tema autárquico”* (E 4). E, em resposta à pergunta sobre se estava a propor separar a comissão restrita da alargada: *“Claro! A comissão alargada é um órgão de planeamento e reflexão, consultivo, deve ter um entendimento comum sobre a visão dos diferentes atores. Tem que haver uma apropriação local de uma visão nacional que é a da Constituição, e essa comissão deve ser liderada pelas autarquias.”* (E 4).

Finalmente, seria injusto pensar que não existe empenho dos técnicos de muitas CPCJ no desenvolvimento de ações de prevenção. *“Temos sempre atividades no âmbito do mês de abril¹⁵, junto das escolas, junto dos alunos, para colocar as sementinhas nos mais pequenos e, geralmente, no mês de celebração da Convenção sobre os Direitos da Criança. São aqueles momentos-chave. Um seminário com temáticas na área da promoção e proteção para profissionais. Ações de formação com professores e auxiliares educativos ...”* (E 12). A prevenção está muito centrada em ações de sensibilização em momentos e datas específicas. Reconhecendo a importância destas ações, é necessário discutir o que entendemos por prevenção e qual é a sua importância no quadro da intervenção do SPC.

Pensando no tipo de prevenção que é necessária, uma presidente de uma comissão com grande volume processual global defende que *“outra coisa que era muito importante na perspetiva do futuro do sistema é apostar na intervenção precoce e ajustada. (...) Nós já temos*

¹⁵ Referência ao Mês de Prevenção dos Maus Tratos à Infância (MPMTI), implementado a partir de 2008 e que veio dar um impulso ao trabalho de prevenção das CPCJ, até aí praticamente inexistente.

algum conhecimento técnico para saber que há um padrão. Há um comportamento que poderá levar a outros tipos de comportamento, então temos que encontrar já ações preventivas. Não é quando já aconteceu, é antes. Esta intervenção precoce é fundamental” (E 8).

6.2.3 A comissão restrita e a proteção de crianças

No grupo focal tivemos representantes de duas CPCJ com menos de 50 processos de promoção e proteção ativos e duas com mais de 1000 processos ativos e uma com um volume processual global (VPG) superior a 2000 processos, no ano de 2022. São realidades completamente distintas e que colocam problemas diferenciados, como referimos no capítulo sobre o método desta tese citando o Relatório de Avaliação das CPCJ de 2018 (CNPDPJ, 2019), sendo que um modelo de organização que funciona num determinado contexto geográfico (pequenos concelhos e baixo número de processos) pode ser problemático quando aplicado noutro contexto (grandes concelhos urbanos com médio ou elevado número de processos).

As dificuldades de funcionamento da modalidade restrita mais referidas no grupo focal e em muitas das entrevistas realizadas são o elevado número de processos por técnico da restrita, associado ao tempo de afetação dos técnicos à atividade nas CPCJ e à alta rotatividade dos membros da CPCJ, *“questões de décadas, relativas à composição da CPCJ. Neste momento estamos a integrar dois novos '20-A'¹⁶ e temos duas técnicas em burnout” (FG 6)*. Situações importantes para as CPCJ porque nos remetem para o debate sobre a necessidade de profissionalizar, ou não, as estruturas com a responsabilidade específica de proteger as crianças em perigo.

Outras questões muito referidas foram a capacidade de os técnicos da modalidade restrita acompanharem a execução das medidas de promoção e proteção adotadas e, uma outra questão, aparentemente mais relacionada com a prevenção, mas que muitos participantes na investigação referiram como tendo repercussões no número de processos que chegam às CPCJ e aos Tribunais, diz respeito à capacidade de as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ), ou a “primeira linha”, atuarem na prevenção e resolverem os casos que ainda não são graves.

Naturalmente, o problema dos recursos para fazer face ao elevado número de sinalizações de situações de perigo é evidenciado. *“Na CPCJ de ... tinha técnicos a 100% e técnicos a 10%*

¹⁶ Referência a técnicos contratados para as CPCJ, e pagos pela Comissão Nacional, ao abrigo do Artigo 20.º - A, da Lei n.º 142/2015 (2ª alteração à LPCJP) e que são vulgarmente designados como ‘os 20-A’.

porque este é o sistema que temos. Alguns (entidades parceiras) dizem ‘veja lá que já estou a ser muito bonzinho, dada a falta que o técnico me faz’. (...) Eu acho que o modelo se desgastou a si mesmo, na medida em que nunca foi executado da forma como estava delineado. O Sistema não funciona em alguns casos porque em 20 anos nunca tiveste a afetação de técnicos e de recursos que deveria ter tido. Se estás sempre em déficit, como é óbvio, não vai funcionar. Funciona por carolice dos técnicos” (E 3).

A presidente da CPCJ de um pequeno concelho, com cerca de 120 processos de promoção e proteção ativos, considera que *“uma das maiores dificuldades são os técnicos, a forma como são alocados à CPCJ. Eu acho que devia ser uma equipa a tempo inteiro e com técnicos reais, reais no sentido de estarem ali aquele tempo ocupados com o trabalho da CPCJ. (...) A comissão restrita está a funcionar bem, mas se tivéssemos todos os elementos da restrita a tempo inteiro, as coisas funcionavam melhor” (E 12).*

Nos médios e grandes concelhos a presença de ter um maior número de técnicos a tempo inteiro na comissão restrita aumenta significativamente. A propósito dos problemas de funcionamento da restrita, a presidente da CPCJ de um grande concelho refere: *“Podemos falar do volume processual versus o número de técnicos. Por acaso apanhei uma entrevista de rádio de uma presidente desta comissão de há doze anos atrás, se não estou em erro. E aquilo que ela dizia é exatamente o que são as nossas queixas no presente. Isto é que tem que ser refletido. Estamos a falar de um sistema de proteção que tem uma lei que é ajustada, mas precisa de ser reformulada no que diz respeito à constituição das comissões e à sua função, à forma como estamos organizados, ao que é eficaz e não é” (E 8).* E, em resposta à pergunta sobre o número de processos por técnico: *“uns são capazes de ter 80, outros 120. Nós fazemos uma média de 100. Nós tivemos ... não contemplando os arquivados liminarmente, tivemos (no ano de 2022) 2110 processos. É muito processo e somos muito poucos. Depois temos que pensar na especialização destes membros” (E 8).*

O problema dos tempos de afetação dos técnicos das CPCJ e o da necessidade de terem um perfil adequado às funções que vão desempenhar foram dos mais referidos no grupo focal e nas entrevistas. *“Os técnicos que são alocados às comissões de proteção nem sempre são os melhores técnicos das organizações. (...) O que nós vemos é que há pessoas que sabem trabalhar muito bem esta matéria, mas outras não sabem nada. E depois andamos com várias velocidades” (E 9).*

Segundo o responsável da administração pública da área da educação: *“A afetação de técnicos é uma doença do sistema, porque o sistema será igual à qualidade das pessoas que lá*

tem. Se houver uma carreira com dignidade, atrativa, com poder... A imagem que as comissões passam para fora (felizmente ainda não é a verdadeira) é a de um conjunto de senhoras bem-intencionadas que fazem das tripas coração, sem recursos. O sistema é pouco exigente consigo próprio” (E 4).

Ao tempo de afetação insuficiente dos técnicos acresce o problema da elevada instabilidade na constituição das comissões. *“Andamos na espiral da rotatividade. Porque é que as entidades não afetam técnicos? Porque não se cumpre a lei? Uma comissão de um ano para o outro pode ser completamente renovada” (FG 5).*

A falta de recursos humanos ou o tempo de afetação insuficiente dos mesmos acaba por se repercutir na atividade da comissão restrita e, em particular, na capacidade de acompanhar as medidas de promoção e proteção adotadas. *“As comissões aplicam medidas. Acompanhar os chamados ‘atos materiais’, as comissões não têm capacidade. Onde há Centros de Apoio Familiar e de Aconselhamento Parental (CAFAP), ou Gabinetes de Apoio ao Aluno e à Família (GAAF), ou nas escolas onde há CAEfs, falou-se de, em parceria com a comissão, serem elas um dos garantes de ver se os atos materiais da medida estão a ser concretizados. Na prática isto é muito complicado” (E 1).* As comissões restritas *“sozinhas não conseguem (aplicar as medidas de promoção e proteção) porque não têm meios. Elas têm que se socorrer das instituições que estão no seu território, quer localmente, quer a nível regional” (E 9).*

Nas 4 CPCJ do concelho de Lisboa, o recurso às equipas de apoio às famílias da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para acompanhamento das medidas decididas é frequente, como foi referido na avaliação externa ao desempenho destas comissões (Pedroso, et al., 2017). Noutros concelhos o recurso ao apoio dos CAFAP é frequente e foi mencionado em várias entrevistas e no grupo focal. O problema é o reduzido número de CAFAP existentes e, por outro lado, *“há concelhos que têm um CAFAP ... listas de espera, um ano. Então o perigo compactua-se com isto? Os CAFAP intervêm a pedido das comissões e do Tribunal também. Como se poderia fazer isto? Deveriam priorizar as situações de perigo das crianças. Mas não há esse critério de priorização. Falta aqui protocolos de atuação entre várias entidades, com critérios de priorização” (E 6).*

Mais uma vez a situação, do ponto de vista do acompanhamento das medidas, tende a ser diferente em concelhos com um reduzido número de processos. *“Nós conseguimos seguir as medidas ... nas CPCJ mais pequenas consegue-se acompanhar. Agora passa-se por períodos mais complicados ... férias, doenças. Por vezes as entidades chamam os seus técnicos para outras atividades, apesar de a lei dizer o contrário” (E 12).*

A necessidade de recorrer a determinadas entidades, por falta de recursos nas comissões, mas também porque entidades como os CAFAP e as equipas de apoio à criança e à família da SCML são constituídas por técnicos especializados, com formação para trabalhar com crianças e famílias multidesafiadas, coloca-nos perante o desafio de as estruturas estatutárias de proteção de crianças e os próprios Tribunais, poderem delegar em entidades privadas, especializadas e certificadas, o acompanhamento das medidas aplicadas, como acontece nos países analisados no capítulo 5, e que abordaremos mais adiante.

6.2.4 O papel das ECMIJ no quadro do funcionamento do SPC

O importante papel que as ECMIJ desempenham no quadro do SPC, como primeiro patamar da intervenção subsidiária do sistema, está definido no artigo 7.º da LPCJP e vai desde a promoção de ações de prevenção, mediante a definição de planos locais para a infância e juventude, visando a prevenção e a promoção dos direitos das crianças, até à intervenção em situações de risco ou perigo, e à execução dos atos materiais inerentes às medidas aplicadas pela comissão de proteção ou pelo Tribunal. O funcionamento das ECMIJ relaciona-se e tem implicações na atividade das comissões alargadas, visto que a prevenção das situações de perigo é da sua competência e porque compete às comissões alargadas sensibilizar as ECMIJ para funcionarem como ‘primeira linha’ (Leandro, 2008). Mas também tem implicações na comissão restrita, porque podem ser chamadas para executar ‘atos materiais’ decididos pela CPCJ, e porque a capacidade de intervenção da primeira linha nas situações de risco e de perigo impacta diretamente no volume de trabalho protetivo que chega às comissões restritas e aos tribunais.

Quando olhamos para o que pensam os participantes nesta investigação sobre o funcionamento da primeira linha e sobre a relação existente entre as ECMIJ e ambas as modalidades, deparamo-nos com um coro de lamentações sobre o facto de as sinalizações serem feitas tardiamente, quando as situações já são muito graves, ou porque a primeira linha não resolve problemas da sua competência e despeja situações de risco em cima das comissões e dos tribunais, mas também com alguns contributos sobre possíveis melhorias a implementar.

A visão predominante é pessimista. *“A comissão devia fazer uma reflexão sobre quais as necessidades em cada concelho e depois levar ao CLAS, à Rede Local, e propor a criação das respostas necessárias no território. Na perspetiva da proteção continuamos numa luta entre o papel da comissão e o papel das entidades de primeira linha. A maioria delas não percebem que continuam a fazer parte do sistema. (...) As entidades de primeira linha não se reveem no próprio sistema. A saúde, a educação, as IPSS com as respostas que têm estão muito focadas*

no seu público-alvo. Ora o ideal era que a comissão conhecesse toda a rede de respostas no seu concelho, ou na sua área de intervenção, mas isto esbarra com os clientes da própria instituição que já está a atuar naquele território” (E 3).

Mas vão surgindo alguns sinais de evolução positivos. “O problema da primeira linha muitas vezes é, primeiro que tudo, não se envolver. (...) Esta semana que passou, eu vi pela primeira vez uma sinalização na qual eu disse, sim. Estas pessoas esgotaram mesmo tudo o que havia para fazer na primeira linha. Isto é um excelente exemplo do que é esgotar a intervenção na primeira linha ... a saúde fez isto, a escola fez isto, a Junta de Freguesia fez aquilo e pronto. A comunidade envolveu-se toda e já não era possível fazer mais” (E 13).

E como é que se pode conseguir que a primeira linha cumpra o papel que a lei lhe destina? A propósito de um caso concreto que está a seguir de uma jovem com insucesso e abandono escolar que a escola não resolveu, e em que a CPCJ não pode intervir porque a jovem, maior de doze anos, não deu consentimento e que acabou no tribunal, uma consultora externa do tribunal considera que “a primeira linha precisa de orientações e de protocolos de atuação nestas situações. Se formos a ver a França e outros países, as entidades de primeira linha são obrigadas a seguir determinados procedimentos em situações de perigo. (...) Eu tive muitos processos na EMAT, e arqueei imensos porque não se fizeram as diligências necessárias, nem a triagem adequada na primeira linha. (...) A prevenção tem que começar nas entidades de primeira linha. Têm essa responsabilidade. É como os Centros de Saúde. Os Centros de Saúde trabalham na prevenção ... Em França as escolas têm um plano de prevenção de maus-tratos. É obrigatório. Há um insucesso escolar como o que referi, não vai para o tribunal ou para a comissão. A escola tem que encontrar a solução. Porque é que uma situação como esta de abandono escolar grave está no tribunal há três anos?” (E 6).

Segundo o dirigente da SCML, “o que me apercebi é que as entidades de primeira linha que, supostamente, são a base da pirâmide não têm uma intervenção na promoção e proteção ... se há um caso de absentismo escolar comunicam à CPCJ. Isto não faz sentido. (...) Só na cidade de Lisboa, na EMAT, porque foi retirado o consentimento e foi para tribunal, temos 157 processos por absentismo escolar. E entope os juízes e a assessoria. A lei é clara sobre isso, mas não é aplicada. (...) A escola é uma coisa fechada dentro dos muros. Noutros países europeus desenvolvidos, a escola quer ser aberta à comunidade educativa. Na Dinamarca, a prevenção, educação, saúde é na comunidade. A escola devia ter equipas psicossociais de triagem e acompanhamento das situações de risco. Até porque se nós na primeira linha

conseguíssemos resolver, muitas crianças que chegam à segunda linha, não era necessário” (E 5).

O problema do funcionamento das ECMIJ, enquanto primeiro patamar da pirâmide do sistema de promoção e proteção, é um problema de conhecimento e de motivação para atuar na prevenção. Estamos a falar de vários milhares de entidades que vão desde as creches ao pré-escolar e às instituições de ensino, de instituições que trabalham na saúde infantojuvenil, dos centros de saúde aos hospitais, e de entidades desportivas, culturais ou religiosas locais. Muitas das pessoas que trabalham nestas entidades não conhecem a lei de proteção, ou não têm consciência do papel fulcral que os membros das comissões de proteção e os tribunais esperam que elas cumpram.

A consciencialização sobre o que diz a lei e o que se espera que as entidades de primeira linha façam é um trabalho de fundo, intersticial e a médio/longo prazo de esclarecimento e mobilização que as comissões alargadas deviam fazer, mas na sua maioria não fazem, por desconhecimento da sua função, ou porque não têm condições para o fazer. E não é tudo, porque as ECMIJ têm que saber a importância da prevenção e como é que ela pode ser feita. *“A prevenção também exige conhecimento, disponibilidade, uma série de coisas. (...) As mudanças são difíceis. É preciso profissionalização dos técnicos envolvidos. A primeira linha tem que ser repensada em termos da prevenção e da promoção dos direitos. Tem que haver protocolos de atuação a esse nível. Tem que haver mais formação. Tem que se ir para uma via profissionalizante”* (E 6).

6.3. Que força de trabalho deve proteger as crianças?

Nesta dimensão procurámos perceber o que pensam os participantes nesta investigação sobre a forma como são selecionados os profissionais que integram as CPCJ, nas duas modalidades, e o que pensam sobre a composição das CPCJ quer na comissão restrita quer na comissão alargada. As questões colocadas nas entrevistas e no grupo focal incidiram sobre o nível de especialização da força de trabalho, ou seja, sobre as características pessoais e a formação mínima exigível aos membros das CPCJ, bem como sobre o grau de estabilidade que esta força de trabalho deve ter, e ainda sobre a eventual necessidade de evoluir para uma profissionalização das estruturas estatutárias de proteção, sempre considerando a especificidade e as exigências das funções que os membros das CPCJ têm que desempenhar.

6.3.1 A necessidade de especialização dos membros das CPCJ

O problema da necessidade de especialização do corpo de profissionais que atuam na prevenção do perigo e na proteção das crianças parece reunir uma razoável unanimidade. Nesta área, os participantes nesta investigação, referiram a necessidade de haver uma formação académica adequada, ou uma boa formação proporcionada pela Comissão Nacional, mas também salientaram a importância do perfil necessário para exercer estas funções e, concomitantemente, a necessidade de o perfil dos possíveis candidatos a membros das comissões dever ser avaliado.

“A especialização dos técnicos é sempre uma mais valia, mas tem que estar aliada a um perfil. Temos que ver se a motivação é gostar do sistema ou fugir à monotonia na sua entidade de origem, o que acontece muito”. Na CN foi aprovado um perfil, mas está muito aquém daquilo que é necessário” (E 3).

A questão da necessidade de um perfil adequado está ligada às exigências técnicas e emocionais de um trabalho muito específico e muito difícil. *“Isto na proteção à infância é muito, muito sério. Isto é trabalhar com a vida da nossa sociedade e o nosso futuro ... a verdade é que todos nós devíamos ser muito especializados no sentido de fazer este trabalho ... não percebo por que razão quem está dentro das comissões, nomeadamente, quem está responsável pela gestão da equipa, o presidente, não participa no que é recrutamento que, por si só, também é um bocadinho estranho. (...) Devia haver aqui uma forma de passar às entidades que as pessoas que vão estar lá (nas comissões de proteção) têm que ser pessoas com perfil, porque vão trabalhar com matéria muito sensível, com muita fragilidade, com uma carga emocional muito grande ... sujeitos a situações em que rapidamente podem chegar ao burnout” (E 13).*

A presidente de outra comissão defende uma entrevista prévia: *“Isto é muito desgastante ... é uma responsabilidade imensa e, portanto, tem a ver com o perfil individual de cada um e com uma seleção mais criteriosa ... com uma entrevista, podia-se fazer a inserção após a entrevista” (E 8).* No mesmo sentido, a consultora externa de um tribunal recorre à analogia com a profissão médica: *“há poucos recursos, mas que estão dispersos de uma forma que não é eficaz. Não podes mandar um médico de medicina geral operar uma cirurgia. Lidamos com as situações mais complexas, mais problemáticas. Tem que haver conhecimentos especializados e sensibilidade e as situações têm que ser tratadas com muito cuidado. Tive famílias traumatizadas com intervenções das CPCJ” (E 6).*

Uma ex-presidente de uma CPCJ defende que *“tem que haver um compromisso das organizações ... os técnicos têm que passar por um crivo ... ter um perfil adequado para trabalhar nas comissões. Não é só por nomeação daquela organização, mas também esse*

técnico cumprir determinados requisitos ... e ter uma formação adicional, de forma a que saiba o que vai aparecer à sua frente, com o que vai lidar” (E 9).

A necessidade de uma formação inicial, antes de os técnicos entrarem para as comissões é consensual. O tipo de formação necessária para o exercício adequado das funções nas CPCJ é objeto de diversas opiniões. Para a dirigente da CN, a formação dos membros das CPCJ “*é fundamental. Continuamos com formação online e alguma presencial. Nós queríamos que passasse a ser obrigatória, porque ela não é obrigatória.*” Que tipo de formação? “*Basicamente a Lei. Depois a intervenção social, aprendendo as ferramentas para fazer uma análise diagnóstica, como aplicar as medidas de promoção e proteção, depois a aplicação informática, e depois estudos de caso concretos. Acho que este modelo que desenhámos vai de encontro àquilo que são as necessidades básicas iniciais. Depois devíamos ter sobre liderança. Já temos alguma formação específica para presidentes e secretários na área da liderança” (E 11).*

Mas também houve intervenções a defender a necessidade de uma formação contínua ou de uma formação académica específica. “*A formação dos técnicos deve ser garantida pela estrutura que supervisiona as comissões ... E nenhum membro devia iniciar funções sem ter uma formação de base. Tinha que ser uma formação contínua” (E 3).* E, segundo a consultora do tribunal “*quem dá formação tem que ser formado. Especializado. Senão aquilo não tem impacto. Primeiro era a formação dos técnicos que dão formação. (...) Devia haver uma formação académica. Ah! quer ir para uma comissão, então tem que fazer esta formação! Sensibilidade, empatia, exige competências técnicas” (E 6).*

6.3.2 A via da profissionalização das estruturas estatutárias do SPC

A questão de uma possível profissionalização das comissões surge associada à escassez do número de profissionais face ao volume e à premência das tarefas que é necessário executar, mas também em torno das implicações do modelo de afetação dos técnicos e dos tempos de afetação porque, como já foi referido, a maioria dos técnicos está nas comissões em part-time e acumula as funções que exerce nas comissões com as que exerce na entidade de origem. Sobre este assunto que, claramente, prefigura um possível caminho de evolução do sistema, as opiniões dos participantes desta investigação são muito diversificadas e vão desde a defesa de que está tudo bem e não é preciso alterar nada do que existe, até uma posição que considera a profissionalização das comissões necessária e inevitável, passando por uma posição intermédia que defende uma profissionalização gradual e/ou a adoção de um “*modelo misto*”.

Já referimos a posição de alguns entrevistados que defendem que o sistema está bem desenhado e bastaria aplicar a lei. Nessa perspetiva, não é necessário introduzir mudanças: “*não vejo problema na afetação de técnicos, desde que não sejam desviados para outras funções. A comissão alargada não é funcional porque as pessoas não cumprem a lei. O Estado, se quer que o sistema funcione, tem que dar recursos.*” (E 2). E, segundo outra dirigente da CN: “*Em termos de afetação, escalões e intervenção subsidiária, os artigos 26 e 20-A (da LPCJP) já contemplam essas situações todas. (...) As comissões são profissionalizadas ... os técnicos que lá estão são profissionais. Não temos lá voluntários, nem as pessoas vão lá por carolice. (...) No cumprimento da lei o trabalho é prioritário ... os tempos e os escalões estão preconizados para as necessidades da comissão*” (E 10).

Um elemento da Equipa Técnica Operativa que defende que o sistema está a ter muitos problemas e tinha que ser revisto, assume uma postura diferente: “*Profissionalização total das CPCJ, não me revejo, porque passavam a ser serviços. Defendo um modelo misto em que fosse possível as comissões terem um grupo muito profissionalizado, mantendo a obrigatoriedade de as entidades estarem lá em representação da comunidade. Podia-se fazer um projeto piloto e ver como funciona. Os profissionais deviam estar a tempo inteiro. Fixava o número de técnicos independentemente do número de processos*” (E 1).

As CPCJ de grandes e médios concelhos, presentes no grupo focal, defendem a via da profissionalização progressiva e que, pelo menos, as comissões restritas devem ser constituídas por técnicos a tempo inteiro, o que de resto, graças à colocação de técnicos pagos pela Comissão Nacional, com base em protocolos assinados com IPSS, ao abrigo do artigo 20-A da LPCJP, tem vindo a acontecer. Assim, numa das comissões com maior volume global processual, com uma média de cerca de 100 processos por cada técnico, existem atualmente 13 técnicos na comissão restrita, dos quais doze a tempo inteiro, e noutra comissão com mais de mil processos ativos, “*na restrita, neste momento, já somos 14 técnicos, dos quais só uma pessoa é que não está a tempo inteiro, o que continua a ser insuficiente ... e temos três 20-A enviados pela CN*” (E 13).

O membro da magistratura, quando confrontado com a possibilidade de seguir o caminho da profissionalização, como uma forma possível de resolver as dificuldades das comissões, responde: “*Eu acho que o caminho é esse. Mas às vezes as pessoas ficam perturbadas. É óbvio que as pessoas são profissionais. Mas a verdade é que ainda estão com um pé num sítio e outro pé noutro. E às vezes não sabem bem a que senhor obedecer. Um técnico que represente o Município, e que está a gerir processos, quantas vezes é chamado a fazer uma perninha no seu*

serviço. O sistema de promoção e proteção tem que ser de facto profissionalizado e profissionalizante. Quando dizemos que as pessoas devem estar a tempo inteiro, é mesmo a tempo inteiro. Isto é uma missão, é uma missão, é uma profissão e não se basta com horas que sobram de outras horas. Vamos olhar com frontalidade esta questão da profissionalização” (E 7).

Alguns dos participantes entrevistados, questionam certas ideias que, com o tempo, se tornaram ‘verdades’ incontestadas e sugerem mudanças radicais relativas ao modelo de afetação dos técnicos pelas entidades parceiras ou ao dogma da necessidade de criar uma comissão em cada concelho.

“Eu por mim punha as comissões todas a tempo inteiro. Mas eu apostava nas comissões inter-concelhias, acho que é assim que a lei diz. Porque se tu vires no Alentejo, na zona centro, em todo o país, nós temos um problema que são os concelhos extremamente pequeninos, ao lado uns dos outros ... porque temos sedes de concelhos que distam 10, 15, 20 quilómetros, uma da outra. Ora, para que é que nós temos um representante da educação, um da saúde, etc., para cada uma destas comissões que tem apenas dez processos ... quando unidos poderiam funcionar muito melhor. (...) Eu também sempre ouvi falar disso (a ideia de ter que haver uma comissão em cada concelho), mas sempre discordei. Quando cheguei e mergulhei no terreno, percebi que isto era um erro de gestão de recursos, porque estamos ali a esbanjar recursos sem necessidade nenhuma” (E 14).

Sobre o atual modelo de afetação dos membros das CPCJ, o responsável da educação defende uma mudança de fundo: *“Sim, abria uma carreira. Tinha que ter estas características: concurso de entrada, mérito, transparência, formação obrigatória, experiência comprovada na área social, comissões de serviço nunca inferiores a três anos, mandatos e prestação de contas. A afetação arbitrária, não! Acabava com ela. Tem que haver um concurso e formas de seleção. Como defendo uma comissão muito mais musculada e profissionalizada ... então tem que haver uma seleção, como em qualquer organização. (...) Quando disse uma carreira, isso não tem que ser uma carreira da Administração Pública, podes criar uma função profissionalizada e ter entidades do setor social que passam por um processo de certificação. Isto é uma função. As CPCJ hoje são vistas como papéis e não como funções. Isto é uma função específica que exige conhecimento. A boa-vontade é importante, mas não chega.” (E 4).*

6.4 Perspetivas de futuro para o sistema de proteção de crianças

Neste subcapítulo abordamos as considerações dos participantes nesta investigação sobre a situação atual e o futuro do sistema. Na medida em que a dimensão ‘*perspetiva de futuro*’ é transversal às outras três dimensões, ela permite-nos apresentar uma sistematização global das opiniões dos participantes sobre os problemas que o sistema enfrenta e sobre a forma como perspetivam eventuais mudanças no futuro que apresentamos como uma síntese conclusiva da análise de conteúdo da informação recolhida no decurso desta investigação.

Na informação recolhida há aspetos consensuais como a necessidade de reforço das competências da CNPDPCJ, a inserção institucional da CN na PCM, ou a necessidade de mais formação e mais tempo dedicado às CPCJ por parte dos técnicos afetados. As diferenças de opinião surgem relativamente a questões de fundo como: 1) a necessidade de integração da proteção na política de bem-estar das crianças; 2) o grau de autonomia e poder da estrutura nacional que enquadra o sistema; 3) o modelo de organização adequado para levar a cabo a prevenção do perigo e proteção das crianças; 4) que prevenção queremos e qual o papel da comissão alargada; 5) o papel da comissão restrita e como se faz a intervenção nas situações de perigo; 6) que formação e perfil devem ter os técnicos que vão constituir as comissões de proteção de crianças e jovens.

A partir da informação recolhida, através das entrevistas e da realização do grupo focal, foi possível estabelecer relações perceptíveis entre variáveis que nos permitiram definir quatro categorias analíticas, as quais retratam diferentes formas de analisar o sistema de proteção de crianças português e perspetivar o seu futuro. Estas categorias, que não são fechadas e podem ter diferentes matizes, são: *continuidade*; *resignação*; *reforma cirúrgica*; e *mudança estrutural*. Tendo em conta as dimensões e unidades de análise selecionadas, passamos a referir o leque de posições que constituem a espinha dorsal destas categorias e que são sistematizadas no quadro apresentado em seguida.

Quadro 6-1 Categorias da análise de conteúdo

Categorias	Continuidade	Resignação	Reforma cirúrgica	Mudança estrutural
<i>Políticas de bem-estar e proteção</i>	São complementares; devia haver mais investimento na proteção	É preciso mais investimento no sistema de proteção	Articular as políticas de promoção dos direitos, prevenção e proteção	A proteção é parte integrante das políticas de bem-estar; devem existir níveis articulados de intervenção
<i>Funções da Comissão Nacional</i>	Reforço de poderes e papel mais ativo na relação com as CPCJ	Relação hierárquica da CN com as CPCJ; maior apoio técnico	Criar um Conselho Nacional para a Proteção de Crianças	Autonomia e reforço dos poderes da atual CN; relação hierárquica com as comissões
<i>Modelo de organização e constituição das CPCJ</i>	Manter as duas modalidades e a afetação de técnicos; basta aplicar a Lei	Manter o modelo atual porque a alternativa era muito pior	Manter as duas modalidades	Uma única comissão, sem modalidades, com técnicos a tempo inteiro
<i>Comissão alargada e prevenção</i>	Manter a CA e reforçar a prevenção	Mais prevenção; hipótese de duas comissões autónomas	É preciso que a lei fale mais no risco e no apoio às famílias	A comissão única deve dinamizar as ECMIJ para atuarem na prevenção
<i>Comissão restrita e proteção</i>	Manter e reforçar as comissões com maior nº de processos	Mais técnicos a tempo inteiro; deve haver um núcleo duro profissional	Seguir o caminho da profissionalização de forma gradual	Fim da afetação. Profissionalização das CPCJ. Seleção dos técnicos
<i>Formação e especialização dos técnicos</i>	A formação atual é adequada e pode aumentar a formação por temas	Tem que haver formação inicial e uma aposta na formação contínua	CN deve providenciar mais formação	Formação académica na área das Ciências Sociais e formação por temas

Fonte: Elaboração própria

O quadro anterior identifica o conjunto de posições de fundo, relativas a questões essenciais, que corporizam e diferenciam as categorias analíticas selecionadas. Contudo, e porque estas categorias não são fechadas, parece-nos importante explicitar as posições fundamentais que as caracterizam.

A categoria *continuidade*, reflete as posições que consideram que não é necessária qualquer mudança na lei e na orientação global do sistema, ou seja, que defende a visão da proteção como uma política diferenciada, a secundarização da prevenção em relação à proteção, e a continuidade do atual modelo de organização, com as duas modalidades das CPCJ e a afetação dos técnicos, apenas admitindo o reforço dos poderes da CNPDPCJ. Os apoiantes desta linha defendem a manutenção do atual sistema de proteção de crianças com base na ideia de que a legislação de proteção de crianças em vigor é adequada. Os problemas concretos que o sistema enfrenta resultam da não aplicação da lei, designadamente, na priorização do trabalho de proteção e no cumprimento dos tempos de afetação dos membros das CPCJ em função do número de processos existentes.

A categoria *resignação*, traduz uma defesa da atual orientação global do sistema e do seu modelo de organização, na ausência de uma alternativa considerada exequível e suscetível de induzir uma evolução positiva. No entanto, considera necessárias alterações na lei relativamente à constituição e funções das CPCJ, defendendo um efetivo enquadramento e apoio às comissões, e a escolha dos técnicos em função do seu perfil e de uma formação adequada, bem como o reforço dos tempos de afetação na comissão restrita. A defesa da continuidade do modelo atual não assenta na necessidade de fazer cumprir a legislação em vigor, postulada na categoria anterior, mas na ideia de que a possível alternativa, ou seja, uma eventual transição do sistema de proteção para as autarquias, não iria resolver os problemas existentes.

A categoria *reforma cirúrgica*, espelha as posições que defendem o paradigma sobre proteção de crianças nascido em 1999, nomeadamente o atual modelo de organização, mas defende a necessidade de mudanças nas estruturas de cúpula do sistema, criando um novo Conselho Nacional para a proteção de crianças com funções alargadas na definição das políticas de promoção e proteção, incluindo o acolhimento de crianças e a adoção, e mudanças cirúrgicas na lei que abrem a porta a uma profissionalização gradual das CPCJ. Nesta categoria encontramos uma maior preocupação com as situações de risco e a necessidade de apoio às famílias com dificuldades que deve refletir-se na lei, e uma abertura relativamente à forma de designação dos membros das CPCJ, às regras de limitação dos mandatos e à profissionalização.

A categoria *mudança estrutural*, reflete as posições que defendem a necessidade de mudanças profundas no sistema. Na orientação global, integrando a proteção nas políticas de bem-estar das crianças e priorizando a prevenção. No modelo de organização, optando por uma comissão única, profissionalizada e constituída por técnicos a tempo inteiro, e criando um sistema de recrutamento, com parâmetros baseados numa formação académica específica, na área do Serviço Social ou de outras ciências sociais, e na análise do perfil dos técnicos. São afirmadas duas ideias fulcrais: é preciso profissionalizar as estruturas de proteção de crianças e acabar com a afetação de técnicos e com a existência de duas modalidades dentro das CPCJ e, por outro lado, é preciso adotar medidas para que a prevenção deixe de estar secundarizada face à resposta protetiva, e passe a ser uma prioridade.

Breves notas conclusivas

No conjunto das participações dos intervenientes nesta investigação encontramos abordagens que se inscrevem numa lógica de defesa do atual sistema e que, na nossa opinião, refletem os efeitos de *path dependence* no interior do SPC português, visíveis no apoio inquestionável à lei e ao desenho do sistema e na forma como se discute o papel que as autarquias poderão assumir na proteção de crianças.

Em primeiro lugar, constatámos que muitos participantes, por vezes fortemente críticos do funcionamento e da capacidade de intervenção do sistema de proteção, tendem a dissociar os resultados da intervenção do sistema da qualidade da legislação e do modelo de organização existentes, considerados muito positivos, apesar de o modelo de organização e operacionalização da proteção de crianças decorrer, de forma clara, do que está estatuído na lei.

Em segundo lugar, verificámos que, regra geral, o debate sobre uma possível transição da proteção de crianças para as autarquias tende a basear-se em ideias pré-concebidas sobre o funcionamento das autarquias e as motivações dos seus responsáveis. Ora, como sublinha o relatório Wood:

“Elected members to a local authority, have the role of ensuring effective services to their residents. Their democratic mandate gives them a unique role in the delivery of multi-agency arrangements” (Wood, 2016, p. 36).

Assim sendo, qualquer debate sobre uma eventual ‘municipalização’ da proteção de crianças tem que assentar em bases sólidas, objetivas e responsáveis e não em juízos de valor não

fundamentados. O que deve ser debatido são as vantagens e desvantagens dessa eventual transição e as exigências que essa possível transferência irá colocar.

Por fim, a informação recolhida através da investigação empírica, globalmente, reflete uma insatisfação latente da generalidade dos participantes relativamente ao funcionamento do sistema e à sua eficácia operacional, mas as narrativas começam a divergir quando se procuram explicações concretas para o conjunto de dificuldades e constrangimentos que se constata na prática. O que consideramos digno de destaque é a percepção manifesta, presente na generalidade das contribuições dos participantes, sobre a necessidade de evoluir e de melhorar a capacidade preventiva e protetiva do sistema e, principalmente, o facto de terem surgido propostas concretas de mudança, as quais têm o mérito de nos obrigar a refletir e de revelar a urgência de um debate alargado e construtivo sobre o futuro do sistema.

Conclusões

Neste capítulo final pretendemos apresentar as principais conclusões que decorrem da investigação desenvolvida, designadamente, sintetizando as questões chave decorrentes da revisão da literatura internacional sobre a evolução dos sistemas de proteção de crianças, discutindo a situação atual do sistema português com base na revisão da literatura nacional e nas posições dos participantes neste estudo, e apresentando um conjunto de propostas, como um contributo para o debate e o processo de mudança do sistema de proteção de crianças (SPC) português, no futuro.

A opção por uma análise comparativa do SPC português com os sistemas de vários países da UE, retomando estudos e aprendizagens com outros países – como aconteceu antes da publicação LPI, de 1911, e da publicação da LPCJP, em 1999 - revelou-se adequada e profícua.

Concordamos com a UNICEF quando proclama que os “*child protection systems are dynamic rather than static entities*” (UNICEF et al., 2013), isto é, necessitam de se adaptar às mudanças conjunturais ou estruturais que ocorrem no quadro social e político em que exercem as suas funções específicas. Do mesmo modo, aderimos, sem reservas, à ideia de que as aprendizagens mútuas entre países no âmbito da promoção dos direitos e proteção de crianças são fundamentais porque os SPC tendem a evoluir seguindo determinadas etapas, mesmo que com disparidades e ritmos muito diferenciados, nos vários países (Spratt et al., 2015).

Um exemplo desse processo evolutivo é o surgimento de leis específicas, destinadas à proteção de crianças, no final do século XIX e princípio do século XX, para proteger crianças de rua, mas também para prevenir a delinquência juvenil, a primeira das quais surgiu na Noruega em 1896 e que foi seguida por muitos países, entre os quais Portugal, com a Lei de Proteção da Infância de 1911. Outro exemplo significativo desta evolução e do contágio entre países é a adoção de medidas visando a *desjudicialização* dos sistemas de proteção, através da criação de estruturas administrativas com competência para aplicar medidas de proteção a montante da intervenção dos tribunais, que se iniciou na Europa a partir da década de 50 do século passado e chegou a Portugal em 1991, com a 2ª revisão da OTM e a criação das Comissões de Proteção de Menores.

A importância das análises comparadas entre países e dos benefícios que os países, individualmente, podem retirar das experiências e conhecimentos que decorrem destes estudos transnacionais é hoje um dado adquirido, que ganhou uma dimensão global e foi corroborada pela publicação recente de uma análise comparada de 50 países, com a proposta de uma

tipologia universal de sistemas de proteção de crianças (Berrick, J. D., N. Gilbert e M. Skivenes (Ed.s), 2023).

Tendências de evolução nos SPC dos países mais desenvolvidos

A primeira questão desta investigação referia-se aos novos fatores e tendências de evolução, teóricas e práticas, que estão a influenciar os sistemas de proteção de crianças e como são abordados em Portugal.

No capítulo dois, e numa perspetiva mais teórica e de orientação global, analisámos as várias tendências de evolução dos SPC de países mais desenvolvidos. Nesta síntese conclusiva, destacamos as duas perspetivas de desenvolvimento dos SPC que nos parecem mais significativas: a visão holística do bem-estar, da promoção dos direitos e proteção de todas as crianças, e o esforço para superar uma visão forense estreita da proteção de crianças e apostar na prevenção, na intervenção precoce¹⁷ e no apoio às famílias, como forma de evitar ou reduzir as potenciais situações de perigo.

A visão holística da promoção dos direitos e proteção das crianças, como sublinhou o Relatório Final da Conferência de Nova Deli (UNICEF et al., 2013), significa que os Estados devem desenvolver políticas que visam o bem-estar e a criação de condições para que as crianças possam atingir o seu o desenvolvimento potencial, dando uma especial atenção às crianças que estão em situação de perigo e necessitam de uma intervenção de proteção especializada. Esta visão, assenta no pressuposto, defendido há muitos anos pela UNICEF e pela OMS, de que a proteção de crianças é um dos pilares das políticas de bem-estar das crianças.

No quadro desta perspetiva, a proteção de crianças não constitui uma política independente, mas é considerada como um dos fatores que integram as políticas que visam o bem-estar e o desenvolvimento das potencialidades de cada criança. A visão holística da promoção dos direitos e proteção das crianças também está no cerne do desenvolvimento, em muitos países, de políticas integradas ou estratégias de promoção dos direitos das crianças, que refletem a existência de uma visão de investimento nas crianças e no futuro da sociedade.

¹⁷ Adotámos a designação ‘*intervenção precoce*’ como tradução da expressão inglesa ‘*early intervention*’ que designa intervenções feitas o mais cedo possível, em áreas como a saúde, a educação e outras, para prevenir potenciais situações de perigo, e que não deve ser confundida com a intervenção precoce como política específica na área da deficiência.

Esta maneira de lidar com os direitos e a proteção de crianças afirmou-se, em primeiro lugar, nos países do Norte da Europa e ficou conhecida como *child-focused orientation* (Gilbert, et al., 2011), em que a criança é vista como um indivíduo com direitos e com uma relação independente com o Estado, e em que o foco das políticas é:

“Preventing the impairment of their health and development and ensuring that they are able to grow up in circumstances that are consistent with the provision of effective care so that all children can achieve the best outcomes (Parton, 2020).

O corolário lógico de uma visão holística da promoção dos direitos e da proteção de todas as crianças, consubstanciada na definição de políticas para a infância e juventude, incidiu na necessidade de articular eficazmente estas políticas, e na aposta na prevenção e na intervenção precoce.

No final dos anos 90 do século passado, os países anglófonos (USA, Austrália, Canadá e Reino Unido), numa tentativa de superar a crise em que os seus sistemas de proteção de crianças tinham mergulhado, em resultado da multiplicação do número de comunicações de situações de perigo de crianças a que não conseguiam responder, enveredaram pelo caminho de substituir uma intervenção investigativa, baseada numa visão forense estreita, pelo desenvolvimento da ajuda e apoio às famílias, em colaboração com os pais e as crianças, numa lógica preventiva (Parton, 2022).

Muitos países da União Europeia, incluindo aqueles cujos SPC analisámos, evoluíram no sentido de priorizar a prevenção e apostar na intervenção precoce e nas políticas de apoio à parentalidade. A aposta na prevenção passa pela articulação das políticas dirigidas às crianças e, como referimos no capítulo 5, salientando os exemplos da Holanda e da Irlanda, pensar a promoção dos direitos e a proteção de crianças como níveis articulados de intervenção que começam na existência de serviços universais de qualidade e acessíveis a todas as crianças, passam pela existência de serviços e apoios preventivos para apoiar as crianças e famílias vulneráveis e, no topo, têm serviços especializados que intervêm quando há necessidade de proteger as crianças em situação de perigo, e que incluem os serviços de acolhimento familiar e residencial.

Existe uma relação, estabelecida na literatura científica internacional, entre as situações de pobreza, exclusão social, habitar em bairros segregados, e a probabilidade de ocorrência de situações de perigo para as crianças que estão associadas a situações de crise e de elevado stress que os pais enfrentam. Daí a importância de eventuais situações de risco, ou em que já existe

perigo, serem detetadas o mais cedo possível, para dar lugar a uma intervenção precoce e eficaz para apoiar as famílias e proteger as crianças.

Os setores da saúde e da educação são essenciais para que esta intervenção precoce possa ocorrer. Referimos o exemplo da França, na área da saúde, com o estabelecimento de um sistema de consultas obrigatórias e gratuitas para todas as crianças até aos seis anos de idade. No mesmo país, e já na perspetiva dos diagnósticos das situações e da intervenção no perigo, referimos a existência de protocolos estabelecidos entre as Célules de Récueil d' Information Préoccupante (CRIP) e escolas, hospitais, centros de saúde e outras entidades que trabalham de perto com crianças, para ultrapassar burocracias e agilizar a recolha de informação pertinente, após serem recebidas comunicações de situações de perigo.

Muitos países adotaram estratégias, ou planos nacionais, que dão uma perspetiva unificada da política para a infância, assente na promoção dos direitos das crianças, e na incorporação da perspetiva da igualdade de oportunidades e da igualdade de género nas diferentes políticas dirigidas à infância e juventude. Estes documentos orientadores, de âmbito nacional, dão visibilidade às políticas dirigidas à infância, incentivam a criação de pontes e sinergias entre as áreas de governação mais importantes para o bem-estar das crianças como a saúde, a educação e a proteção social, e constituem um importante fator para a melhoria das políticas preventivas de apoio às crianças e famílias mais desfavorecidas.

Na análise comparativa dos SPC de Portugal e outros países da União Europeia, apresentada no capítulo 5, e numa perspetiva mais prática e de análise da operacionalização da proteção de crianças, destacámos duas outras tendências de evolução: a especialização das estruturas e entidades públicas e privadas que trabalham especificamente na proteção de crianças, ou com famílias multidesafiadas e com graves problemas, e a constituição de uma força de trabalho, para proteger as crianças, com uma formação específica adequada, especializada no trabalho com crianças e famílias e dotada de estabilidade profissional.

Nos países cujos SPC analisámos e, de um modo geral, na União Europeia, as estruturas responsáveis apenas pela proteção das crianças, ou pela proteção de crianças e apoios às famílias com necessidades, são descentralizadas e, maioritariamente, situadas nas autarquias locais. Contudo, estas estruturas não atuam de forma isolada, são enquadradas por entidades de âmbito nacional, e podem mobilizar e colaborar com outras entidades, numa perspetiva de intervenção interinstitucional.

No plano nacional, existem entidades que definem políticas e orientações concretas para a intervenção e que enquadram e apoiam tecnicamente as estruturas autárquicas, ou de outro tipo,

encarregues da proteção e do apoio às famílias. Mas também podem existir estruturas nacionais que podem ser chamadas a aconselhar ou intervir diretamente nos casos considerados mais graves, com a possível necessidade de retirada das crianças do meio familiar. A maioria dos países também criou comissões, constituídas por especialistas, para fazer a análise dos casos mais graves de violência ou de morte de crianças, as quais publicam relatórios regulares, retirando lições. Por fim, também constatamos a existência frequente de observatórios nacionais e locais que fazem a recolha sistemática de dados e estudam a violência contra as crianças.

No plano local há estruturas municipais, altamente especializadas, que só intervêm nas situações em que é necessário proteger as crianças de situações de perigo, e outras que assumem essas funções protetivas e funções de apoio às famílias e crianças com necessidades. Constatamos, ainda, que na França e na Holanda foram criadas estruturas que centralizam as comunicações de perigo e são especializadas na recolha de informação e elaboração de diagnósticos dessas situações, e que decidem quem é que deve aplicar e acompanhar as medidas de proteção necessárias.

Nestes países está institucionalizada a colaboração dos tribunais e das estruturas administrativas com responsabilidades protetivas, com as ONG e outras entidades privadas especializadas no trabalho com crianças e famílias. Estas ONG e entidades privadas em quem os tribunais e as entidades administrativas, legalmente capacitadas para aplicarem medidas de proteção, delegam a concretização e acompanhamento dos planos e medidas de proteção decididas, têm que ser certificadas por entidades públicas competentes que, em regra, também supervisionam o trabalho desenvolvido por estas entidades privadas certificadas.

A evolução do SPC português

A questão da investigação referida anteriormente, também implica analisar a forma como são abordadas em Portugal as tendências de evolução verificadas nos países com SPC mais desenvolvidos.

Em Portugal, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e a Lei Tutelar Educativa constituem importantes marcos no desenvolvimento do sistema de proteção de crianças, ao separarem a proteção das crianças da justiça tutelar educativa. A LPCJP, implementada a partir de 2001, veio consolidar o processo de desjudicialização da justiça de menores, ao criar as CPCJ como estruturas administrativas com capacidade de aplicar medidas protetivas, e colocou a necessidade de promover os direitos de todas as crianças e de atuar para proteger as crianças em perigo, na ordem do dia dos governos e da política nacional, contribuindo para que estas

estruturas se implantassem gradualmente em todo o território nacional. Ambas as Leis representam um progresso inquestionável na evolução do SPC português.

Contudo, e como é natural em sistemas de promoção de direitos e proteção de crianças complexos e em construção, podem surgir determinados aspetos na arquitetura concetual e/ou no modelo de organização e implementação do sistema que é necessário repensar e tentar melhorar. O SPC português, plasmado na LPCJP de 1999, apresenta fragilidades que foram ganhando visibilidade e peso com o passar dos anos sem que fossem adotadas medidas capazes de as superar. Os dois problemas de fundo que o sistema enfrenta são a lógica forense que preside ao desenho do sistema, que continua a ser predominante, e a persistência de um modelo de organização semiprofissional que se tornou num obstáculo a qualquer tentativa de mudança.

A primeira fragilidade que o sistema apresenta, decorre do facto de ter sido pensado e desenhado numa lógica forense centrada na resposta reativa às situações de perigo para as crianças. Esta visão judicializada da proteção de crianças assenta numa perspetiva reparadora e foca-se no exercício de decisões, administrativas ou judiciais de proteção da criança, que visam reparar as falhas parentais no processo educativo das crianças (Devresse, 2017). Esta perspetiva tem como consequência implícita a desvalorização da importância das medidas de prevenção, de intervenção precoce e de apoio à parentalidade.

O Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2022 (CNPDP CJ, 2023) não podia ser mais claro ao referir, no primeiro parágrafo do seu *‘Sumário Executivo’*, que “*o sistema de proteção português assenta em duas grandes áreas: preventiva e protetiva*”, e que “*mais de 90 % da atividade das CPCJ é relativa à dimensão protetiva*” (CNPDP CJ, 2023). O SPC português foi pensado como uma política independente que visa a proteção das crianças em risco ou em perigo e nunca superou esta visão estreita e judicializada.

A evolução no sentido de integrar a proteção de crianças nas políticas de bem-estar, como último patamar de intervenção, acionado quando necessário, e de pensar a intervenção segundo níveis de articulação das políticas, não teve eco em Portugal e o resultado é a persistência da desvalorização da ação preventiva, muito clara na revisão da literatura nacional e nas intervenções dos participantes nesta investigação, sobretudo, os que têm responsabilidades operacionais.

O modelo de organização do sistema de proteção de crianças português

A segunda questão da investigação pretendia debater qual o impacto da ausência de especialização de muitos membros das CPCJ e da existência de um modelo de organização semiprofissional e em part-time, na promoção dos direitos, prevenção e proteção de crianças.

Os problemas de funcionamento do sistema, mencionados no capítulo 4, nas avaliações externas e em várias teses académicas, e no capítulo 6, por muitos dos participantes nesta investigação, persistem sem solução à vista e têm uma raiz comum: o modelo de organização como uma parceria, baseado na afetação de técnicos que, como referiu um dos participantes na investigação, é uma ‘doença do sistema’.

A segunda fragilidade do atual SPC português é o modelo de organização adotado, assente na criação de estruturas de parceria semiprofissionais, constituídas com base num processo de afetação de técnicos pelas entidades representadas nas CPCJ que não é controlável e tende a gerar grande instabilidade naquelas estruturas. Como referiram muitos dos participantes no grupo focal, a promoção dos direitos e proteção das crianças é uma atividade muito importante e exigente, do ponto de vista técnico e emocional, que exige uma formação e um perfil adequados. Não podemos assentar o sistema de proteção numa política de voluntarismo e boas vontades dos que lá foram colocados aleatoriamente, mesmo reconhecendo o empenho e dedicação de uma larga maioria dos membros afetados às CPCJ.

A defesa do atual modelo de organização baseia-se em duas ideias fundamentais: a primeira é que a constituição de uma parceria, contando com representantes de várias entidades, garante uma composição interinstitucional e multidisciplinar das comissões que é essencial na proteção das crianças; a segunda ideia justificativa do modelo dual de organização é que a existência da modalidade alargada das CPCJ assegura a presença das organizações da comunidade nas comissões de proteção assumindo, supostamente, a responsabilidade pela proteção das suas crianças.

Estas ideias fundadoras transformaram-se numa retórica legitimadora do atual sistema e da sua continuidade. Não está em causa a importância da colaboração de várias entidades, ou o contributo de várias disciplinas académicas na prevenção e proteção de crianças. A questão que se coloca é que o atual modelo de proteção não garante a eficácia na proteção e desvaloriza a importância da prevenção.

A cooperação entre várias instituições para um determinado fim, no caso a prevenção e proteção de crianças, não passa, necessariamente, pela constituição de parcerias institucionais

e pode assumir diversas formas e modelos formais e informais que devem ser avaliados regularmente.

A constituição de parcerias como meio preferencial para intervir no plano local para proteger crianças tem vindo a perder espaço e a sua eficácia a ser questionada. As parcerias locais existentes na Suécia e na Bélgica, que serviram de inspiração para criar as CPCJ, foram abandonadas há muito tempo e, como vimos no capítulo quatro, a Inglaterra acabou com as Local Safeguarding Children Boards para criar melhores condições para desenvolver os necessários ‘*multi-agency arrangements*’¹⁸.

O modelo de parcerias locais, aplicado a projetos com objetivos específicos e com uma duração temporal limitada, muito utilizado nos anos 80 e 90 do século passado¹⁹, tem virtualidades e condições para ser bem-sucedido. O modelo de parceria constituído para exercer uma função específica como é a proteção de crianças, que não tem limites temporais, coloca outro tipo de exigências. Neste caso, têm que estar definidas condições relativas à qualidade e legitimidade institucional das lideranças, à qualificação e perfil dos técnicos para as funções que vão exercer, à prestação de contas e avaliação do trabalho dos técnicos e à avaliação sistemática da eficácia e dos impactos do trabalho desenvolvido pelas estruturas estatutárias de proteção de crianças.

Estas são condições essenciais para superar eventuais erros ou insuficiências num sistema de proteção e que o atual modelo de organização do SPC português não contempla. A adoção de algumas medidas como as cooptações, a possibilidade de alocação de ‘apoios técnicos’ pelos municípios, a segurança social e a educação ou, mais recentemente, o recrutamento de técnicos a tempo inteiro para as CPCJ, pagos com dinheiro do Estado ao abrigo do artigo 20-A da Lei 142/2015, são tentativas de solucionar os problemas existentes, por vezes com efeitos positivos, mas que não resolvem o problema de fundo que é a persistência de um modelo de organização do sistema baseado em estruturas semiprofissionais.

Em segundo lugar, a existência de um modelo de organização dual baseia-se na ideia de que a modalidade alargada garante a presença da comunidade e das organizações comunitárias nas comissões. Esta ideia tem subjacente uma lógica de participação e delegação de responsabilidades nas comissões, em vez de assumir a necessidade de sensibilização e

¹⁸ Ver o Relatório Wood sobre as Local Safeguarding Children Boards no Reino Unido, de 2016.

¹⁹ Estas parcerias surgem, principalmente, no âmbito de candidaturas de projetos locais aos Programas de Luta contra a Pobreza nacionais, e a vários Programas Comunitários (ver Rodrigues, 1999).

mobilização dos indivíduos e das organizações comunitárias, que raramente encontra uma tradução prática no empenho efetivo das comunidades locais, quando seria necessário que as comissões apoiassem diretamente as comunidades locais para que estas se assumissem como agentes ativos na prevenção e proteção das crianças.

Em síntese, Portugal insiste em manter um modelo de organização dual, em que a modalidade alargada das comissões é pouco ou nada funcional e tem dificuldades em cumprir, ou não cumpre, os objetivos estipulados na lei; persiste numa visão judicializada centrada na proteção, e não investe na priorização da prevenção e da intervenção precoce; continua-se a ignorar a necessidade de assumir uma visão integrada das políticas de apoio às crianças e famílias, com o objetivo de reduzir a necessidade de intervenção protetiva, quando esta é necessária; e continua-se a adiar a adoção de medidas de fundo para constituir uma força de trabalho profissional e altamente especializada.

A questão que se coloca em seguida, é incontornável e a resposta importante para traçar caminhos de futuro. Porque é que o SPC português não tem conseguido superar os problemas identificados, e não considerou a possibilidade de adaptar ao país as tendências de evolução marcantes na proteção de crianças seguidas nos países europeus com SPC mais desenvolvidos?

A existência de fragilidades que permanecem indetetadas no modelo de organização e operacionalização, no momento da aprovação de uma nova lei, ou do lançamento de uma nova política, ou de uma estrutura organizativa inovadora não é, em si, um problema grave. Como vimos no capítulo dois, os sistemas tendem a evoluir e a aperfeiçoar-se superando as dificuldades identificadas, pelo esforço de adaptação às mudanças no contexto global em que estão inseridos, ou ainda aprendendo com os exemplos positivos de outros países.

Na nossa perspetiva há dois fatores primordiais que contribuíram para que o SPC se mantivesse inalterado nos seus aspetos essenciais, relativos à orientação filosófica, modelo de organização e constituição da força de trabalho, até à aprovação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança, no final de 2020, que marca o início de uma viragem.

O primeiro fator, é a prevalência de uma cultura profissional judicializada na forma de encarar a proteção de crianças, visto que uma coisa é a desjudicialização administrativa que foi empreendida e outra é uma mudança cultural na forma de entender a proteção de crianças que não acompanhou a primeira.

O sistema judiciário, historicamente, determinou o que era e como se fazia a proteção de crianças em Portugal e, mesmo quando se desenvolveu o processo de desjudicialização, com a criação das CPM e mais tarde das CPCJ, como estruturas administrativas com capacidade legal

de adotar medidas de promoção e proteção, continuou a prevalecer uma cultura profissional judicial que vê a proteção de crianças numa lógica forense, como uma política centrada na realização de diagnósticos e aplicação de medidas, e que tende a desvalorizar os *inputs* de outras áreas, como a definição de estratégias ou políticas integradas, a criação de sistemas de informação ou a realização de estudos e avaliações, como referimos nos capítulos 4 e 5.

O segundo fator diz respeito aos efeitos de *path dependence* que se foram desenvolvendo no interior do sistema influenciando as posições de muitos dos seus intérpretes. Segundo Manuela Afonso, todas as instituições geram *path dependence* dada a natureza recursiva das regras e das práticas que condicionam as possibilidades de mudança. Os atores acumulam experiências individuais sobre o que fazer e como interagir e o somatório dessas experiências tenderá a conservar as políticas institucionalizadas (Afonso, 2021).

O efeito de *path dependence*, na sequência da ocorrência de um *evento histórico contingente*, quando uma nova política é desenvolvida, ou uma nova instituição é formada com grande impacto social e político, tende a ser mais forte e duradouro. Nestas circunstâncias, para introduzir uma mudança de política importante, os decisores políticos têm que esperar por uma janela de oportunidade ou uma conjuntura crítica favorável à mudança (Mahoney, 2000, como citado em Afonso, 2021). A aprovação da LPCJP, pelo impacto inovador que teve na política de proteção de crianças em Portugal, configura um evento histórico contingente, e gerou nos dirigentes e nos atores do sistema lógicas de autorreforço e legitimação que têm condicionado o debate e as perspectivas de mudanças futuras.

A aprovação da Estratégia Nacional para os Direitos das Crianças, no final de 2020 e, mais recentemente, a criação de uma nova estrutura para concretizar em Portugal os objetivos da European Child Guarantee, exigem a adoção de medidas para articular ambas e pressupõem uma aposta forte na prevenção e, deste modo, criaram uma conjuntura favorável à mudança.

A Estratégia nacional, e a implementação dos respetivos planos bienais, favorecem a afirmação de uma política unificada para a infância e juventude. A estrutura criada para implementar a Garantia à Infância tem como missão apoiar as crianças que pertencem a famílias em situações de pobreza e exclusão social, com uma lógica preventiva.

A estratégia nacional e a garantia para a infância são complementares. A concretização conjugada de ambas está em sintonia com uma lógica de articulação de políticas para a infância e juventude, de valorização das medidas de prevenção, e de definição de níveis de intervenção articulados para proteger as crianças que pressupõe a necessidade de uma mudança estrutural no atual SPC português.

O que deve mudar no SPC português do futuro

A terceira questão da investigação indagava que novos conceitos teórico-metodológicos, operacionais e éticos podem contribuir para melhorar a capacidade preventiva e protetiva do sistema.

Na perspetiva da **orientação global** do sistema, a questão fundamental é deixar de pensar a proteção como uma política isolada e passar a equacioná-la numa perspetiva holística, como uma parte integrante das políticas que visam o bem-estar e a criação de oportunidades de desenvolvimento dirigidas a todas as crianças.

A ideia de incluir as preocupações com a proteção de crianças no quadro das políticas de bem-estar, por um lado, favorece o objetivo geral de criar uma política integrada e compreensiva para promover os direitos de todas as crianças e de introduzir a perspetiva de promoção dos direitos das crianças em todas as políticas relevantes do país, numa lógica de ‘*mainstreaming*’, como propõe a EU Strategy on the Rights of the Child, de 2021. Por outro lado, cria condições para pensarmos a proteção de crianças, como uma sucessão de níveis de intervenção articulados.

A prevenção necessita de ser priorizada, tal como as medidas visando a intervenção precoce, assumindo o pressuposto de que devemos investir em serviços universais de qualidade e acessíveis a todas as crianças e no apoio às famílias vulneráveis, como forma de reduzir a necessidade de intervenções protetivas.

Portugal precisa de evoluir no sentido de adotar uma ‘*child centric approach*’, o que implica não só reconhecer as crianças como sujeitos de direitos, mas como indivíduos autónomos no contexto familiar, com direitos específicos e a quem é reconhecido o direito à participação, ou seja, a serem ouvidos nas decisões políticas que lhes dizem respeito. A criação do Conselho Nacional de Crianças e Jovens, foi um primeiro passo importante que pode ser reforçado. A criação da figura do Provedor da Criança como garante da defesa dos direitos das crianças e de que estas são ouvidas sobre os assuntos e as políticas que lhes dizem respeito é outro passo cuja necessidade se tornou óbvia.

Esta mudança da orientação global, designadamente com a aposta na prevenção, na adoção de medidas que favoreçam a intervenção precoce e na implementação de programas de apoio à parentalidade, implica a necessidade de introduzir mudanças de fundo no modelo de organização e de operacionalização da prevenção e da proteção e nos processos de constituição de uma força de trabalho altamente especializada, para se tornar efetiva.

Considerando o **modelo de organização** do SPC, é preciso repensar qual é o papel da CNPDPCJ, o que são e como são constituídas as CPCJ, e a relação que deve existir entre as CPCJ e as ECMIJ, bem como a forma como ambas devem intervir junto das comunidades locais e das suas organizações para promoverem uma efetiva intervenção comunitária na prevenção e proteção das crianças.

Compete ao Estado a definição de políticas que visam promover o bem-estar e os direitos das crianças. A coordenação e implementação dessas políticas pode ser assumida por uma estrutura autónoma dotada de efetiva capacidade de decisão e de intervenção. Esta estrutura autónoma dotada de poderes efetivos deve ser a CNPDPCJ, enquanto entidade responsável pela coordenação estratégica da defesa dos direitos das crianças, e assumindo funções de apoio à elaboração de políticas dirigidas à infância e juventude e à planificação da intervenção do Estado. O essencial para garantir o cumprimento das suas funções é que o Estado assuma a política para a infância como uma prioridade efetiva e dote esta estrutura das competências e dos meios humanos e financeiros necessários para o exercício das suas funções.

A CNPDPCJ, ou outra estrutura nacional responsável pela promoção dos direitos e proteção das crianças, precisa de ter uma relação hierárquica com as CPCJ, porque não é aceitável que não haja procedimentos e metodologias de intervenção uniformizados aplicados pelas CPCJ face a determinadas situações de perigo. Competirá à Comissão Nacional emitir orientações técnicas sobre metodologias e procedimentos que devem ser utilizados na intervenção com as crianças e as famílias, dirigidas às CPCJ e também às ECMIJ. Também pensamos que seria útil que os membros das Equipas Técnicas Regionais, e mesmo da Equipa Técnica Operativa com experiência no terreno, por solicitação das comissões, lhes dessem apoio direto na resolução de casos mais complicados ou difíceis de diagnosticar, sem prejuízo da autonomia das comissões na decisão dos casos.

Consideramos indispensável que, a exemplo do que se faz em muitos países da UE, seja criada uma comissão independente, constituída por académicos e especialistas reconhecidos, para analisar os casos de maus-tratos graves e de morte de crianças devido a maus-tratos ou negligência. Estes casos devem ser discutidos no plano local mas é necessário que exista uma estrutura nacional para os analisar, no seu conjunto, e publicar relatórios anónimos, retirando lições sobre eventuais erros cometidos para os evitar no futuro.

A mudança fundamental que precisa de ocorrer no sistema incide no modelo de organização e operacionalização. As estruturas encarregues da promoção dos direitos, prevenção e proteção de crianças, no futuro, necessitam de ser profissionalizadas, isto é, constituídas por técnicos

altamente especializados que se dedicam, em regime de exclusividade, a executar as ações de prevenção e proteção previstas na LPCJP.

A profissionalização das comissões implica, em primeiro lugar, acabar com o ineficaz sistema de afetação dos técnicos pelas entidades parceiras das CPCJ, o qual precisa de ser substituído por um processo de recrutamento baseado na avaliação das qualificações profissionais e do perfil dos futuros membros. Não nos compete dizer, em sede de tese doutoral, como é que isto pode ser feito, mas concordamos com o participante nesta investigação que defendeu uma função profissionalizada, baseada em comissões de serviço e com prestação de contas e avaliação dos profissionais.

Em segundo lugar, implica acabar com o modelo de organização dual instituído que resulta na subordinação da prevenção às exigências da proteção. A comissão alargada, nos moldes definidos na lei, não tem razão de existir porque, de um modo geral, não consegue cumprir as funções que lhe estão consignadas e se transformou num obstáculo à priorização da prevenção. O SPC só tem a ganhar se existir uma comissão de proteção única constituída por técnicos a tempo inteiro que decidem e acompanham a execução dos processos de promoção e proteção e, na perspetiva da prevenção, se concentram na dinamização das ECMIJ e, em colaboração com estas, com a Rede Social local e o Município desenvolvem um plano para dinamizarem as organizações comunitárias e os cidadãos para serem uma presença ativa e efetiva na prevenção e proteção das suas crianças.

O modelo de organização implementado pela LPCJP não antecipou as dificuldades inerentes à grande diversidade geográfica de situações e problemas existentes no país. As estruturas organizativas criadas não podem ser pensadas em função das necessidades de pequenos concelhos, mas têm que ser capazes de responder aos problemas que se colocam nos concelhos com maior população. A profissionalização precisa de avançar para capacitar as comissões para responderem aos problemas existentes nos grandes concelhos urbanos, onde existem mais processos e crianças em perigo. A ideia de uma comissão em cada concelho do país implica um desperdício de recursos, como referiu uma entrevistada. É perfeitamente aceitável e lógico que possam ser constituídas comissões intermunicipais, em concelhos adjacentes e com uma população pequena como, aliás, está previsto na alínea b) do n.º 2, do artigo 15.º da LPCJP e como acontece na Finlândia e na Holanda onde esta solução foi adotada.

Considerando a **força de trabalho**, com este ou outro modelo de organização, é imperioso que as estruturas estatutárias encarregues da prevenção e proteção de crianças sejam constituídas por profissionais altamente especializados, isto é, dotados de uma formação

adequada para o trabalho que vão executar. Estes técnicos deveriam ter uma formação superior (licenciatura ou mestrado) na área das Ciências Sociais, com destaque para o Serviço Social, mas abrangendo outras disciplinas, como acontece nos países que analisámos por forma a garantir a multidisciplinaridade, e ser sujeitos a um processo de recrutamento para verificar se têm o perfil adequado para as funções que vão desempenhar.

Os Assistentes Sociais estão especialmente preparados para trabalharem com crianças e famílias com dificuldades ou que são multidesafiadas e enfrentam problemas graves. Assim, do ponto de vista das orientações éticas que devem presidir à intervenção na proteção das crianças, parece-nos lógico adotar os valores, as normas de conduta e os princípios éticos consignados no Código Deontológico dos Assistentes Sociais (APSS, 2018), designadamente, os valores fundamentais de defesa dos Direitos Humanos, Liberdade e Justiça Social e os princípios associados à intervenção que promovem o desenvolvimento e a mudança social, bem como a promoção da pessoa e o respeito pela diversidade.

Gostaríamos, ainda, de salientar a importância de a estrutura nacional que dirige o sistema de proteção de crianças, e também as estruturas locais, manterem relações regulares com a academia. No caso da Comissão Nacional, a interface com a academia é indispensável para criar um sistema regular de recolha de dados sobre a situação das crianças face à violência, e para aferir os impactos da intervenção do SPC na proteção de crianças. Em segundo lugar, a CN precisa de contratualizar avaliações externas regulares do sistema de proteção, realizadas por entidades académicas credenciadas. Consideramos, ainda, que a CN só tem a beneficiar se apoiar e estimular a realização de estudos académicos e inquéritos sobre a violência contra as crianças, a participação das crianças na elaboração das políticas públicas que lhes dizem respeito, e outros temas relevantes que possam contribuir para melhorar o sistema de proteção de crianças portugueses.

As conclusões deste estudo visam contribuir para a reflexão sobre o atual sistema de proteção de crianças português e configuram um conjunto de propostas para uma mudança estrutural do sistema. O aprofundamento dos estudos e debate académico sobre o SPC são muito importantes para pensar o futuro.

Nesta perspetiva, gostaríamos de sugerir que uma nova linha de investigação a prosseguir neste âmbito, para dar continuidade a este e outros estudos, poderia incidir na análise das vantagens e desvantagens de situar as estruturas responsáveis pela prevenção e proteção de crianças nos Municípios, considerando o panorama global existente na UE, e sobre as condições em que tal transferência de responsabilidades poderia ocorrer.

Outra linha de investigação que seria útil desenvolver refere-se à necessidade de envolver as estruturas informais, em particular as comunidades locais, na prevenção e proteção das crianças. As redes informais são geradoras de fatores de proteção, mas isso não acontece de forma espontânea. Seria importante estudar o papel que as CPCJ, em colaboração com os Municípios e outras entidades locais, poderão ter na consolidação das relações entre os diferentes componentes do sistema e, em particular, na sensibilização e ativação das comunidades locais.

Referências Bibliográficas

- Abreu, C., Carvalho, I. & Ramos, V. (2010). *Proteção, Delinquência e Justiça de Menores – Um Manual Prático para Juristas... e não só...*, Lisboa: Edições Sílabo.
- Afonso, M. M. (2021). *A Avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento: Portugal (1994 – 2012) – Um Processo de Institucionalização Incompleto*. [Tese de doutoramento não publicada]. Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade de Lisboa.
- Aguado, O. V. (1998). Pensar la Epistemología del Trabajo Social. Alternativas. *Cuadernos del Trabajo Social*, nº 6, 269-286.
- Ai, A. M. V. (2017). *Contributos para uma prática interdisciplinar sustentável na proteção à criança*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.
- Alarcão, M. (2006). *(Des)equilíbrios familiares*, (3ª edição). Coimbra. Ed. Quarteto.
- Alarcão, M. (2021). Vulnerabilidades e riscos para as famílias no século XXI. Em R. Francisco e H. R. Pinto (Coordenação), *Atores e Dinâmicas no Sistema de Promoção de Crianças e Jovens* (pp. 38 – 61). Universidade Católica Editora.
- Almeida, J. F. & Pinto, J. M. (1982). *A investigação nas Ciências Sociais* (3ª ed.), Editorial Presença.
- Almeida, J. F. e Pinto, J. M. (1987). Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos gerais. Em A. Santos Silva e J. Madureira Pinto (orgs), *Metodologia das Ciências Sociais*. Edições Afrontamento.
- Álvarez-Pérez, P. & Ferreira, J. M. (2020). Conocimiento científico del trabajo social al servicio de las realidades sociales futuras. In Y. B. Alés, A. O. Ramos & O. V. Aguado (Ed.s), *Tendencias de Investigación en Intervención Social*. Ed. Dinkinson SL.
- Amaro, M. I. (2008). Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das categorias em presença. *Locus Soci@I*, 65-80.
- Amaro, M. I. (2012). *Urgências e Emergências do Serviço Social – Fundamentos da Profissão na Contemporaneidade*. Lisboa. Universidade Católica.
- Antas, I. R. (2021). *A abordagem colaborativa em contexto das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Araújo, L. e Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de Análise das Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 83/ 2017, 11-35. URL: <http://journals.openedition.org/spp/2662>.
- Assembleia Geral das Nações Unidas (1989). *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Edição do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança (2004).
- Associação dos Profissionais do Serviço Social (2018). *Código Deontológico dos Assistentes Sociais em Portugal*. APSS.
- Avelar, P. (2013). *Práticas de Trabalho nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Modalidade Alargada*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Babbie, E. (2021). *The Practice of Social Research*, (15ª Ed.). Cengage.
- Baldwin, H. & Biheal, N. (2016). *Briefing on the English Child Protection System*. HESTIA. factsheet.
- Bardin, L. (2020 [1977]), *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Berg-le -Clercq, T., Bosscher, N., Keltjens, M. and Vink, C. (2016). *Learning from Nordic municipal social workers*. Netherlands Youth Institute.
- Berger, P. e Luckman, T. (1966). *The Social Construction of Reality*. Doubleday.
- Berrick, J. D. (2018). *The Impossible Imperative: Navigating the Competing Principles of Child Protection*. New York. Oxford University Press.

- Berrick, J. D., N. Gilbert & M. Skivenes (Eds). (2023). *The Oxford Handbook of Child Protection Systems*. Oxford University Press.
- Biehal, N. (2019). Balancing prevention and protection: Child Protection in England. In L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke & R. D. Krugman (editors), *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*, Basel: Springer, pp. 51-73.
- Bisel, K., Masson, J., Parton, N. & Poso, T. (Eds). (2020). *Errors and Mistakes in Child Protection: International Discourses, Approaches and Strategies*. University of Bristol Policy Press.
- Blaikie; N. (2010). *Designing Social Research – the Logic of Anticipation*, (2ª ed.). Polity Press.
- Bolter, F. & Séraphin, G. (2019). Child Protection in France, in L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke & R. D. Krugman (editors), *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*, (PP: 75-92). Basel: Springer.
- Bolter, F. (2023). Child Protection and Welfare in France. In J. D. Berrick, N. Gilbert & M. Skivenes (Eds). (2023). *The Oxford Handbook of Child Protection Systems* (pp. 173-194). Oxford University Press.
- Bouma, H., López López, M., Knorth, E. and Grietens, H. (2016). *HESTIA factsheet: Briefing on the Dutch Child Protection System*. University of Groningen, Department of Special Needs Education and Youth Care.
- Bourdieu, P. (2004). *Science of science and reflexivity*. Polity Press.
- Branco, F. (2017). O Serviço Social como elemento substantivo de efetivação da política social. Em M. C. Neves e A. B. Félix (coord). *Ética Aplicada: Proteção Social*, pp. 49-72, Ed.s 70.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by nature and design*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bronfenbrenner, U. (1987). *The Ecology of Human Development*. Harvard University Press.
- Burns, K. & McGregor, C. (2019). Child protection and welfare systems in Ireland: Continuities and discontinuities of the present. In L. Merkel-Holguin, J. Fluke & R. Krugman (Editors), *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice* (pp. 115-138). Springer Publishing.
- Burns, K., Devaney, J., Holt, S. & Marshall; G. (2023). Child Protection and Welfare on the Island of Ireland: Irish Themes, Global Relevance. In J. D. Berrick, N. Gilbert and M. Skivenes (Ed.s). *The Oxford Handbook of Child Protection Systems* (pp. 216-238). Oxford University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*, (4ª Ed.). Oxford University Press.
- Calado, A., Capucha, L., Estêvão, P. (2019). Welfare State Development in Portugal. In *Comparative Sociology* 18, (pp. 658-686).
- Candeias, M., Henriques, H. (2018). 1911-2011: Um Século da Proteção de Crianças e Jovens. Trabalho apresentado no III Seminário de I&DT, organizado pelo Centro Interdisciplinar de Investigação e Inovação do Instituto Politécnico de Portalegre.
- Capucha, L. (2005). *Desafios da Pobreza*. Oeiras: Celta.
- Capucha, L. (2013). Em defesa da iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade. *Aprender* 34, (pp. 29-65).
- Capucha, L. (2015). Impacto do Programa de Austeridade na Pobreza em Portugal. Em Rodrigues, M. L. e Adão e Silva, P. (Org.s). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, pp. 457-467. Almedina.
- Carney, P. (2020). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, (2ª Ed.). Bloomsbury Publishing.
- Carvalho, M. I., Pinto, C.(coord.), (2014). *Serviço Social: Teorias e Práticas*. PACTOR – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação

- Castles, F., S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, e C. Pierson (2012). Introduction. In F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, e C. Pierson (org. s), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, (1ª edição), (pp. 1-15). Oxford University Press.
- Castro, J. L. (1996). *Entre a Tutela e a Sobrevivência: contextos de socialização e trajetórias de meninos de rua* [Dissertação de Mestrado não publicada]. Iscte - Instituto Universitário de Lisboa.
- Castro, J. L. (1999). *Meninos de rua: contextos de socialização e lógicas das redes de suporte social*. Lisboa, Ed. Centro de Estudos Judiciários.
- Castro, J. L., Ferreira, J. M. e Capucha, L. (2023). Uma Análise Histórica do Sistema de Proteção de Crianças Português: que lições para o futuro? *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 102, 59-78.
- Centro de Estudos Judiciários (2020). *A Criança em Perigo e a Promoção e Proteção dos seus Direitos – Multiplicidade na intervenção*. Ed. CEJ.
- Colby, I., (2013). Social welfare justice as a form of social justice. Em I. Colby, C. Dulmus e K. Sowers (Ed.s), *Social work and social policy: Advancing the principles of economics and social justice*, (pp. 1-20). Nova Jersey, John Wiley & Sons INC.
- Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, (2004). *Guia de Orientações para os Profissionais de Ação Social na Abordagem de Situações de Maus-Tratos ou Outras Situações de Perigo*. CNPCJR.
- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, (2019). *Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2018*. Lisboa. CNPDPCJ.
- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, (2020). *Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2019*. Lisboa. CNPDPCJ.
- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, (2021). *Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2020*. Lisboa. CNPDPCJ.
- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, (2022). *Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2021*. Lisboa. CNPDPCJ.
- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, (2023). *Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ 2022*. Lisboa. CNPDPCJ.
- Connolly, M., Katz, I., Shlonsky, A., Bromfield L. (2014). *Towards a Typology for Child Protection Systems. Final report to UNICEF and Save the Children*. University of Melbourne.
- Connolly, M. & Katz, I. (2019). Typologies of Child Protection Systems: An International Approach. *Child Abuse Review*, 28, 381-394.
- Conselho da Europa (2016). *Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos da Criança (2016-2021)*. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.
- Cooper, A., Bairston, H. K., Pitts, J. & Spriggs, A. (1995). *Positive Child Protection: a view from abroad*. Lyme Regis: Russell House.
- Corby, B. (2006). *Applying research in social work practice*. Open University Press.
- Cortes, S. (2020). *O Trabalho Interinstitucional na CPCJ de Elvas – Modalidades de Cooperação e Constrangimentos: Estudo de Caso*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. Escola Superior de Educação e Ciências Sociais de Portalegre.
- Costa, A. F. (2014). A pesquisa de terreno em Sociologia. Em Silva, A. S. e Pinto, J. M., *Metodologia das Ciências Sociais*, (16ª Ed.). Afrontamento.
- Costa, A. F. (2015). *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, (2ª ed.). Editora Mundos Sociais. CIES, ISCTE -IUL.
- Council of the European Union (2017). *EU Guidelines for the Promotion of the Rights of the Child: Leave no child Behind*.
- Council Recommendation (EU) 2001/1004. *Establishing a European Child Guarantee*. European Union, Council of the European Union.

- Creswell, J. (2014). *Research Design: qualitative, quantitative and mixed methods approach* (4.^a Ed.). Sage Publications.
- Daro, D. (2019). A Shift in Perspective: A universal Approach to Child Protection. *The future of Children* 29, 17-40.
- Denburg, A. E., Giacomini, M., Ungar, W. J. and Abelson, J. (2021). The Moral Foundations of Child Health and Social Policies: A Critical Interpretative Synthesis, *Children*, 8 (1), 1-14.
- Desair, K. and Adriaenssens, P. (2011). Policy Toward Child Abuse and Neglect in Belgium: Shared Responsibility, Differentiated Response. In N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Editors), *Child Protection Systems: International Perspectives and Trends*. (pp.204-221). Oxford University Press.
- Devaney, C. (2017). Promoting children's welfare through family support. In *The Routledge Handbook of Global Child Welfare*. Edited by Dolan, P. and Frost, N., London, Routledge, pp. 99-109.
- Devine L. Considering social work assessment of families. *J Soc Welf Fam Law*. 2015 Jan 2;37(1):70-83. doi: 10.1080/09649069.2015.998005. PMID: 25866453; PMCID: PMC4376235.
- Devresse, A. (2017). Protection de l'enfance, justice des mineurs, de quoi parle-t'on? *Le Sociographe*, número hors de série, Ed. Champ Social, pp. 25-29.
- Diogo, E., Sacur, B., Guerra, P. (2022). Caminhos para uma Reforma do Sistema de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens – Recomendações. *Revista Temas Sociais n° 3*, 31-51.
- Epifânio, R. (2001). *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens – Enquadramento Histórico-Jurídico – Guia do formando*. Coleção Módulos PROFISS. Ed. MTS/SESS.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey. Princeton University Press.
- European Commission, (2021). European Union strategy on the Rights of the Child (COM/2021/142 final). European Union, European Commission.
- European Parliament, Council of Ministers and European Commission (2000). *Charter of Fundamental Rights of the European Union*.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) and Council of Europe, (2015). *Handbook on European Law Relating to the Rights of Child*. FRA.
- Fernandes, A. (2020). *Crianças em Situação de Desproteção: da Intervenção à Inovação das Práticas do Serviço Social*. [Tese de doutoramento não publicada]. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Ferreira, J. M. L. (2011). *Serviço Social e Modelos de Bem-estar para a Infância – Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Proteção à Criança e à Família*, Lisboa, Quid Juris Editora.
- Ferreira, J. M. L. (2023). Child Protection in Portugal. In J. D. Berrick, N. Gilbert & M. Skivenes (Eds). *The Oxford Handbook of Child Protection Systems*. (1^a Ed., 506-526). Oxford University Press.
- Ferreira, J. M. L., Diez, E. R. (2015). El objeto de estudio en trabajo social: dimension científica. Em C. Civera & E. R. Diez (coord.s), *Métodos y técnicas de investigación en trabajo social*. Grupo 5: 16-30.
- Ferreira, J. M. L e E. R. Diez (2015). El objeto de estudio en trabajo social: dimension científica. Em N. C. Civera e E. R. Diez (coord.s), *Métodos e Técnicas de Investigación en Trabajo Social*, Madrid, Ed. Grupo 5, 15-30.
- Ferreira, J. M. L. e Rocha, H. B. (2016). Social policies and social work: a commitment for social welfare. In A. L. Pelaez e S. Sánchez-Cabezudo (org.s), *The Ailing Welfare State*, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 347-369.
- Ferrera, M. (1996). The southern model of welfare in social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.

- Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhdes, M. (2000). *O Futuro da Europa Social*. Oeiras. Celta Editora.
- Firmin, C. (2020). *Contextual Safeguarding and Child Protection: Rewriting the Rules*. London: Routledge.
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos de Investigação Científica*. Lisboa. Ed. Monitor.
- Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research*. London. Sage Publications (4.^a Ed.).
- Fluke, J. D. and Merkel-Holguin, L. (2019). Introduction. In L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke, and R. D. Krugman (Editors). *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*. Springer.
- Fook, J. (2005). *Social work: Critical theory and practice*. London. Sage Publications.
- Fortin, Marie-Fabienne (2009). *O Processo de Investigação*. Loures, Edição Lusociência.
- Francisco, R. e Barrocas, A. (2021). Centros de Apoio Familiar e de Aconselhamento Parental (CAFAP): Fatores de Sucesso na Intervenção com famílias. Em R. Francisco & H. R. Pinto (Coordenação), *Atores e Dinâmicas no Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens* (pp. 116-140). Universidade Católica Editora.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento do MSESS (2015). *Políticas para a Infância em Portugal na área da Segurança Social*. Ed. Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.
- Garcia, F. e Bracho, A. C. (coord.s). (2006). *Introducción al Trabajo Social*, (3^a ed.). Madrid. Ed. Alianza. Ciencias Sociales.
- Garcia, J. L. e Castro, J. (1993). Os produtores de opinião pública: entre o grupo profissional e o grupo de status, em *Estruturas Sociais e Desenvolvimento*, Fragmentos, pp. 141-156.
- Garrido, A. (2016). *Cooperação e Solidariedade: uma História da Economia Social*. Tinta da China.
- Gersão, E. (1990). Portugal entre as armadilhas da ‘proteção’ e da ‘justiça’. *Tribuna da Justiça*, nº 4-5.
- Gersão, E. (2000) A intervenção comunitária na proteção de crianças e jovens em perigo. *Actas / II volume. Congresso Internacional “Os mundos culturais e Sociais da Infância”* (pp. 48-55). Braga: CESC e IEC da Universidade do Minho.
- Gersão, E., Sacur, B. (2021). Promoção de direitos e proteção de crianças e jovens: passado, presente e caminhos do futuro. Em R. Francisco & H. R. Pinto (Coordenação), *Atores e Dinâmicas no Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens* (pp. 62-82). Universidade Católica Editora.
- Giddens, A. (1994). *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras. Ed. Celta.
- Gilbert, N. (1997). *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*. Oxford University Press.
- Gilbert, N., Parton, N. and Skivenes, M. (Ed.s). (2011). *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*. Oxford University Press.
- Gomes, F. (2019). *Relações entre a pobreza e o mau-trato – Revisão sistemática da literatura*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Gonçalves, C. M. (2008). Análise Sociológica das Profissões: principais eixos de desenvolvimento. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. XVII-XVIII, pp. 177-223.
- Guerra, P., Bolieiro, H. (2014). *A Criança e a Família: uma questão de direito(s)*. Coimbra. Almedina.
- Guerra, P. e Leal, A. T. (2015). Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo – resolução de questões práticas. Em CEJ, *Intervenção em sede de promoção e proteção de crianças e jovens*. Ed. CEJ.
- Guerra, P. (2016). Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, in Gago, L. e Guerra, P. (coord.s). *Violência Doméstica: implicações sociológicas, psicológicas e jurídicas do fenómeno – Manual Pluridisciplinar*, pp. 295-313. Ed. CEJ e CIG.

- Guerra, P. (2021 a). *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo – anotada* (5.^a ed.). Coimbra. Almedina.
- Guerra, P. (2021 b). *Reflexões sobre o Sistema Legal de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens*. Em R. Francisco & H. R. Pinto (Coordenação), *Atores e Dinâmicas no Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens* (pp. 11-35). Universidade Católica Editora.
- Hantrais (1996). Comparative Research Methods, *Social Research Update*, 13. Available in <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html>.
- Haro, F. (2017). La economia social en tempos de austeridade: el caso portugués. *Revista Vasca de Economia Social*, nº 14, pp. 145-177.
- Healy, K. (2001). *Trabajo Social: perspectivas contemporâneas*. Ediciones Morata e Fundación Paidea.
- Heatterington, R., Cooper, A., Smith, A. and Wilford, G. (1997). *Protecting Children: Messages from Research*. Lyme Regis: Russell House.
- Hietamäki, J. (2012). Child Protection in Finland. In Nett, J. & Spratt, T. (authors), *Child Protection Systems: An international comparison of “good practice examples” of five countries (Austarlia, Germany, Finland, Sweden, United Kingdom) with recommendations for Switzerland*. Fonds Suisse pour des projets de protection de l’ enfance, 182-225.
- H. M. Government (2018). *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*. Available at: www.gov.uk/governmentpublications.
- Höjer, I. & Pösö, T. (2023). Child Protection in Finland and Sweden. In Berrick, J. D., N. Gilbert & M. Skivenes (Eds). *The Oxford Handbook of Child Protection Systems* (pp. 156-172). Oxford University Press.
- Howe, D. (2009). *A Brief Introduction to Social Work Theory*. Palgrave Macmillan.
- Instituto Nacional de Estatística (2010). *Rendimentos e Condições de Vida 2004-2009*, Lisboa, INE.
- Instituto Nacional de Estatística (2019). *Rendimentos e condições de vida. Destaque*. INE.
- Instituto de Segurança Social (2010). *Edição Comemorativa da Lei de Proteção da Infância, 27 de maio de 1911*; Lisboa, ISS.
- Jud, A. and Knüsel, R. (2019). Structure and Challenges of Child Protection in Switzerland. In L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke & R. D. Krugman (editors), *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*, Basel: Springer, pp. 207-227.
- Kempe, H., F. Silverman, B. Steele, W. Droegemueller and H. K. Wilver (1962). The Battered Child Syndrome. *Journal of the American Medical Association* 181, 17-24.
- Knijn, T. and van Nijnatten, C. (2011). Child Welfare in the Netherlands: Between Privacy and Protection. In N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Editors), *Child Protection Systems: International Perspectives and Trends*. (pp.223-240). Oxford University Press.
- Knorth, E. J., Bouma, H., Grietens, H. and López López; M. (2023). The Child Protection System in the Netherlands: Characteristics, trends and Evidence. In J. D. Berrick, N. Gilbert & M. Skivenes (Eds). *The Oxford Handbook of Child Protection Systems* (pp. 294-315). Oxford University Press.
- Kuhlne, S. e Sander, A. (2012). The Emergence of the Western Welfare State, in F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger e C. Pierson (org.s), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Leandro, A. (2008). As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens na sua Modalidade Alargada. Contributos para uma reflexão. www.cpcjtavira.blogs.sapo.pt.
- Leandro, A. (2010). Direitos da Criança e Comunidade. Em A. Leandro, A. L. Lúcio e P. Guerra (coord.s), *Estudos em Homenagem a Rui Epifânio*. Separata. Coimbra. Almedina.

- Leandro, A. (2015). O papel do sistema de promoção e proteção de crianças em Portugal: o definitivo balanço de 14 anos de vigência. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2, pp. 9-21. CEJ.
- Lima, A. P. (2016). *Reconfiguração do modelo de proteção à criança, promovido pela Lei n.º 142/2015 de 8 de setembro*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- López, M. L., Bouma, H., Knorth, E. J. and Grietens, H. (2019). The Dutch Child Protection System: Historical Overview and Recent Transformations. In L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke & R. D. Krugman (editors), *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*, Basel: Springer, pp. 173-192.
- Lucio, A. L., Leandro, A. e Guerra, P. (editores). (2009). *Estudos em homenagem a Rui Epifânio*. Coimbra. Almedina.
- Luhamaa, K., Krutzinna, J. & Skivenes, M. (2022). *Child's best interest in child protection legislation of 44 jurisdictions*. Centre for Research on Discretion and Paternalism. University of Bergen.
- Maia, F. (1984). *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*. Lisboa: Secretaria de Estado da Segurança Social.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, pp. 507-548.
- Marshall, T. H. (1963). *Sociology at the Crossroads and Other Essays*. Londres: Heineman.
- Martins, E. C. (2006). A infância desprotegida portuguesa na primeira metade do século XX. *Revista Infância e Juventude*. N.º 4 (outubro/dezembro), 93-130.
- Martins, E. C. (2018). *As Infâncias na História Social da Educação – fronteiras e interseções sócio históricas*. Editorial Cáritas.
- Martins, H. (2015). *O Trabalho das Parcerias nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens – Articulação entre as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e os Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. Instituto Superior do Serviço Social do Porto.
- Martins, I. C. (2018). *Modelos de Proteção Social em Sociedades com Programas de Austeridade*. [Tese de doutoramento não publicada]. ISCTE – Instituto UOniversitário de Lisboa.
- Maxwell, J. (2012). *A Realist Approach for Qualitative Research*. Sage.
- McGregor, C. and Devaney, C. (2020). A Framework to Inform Protective Support and Supportive Protection in Child Protection and Welfare Practice and Supervision. In Parton, N., *Critical Debates and Developments in Child Protection*. Reprinted from: Soc. Sci. 2020, 9, 43, doi:10.3390/socsci9040043.
- Merkel-Holguin, L., Fluke, J. D., Krugman, R. D., Editors, (2019). *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*. Springer.
- Melo, A. T. (2011). *As forças dos profissionais e da família multidesafiada na proteção da criança: um modelo de avaliação e intervenção familiar integrada para os CAFAP*. [Tese de doutoramento não publicada]. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/18471>.
- Melo, A. T. & Alarcão, M. (2011). Integrated family assessment and intervention model: A collaborative approach to support multi-challenged families. *Contemporary Family Therapy*, 33, 4, 400-416.
- Mendes, G. C. (2013). *A criança e as políticas públicas: a cidade amiga das crianças em Aveiro*. [Dissertação de mestrado não publicada]. Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. Universidade de Aveiro.

- Mendes, S. (2019). *A Dimensão Científica do Serviço Social: uma ciência em construção* [Tese de doutoramento não publicada]. Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.
- Ministério da Justiça (1962). Organização Tutelar de Menores. Diário da República, N.º 89.
- Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho e Solidariedade (1999). *A Reforma do Direito de Menores*. Ed. MTS e MJ.
- Mozicafredo, J. (1997). *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras. Celta.
- Munro, E. (2011). *The Munro Review of Child Protection: Final Report: a child-centred system*. London. Department of Education.
- Munro, E. (2019). Decision-Making under Uncertainty in Child Protection: Creating a just and Learning Culture, *Child & Family Social Work*, 24 (1), p. 123-130.
- Netherlands Youth Institute (2014). *The decentralization and transformation of the Dutch youth care system*. Ed. NYI.
- Netherlands Youth Institute (2019). *Reform of the Dutch system for child and youth care: 4 years later*. Ed. NYI.
- Nett, J. C. & Spratt, T. (2012). *Child Protection Systems: An international comparison of “good practice examples” of five countries (Austarlia, Germany, Finland, Sweden, United Kingdom) with recommendations for Switzerland*. Fonds Suisse pour des projets de protection de l’ enfance.
- Neves, H. (2017). Entrevista a Armando Leandro – o “Paladino” dos Direitos das Crianças e Jovens. *Revista Educação Inclusiva*, Vol. 8, nº 1, julho de 2017, Direção-Geral de Educação, 4-10.
- Nico, Magda e Alves, N. A. (2017). O bem-estar das crianças e dos jovens em Portugal: contributos de uma pesquisa qualitativa. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXIV, pp. 93-113.
- Nolan, P. & Frost, N. (Ed.s), (2017). *The Routledge Handbook of Global Child Welfare*, Abingdon: Routledge.
- Parton, N. & O’Byrne, P. (2000). *Constructive Social Work: towards a new practice*. Macmillan.
- Parton, N. (2000). Some thoughts on the relationship between theory and practice for social work, *British journal for Social Work*, 30: 49-63.
- Parton, N. (Ed.). (2020). *Critical Debates and Developments in Child Protection*. <https://www.mdpi.com/journal/socsci/special issues/critical debates and developments in child protection>.
- Parton, N. A. (2022). Comparative Research and Critical Child Protection Studies. *Social Sciences* 11: 156. <https://doi.org/10.3390/socsci11040156>.
- Parton, N. (2017). Comparing Child Protection Systems: towards a global perspective. In P. Nolan & N. Frost (Ed.s), *The Routledge Handbook of International Child Welfare*, (pp. 225-242). Abingdon: Routledge.
- Payne, M. (1991). *Modern Social Work Theory: a critical introduction*. Palgrave. Macmillan.
- Pedroso, J., Santos, A. e Casaleiro, P. e Branco, P. (2017 a). *A proteção das crianças no concelho de Lisboa: Mapa(s) do desempenho das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*. Vida Económica – Editorial, SA.
- Pedroso, J., Santos, A. e Casaleiro, P., (2017 b). *Duas Décadas de Atividade da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens: 20 anos de avaliação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*. Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra (Edição não publicada).
- Pereira, D. e Oliveira, A. (2021). Multidisciplinaridade na intervenção com famílias em risco. Em R. Francisco e H. R. Pinto (Coordenação), *Atores e Dinâmicas no Sistema de Promoção de Crianças e Jovens* (pp. 83 – 113). Universidade Católica Editora.
- Pereirinha, J. A. (2008). *Política Social. Fundamentos da Atuação das Políticas Públicas*. Lisboa. Ed. Universidade Aberta.

- Pösö, T. (2011). Combatting Child Abuse in Finland: From Family to Child-Centered Orientation. In N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Editors), *Child Protection Systems: International Perspectives and Trends*, (pp.112-130). Oxford University Press.
- Pösö, T., Skivenes, M. and Hestbaeck, A. (2014). Child Protection Systems within the Danish, Finnish and Norwegian Welfare States: time for a child centric approach? *European Journal of Social Work*, Vol. 17 (4), 475-490, <http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2013.829802>.
- Quivy, R. & Von Campenhoudt, L. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa. Gradiva.
- Rodrigues, A. S. (2020). *Intervening with Vulnerable Families: Photovoice as a collaborative tool*. [Tese de Doutoramento não publicada]. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Rodrigues, F. (1999). *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa, ISSS.
- Rodrigues, M. L. (2002). *Sociologia das Profissões*, (2ª ed.). Celta Editora.
- Rodrigues, M. L. (2012). *Profissões, lições e ensaios*. Coimbra. Almedina.
- Rodrigues, M. L. e Silva, P. A. (Org.s). (2014). *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*. Coimbra. Almedina.
- Rodrigues, M. L. e Silva, P. A. (Org.s). (2015). *Governar com a Troika Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*. Coimbra, Almedina.
- Ruxa, A. C. (2013). *Trajétórias e Narrativas do Assistente Social enquanto Profissional dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens*. [Dissertação de mestrado não publicada]. Universidade Católica Portuguesa.
- Sacour, B. M. & Diogo, E. (2021). The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee – Evidence-Based Recommendations for Alternative Care. *Children*, 8, 1181. <https://doi.org/10.3390/children8121181>.
- Saleebey, D. (1992). *The Strengths Perspective in Social Work Practice*. New York: Longman.
- Saleebey, D. (2009). The Strengths Approach to Practice – Beginnings. In *The Strengths Perspective in Social Work Practice* (5ª ed., pp. 93-107). Boston: Pearson Education.
- Shaw, I. (2018). *Research in Social Work*. Polity Press.
- Shaw, I. & Gold, N. (2001). *Qualitative Research in Social Work*. Londres. Sage Publications.
- Silva, M. M. (2017). *Práticas do Serviço Social com Crianças num Contexto de Políticas Neoliberais: o Caso português* [Tese de doutoramento não publicada]. Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.
- Silva, Pedro Adão (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, pp. 25-59.
- Skivenes, M. (2011). Norway: Towards a Child-Centric Perspective. In N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Editors), *Child Protection Systems: International Perspectives and Trends*, (pp. 154-179). Oxford University Press.
- Spratt, T., Nett, J., Bromfield, L., Hietamaki, J., Kindler, H, and Ponnert, L. (2015). Child Protection in Europe: development of an international cross-comparison model to inform national policies and practices. *British Journal of Social Work* 45, 1508-1525.
- Stephens, J. D. (2021). The Social Rights of Citizenship. In D. Béland, K. J. Morgan, H. Obinger and C. Pierson (Eds). *The Oxford Handbook of Welfare State* (2ª edição, pp. 701-716). Oxford University Press.
- Testro, P. & Peltola, C. (2007). *Rethinking Child Protection: A New Paradigm? A discussion Paper*. PeakCare Queensland Inc.
- Torres, A. (coord.), (2008). *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*. CIES – ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- TUSLA (2019). *Third Quarterly Performance Data Report*, TUSLA.
- UNDP (2019). Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, *Human Development Report 2019*. UNDP.

- UNICEF (2003). *A League Table of Child Maltreatment Deaths in Rich Countries*. Innocenti Report Card 5. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.
- UNICEF (2007a). *Global Study on Child Poverty and Disparities: Manual*. DPP, New York, UNICEF.
- UNICEF (2007b). *Child Poverty in Perspective: an Overview of Child Well-Being in Rich Countries*, UNICEF Innocenti Research Card # 7, Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.
- UNICEF, UNHCR, Save the Children and Chapin Hall (2010). *Adopting a Systems Approach to Child Protection: Key Conceptions and Considerations*. UNICEF.
- UNICEF Office of Research. (2013). *Child well-being in rich countries: A comparative overview*. Innocenti Report Card 11. UNICEF Office of Research.
- UNICEF (2014). *As Crianças e a Crise em Portugal: Vozes de Crianças*. Comité Português da UNICEF. <http://www.unicef.pt>.
- UNICEF (2016). *The State of the World's Children 2016: A Fair Chance for Every Child*. UNICEF.
- UNICEF (2018). *Progress for Every Child in the Social Development Goals Era*. Ed. UNICEF.
- UNICEF, UNHCR, Save the Children e World Vision (2013). *A better way to protect all children: the theory and practice of child protection systems – Conference report*. New York. UNICEF.
- United Nations Committee on the Rights of the Child. (2011). General Comment n° 13 (CRC/C/GC13).
- United Nations Committee on the Rights of the Child. *Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Report of Portugal*. (CRC/C/PRT/CO/3-4).
- United Nations Committee on the Rights of the Child (2019). *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Report of Portugal*. (CRC/C/PRT/CO/5-6).
- Valadão, F. (2019). *As práticas profissionais do Assistente Social nos processos de promoção e proteção: o caso dos Açores*. [Dissertação de mestrado não publicada]. Instituto Superior do Serviço Social do Porto.
- Veiga, C. (2014). *O Estado e a Família: as Políticas de Apoio à Família e o Familismo como Fatores de Sustentabilidade do Estado-providência Português*. [Dissertação de mestrado não publicada]. Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.
- Velez, C. (2014). *Análise e caracterização de campanhas de prevenção na área do abuso de crianças*. [Dissertação de mestrado não publicada]. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação – O processo de construção do conhecimento*. Edições Sílabo.
- Viscarett, J. (2009). *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*. Alianza Editorial.
- Wall, K. (org.), (2005). *Famílias em Portugal*. Imprensa de Ciências Sociais. Ed. ICS.
- Wall, K. et al. (2014). *Relatório 2013 do Observatório da Família e das Políticas de Famílias*, ICS – UL/CIES.
- Wessels, M. G. (2018). *A Guide for supporting community-led child protection processes*. New York: Child Resilience Alliance.
- Witte, S., Miehlebradt, L., van Santen, E. & Kindler, H. (2016). *Briefing on the German Child Protection System*. HESTIA factsheet.
- WHO - World Health Organization (2006). *Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence*. WHO.
- WHO Regional office for Europe (2013). *European report on preventing child maltreatment*. Ed. WHO.
- WHO (2014). *Investing in Children: The European child maltreatment prevention action plan 2015-2020*. Ed. WHO.
- WHO Regional office for Europe (2016). *Measuring and Monitoring National Prevalence of Child Maltreatment: a practical handbook*. Ed. WHO.
- WHO Regional office for Europe (2018). *European status report on preventing child maltreatment*. Ed. WHO.

- Wood, A., (2016). *Wood Report – Review of the role and functions of Local Safeguarding Children Boards*. Department for Education, HM Government.
- Wouters, D. (Dir.), (2017). La Protection de l' Enfant. *Le Sociographe*, numéro hors de série, Ed. Champ Social.

Fontes

Legislação nacional

Lei de Proteção da Infância, 27 de maio de 1911
Organização Tutelar de Menores (D-L n.º 44288/62 de 20 de abril).
Lei n.º 2115/62 de 18 de julho de 1962.
Constituição da República Portuguesa 1976.
Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de outubro.
Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de maio.
Despacho 20/M/96, de 30/01/96 (Diário da República 35, de 10/02/1996).
Despacho Conjunto do Ministério da Justiça e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, de 02/10/96 (DR 262, de 12/11/1996).
Despacho Conjunto da Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, para a Qualificação e o Emprego e da Solidariedade e Segurança Social (DR 2 de 03/1/1997).
Despacho Conjunto do Ministério da Justiça e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, de 18/03/97 (DR 92, de 19/04/97).
Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97 (DR 254 de 3/11/1997).
Despacho conjunto 594/97 do Ministério da Justiça e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, de 18/11/1977.
Despacho 1021/M/1998, de 31/02/1997.
Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril de 1998.
Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro).
Lei Tutelar Educativa (Lei n.º 166/99 de 14 de setembro).
Resolução do Conselho de Ministros 108/2000, de 27/07/2000.
Despacho 19386/2000, de 05/09/2000.
Despacho 118788/2009 de 04/05/2009 (DR 95, de 18/05/2009).
Despacho 6306/2012, de 03/05/2012 (DR 93 de 14/05/2012).
Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2013 (DR 111 de 11/06/2013).
Despacho 1187/2014, de 24/01/2014 (DR 17, de 17/01/2014).
Decreto-Lei n.º 142/2015 (DR n.º 175 de 08/09/2015).
Decreto-Lei n.º 159/2015 (DR 154 de 10/08/2015).
Decreto-Lei n.º 139/2017 (DR n.º 217 de 10/11/2017).

ANEXOS

ANEXO A

Memorando²⁰

O meu nome é José Luís Castro, sou sociólogo e obtive o grau de mestre na área da sociologia da família, com uma tese sobre as crianças de rua em Portugal. Atualmente, estou a fazer um doutoramento em Serviço Social que incide no sistema de proteção de crianças portugueses.

Entre 1991 e 1999 fui investigador no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) do ISCTE – IUL e a partir de dezembro de 1999 ingressei, como Técnico Superior, no Instituto para o Desenvolvimento Social e, mais tarde, no Instituto de Segurança Social. Entre setembro de 2011 e março de 2020 estive colocado na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ).

A principal motivação para fazer o doutoramento decorre da minha experiência de mais de oito anos como membro da Equipa Técnica Operativa da CNPDPCJ e tem como objetivo principal contribuir para a reflexão sobre o sistema de proteção de crianças portugueses.

Nos últimos anos, interessei-me por conhecer os sistemas de proteção de crianças existentes noutros países, como a Inglaterra, Irlanda, Holanda, Finlândia, França, Austrália e Canadá, por estudos comparativos sobre os sistemas de proteção de crianças de diferentes países e pela análise histórica do sistema de proteção português.

Surpreendeu-me a profundidade e a intensidade dos debates académicos sobre os sistemas de proteção existentes na maioria daqueles países, bem como os esforços das entidades responsáveis para perceberem as potenciais falhas do sistema e as procurarem corrigir, e ainda, a generalização do debate ao conjunto da sociedade, na sequência da morte trágica de algumas crianças (como aconteceu na Inglaterra, na Holanda e na Austrália).

Considero particularmente importante a preocupação dos sistemas de proteção de crianças de alguns países em adotarem uma atitude autorreflexiva, procurando adaptar-se às transformações políticas e socioeconómicas que ocorrem inevitavelmente e melhorar a sua capacidade protetiva. Refiro, a título de exemplo, a aprovação de novas leis de proteção e as

²⁰ O memorando foi enviado, juntamente com o guião de entrevista, a todos os entrevistados no âmbito desta investigação, antes da realização da entrevista.

mudanças substanciais nos sistemas de proteção da Irlanda, em 2014, da Holanda, em 2015, da França, em 2016, e da Inglaterra, em 2017/2018.

Em Portugal, o sistema de proteção de crianças apenas foi alvo de uma avaliação externa nacional, publicada em 2008, e pesem algumas alterações pontuais à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo introduzidas em 2015 (Lei n.º 142/2015) e a criação de Equipas Técnicas Regionais (Decreto-Lei n.º 139/2017), há muito tida por indispensável, o sistema permanece praticamente inalterado nos últimos 20 anos.

Parece-me importante aprofundar a reflexão sobre o sistema de proteção de crianças português, sobre as suas virtudes e fragilidades e as suas potencialidades de evolução. Esta reflexão deve incidir sobre questões de fundo relativas ao seu modelo de organização, às características da sua força de trabalho e à sua orientação filosófica global, com o objetivo de melhorar a capacidade preventiva e protetiva do sistema.

A contribuição de dirigentes ou ex-dirigentes da CNPDPCJ, atuais e antigos, de técnicos a vários níveis com grande experiência prática e de académicos com grande conhecimento teórico e/ou prático sobre o sistema de proteção de crianças português, e dos próprios técnicos das CPCJ que intervêm no terreno, afigurasse indispensável para enriquecer esta reflexão e levar a bom porto a investigação que estou a desenvolver.

A minha contribuição para esta reflexão será feita através de uma tese de doutoramento, intitulada “*repensar o sistema de proteção à criança português no quadro das políticas públicas de bem-estar*”, cujo objeto de estudo incide nas políticas de bem-estar e proteção à criança numa análise comparativa entre Portugal e países da União Europeia, com o objetivo de contribuir para a melhoria da capacidade preventiva e protetiva do sistema de proteção de crianças português.

ANEXO B

Guião de Entrevista Semiestruturada

1. Considera que Portugal tem investido de forma eficaz em políticas públicas de bem-estar, promoção dos direitos e proteção das crianças?
2. Na sua opinião quais são os principais problemas/dificuldades na intervenção preventiva e de proteção das crianças das CPCJ?
3. O facto de a intervenção das CPCJ estar dependente do consentimento dos pais ou pessoa responsável que implicações tem na intervenção protetiva das CPCJ?
4. Considera que o atual modelo de organização das CPCJ, nas modalidades restrita e alargada, é adequado para garantir a prevenção do risco e a proteção de crianças?
5. Como avalia o trabalho de promoção dos direitos e prevenção do perigo realizado pelas comissões alargadas das CPCJ, ao abrigo do artigo 18.º da LPCJP.
6. Qual a sua opinião sobre o grau de preparação e de especialização dos membros das CPCJ da modalidade restrita, tendo em conta as responsabilidades que a LPCJP lhes atribui?
7. Na sua opinião a Lei n.º 142/2015 introduziu alguma alteração significativa no sistema de proteção de crianças português? Quais as suas implicações?
8. Como perspectiva o futuro do sistema de proteção de crianças em Portugal. Existem alguns aspetos que podiam ser revistos para melhorar a sua capacidade protetiva?

ANEXO C

Focus Group – Guião de preparação

- 1) Apresentação dos objetivos da reunião**
- 2) Apresentação dos participantes**
- 3) Temas para debater no grupo**

Temas e sub-temas

A – Principais problemas/dificuldades na intervenção das CPCJ

- i) Na proteção das crianças
- ii) Na gestão dos Processos de Promoção e Proteção
- iii) Na prevenção e promoção dos direitos; a prevenção é eficaz?
- iv) Existe uma relação próxima com as comunidades?

B – Modelo de organização do sistema de proteção

- i) O modelo de organização é adequado?
- ii) A divisão das CPCJ em duas modalidades é funcional?
- iii) Como é a relação com a Comissão Nacional? E com as ETR?

C – Características da Força de Trabalho

- i) Devia ser profissionalizada?
- ii) Os membros das CPCJ são especializados no trabalho com crianças e famílias?
- iii) Há um problema de estabilidade?

D – Como perspetivam o futuro do Sistema?

ANEXO D

Questionário

Caraterização socioprofissional dos participantes no grupo focal

Idade _____

Sexo _____

Formação académica

Início da atividade profissional (Entidade patronal e ano de início)

Nº de anos de experiência profissional _____

Entidade patronal atual

Nº de anos de atividade na(s) CPCJ(s)

Função que desempenha na CPCJ _____