

As Reaberturas de Processos de Promoção e Proteção nas CPCJ

Que motivos poderão explicar o número de reaberturas de processos de promoção e proteção nas CPCJ?

Vem pequenina, libertina, belo ás
Voa solta a tonta e poupa de olhar para trás:
Sorte audaz de viver sem um lugar.

Voa agora a teu caminho queres-te ver chegar
Longe de te veres sozinha no mundo a voar
Há que acreditar
Todas as manhãs
Para madrugar sentir calor e saudade
Sacrificar o corpo pela idade de ser
Menina para ver o seu céu erguer
Andorinha, andorinha.

Edu Mundo

Agradecimentos

À Professora Doutora Gabriela Trevisan pela confiança depositada em mim e no meu trabalho, pela orientação e partilha de conhecimentos e pela constante motivação ao longo de todo o processo. Por ter despertado em mim o interesse pelo saber, pela crítica e pelo conhecimento. O meu agradecimento por me receber na sua sala, sempre de sorriso aberto e disponível para me escutar.

À CPCJ que me acolheu e devolveu todas as suas potencialidades e fragilidades. Que me ensinou a olhar para as crianças e para as famílias com um olhar meigo, de carinho e de partilha. Um agradecimento especial à Isabel por ter sido minha mentora enquanto processo evolutivo e minha cúmplice, não só de secretária, mas também de vida.

Aos melhores pais do mundo, pela oportunidade que me deram, pelo esforço, pela dedicação, pelo trabalho, pelo amor, pelo incentivo. Este trabalho é a prova de que quem é persistente, sempre alcança. Algo que sempre me transmitiram, obrigada papás, por todos os valores e ensinamentos.

Ao Márcio, por toda a paciência, compreensão e amizade.

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo elencar algumas respostas que possam explicar o número elevado de reaberturas de processos de promoção e proteção que nos dias de hoje, ainda observamos, nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ). O estudo de caso apresentado nesta dissertação refere-se a uma CPCJ da área metropolitana do Porto. Partindo de uma perspetiva interacionista, procurou-se identificar e compreender as dinâmicas de intervenção do organismo selecionado para a realização deste estudo, percebendo de igual modo que recursos são utilizados para a sua prática diária. Foi também extremamente importante perceber que diretrizes estão na base da CPCJ para que haja um real trabalho na ótica da prevenção, evitando assim o elevado número de reaberturas de processos, ao abrigo da Lei de Promoção e Proteção.

Ao longo do trabalho foi utilizada a técnica exploratória, através de informações obtidas junto das comissárias e da leitura de processos na CPCJ. Foi também utilizada como técnica de pesquisa a entrevista a um procurador do Ministério Público e entrevista (Focus Group) às comissárias da CPCJ em questão. Foi ainda realizada uma proposta para um Projeto de Intervenção "Formar para Atuar", que supõe na sua génese, colmatar e prevenir o número de reaberturas de processos de promoção e proteção de crianças e jovens em risco, através da formação, quer por um lado, aos técnicos que estão para ingressar nas CPCJ e, por outro, da formação às entidades de primeira linha que atuam diariamente no terreno. Esta proposta tem ainda como objetivos, reforçar o papel e as competências da CPCJ.

Este estudo conclui que ainda há muito trabalho para ser realizado junto das CPCJ, nomeadamente, numa ótica de prevenção e formação das comissárias. Para além da prevenção, o investimento na investigação sobre esta temática revela-se fundamental, a fim de permitir delinear estratégias de intervenção que permitam garantir o bem-estar das crianças/jovens. Este estudo vem ainda confirmar que o trabalho na área da promoção e proteção de crianças e jovens deverá ser feito em rede e em conjunto com a comunidade, entre a articulação dos serviços, nomeadamente, entre CPCJ e entidades de primeira linha por forma a que haja uma resposta eficaz e duradoura.

Keywords: crianças; jovens; processos de promoção e proteção; CPCJ; reabertura de processos.

Abstract

The present work aims to list some answers that may explain the high number of reopening of promotion processes and protection that nowadays, still we observe, in the Commissions of Protection of Children and Jovens (CPCJ). The study of case presented in this dissertation refers to a CPCJ from the metropolitan area of Port. From an interactionist perspective, it was looked to equally identify and to understand the dynamic of intervention of the organism selected for the accomplishment of this study, perceiving that resources are used for daily practical its. It was also extremely important to realize that guidelines underpin the CPCJ so that it has a real work in the optics of the prevention, thus avoiding the heigh number of reopening of cases under the Promotion and Protection Act.

Throughout the work the exploratory technique was used, through information gotten next to the commissioners and of the reading of processes in the CPCJ. An interview with a prosecution and an interview (Focus Group) with the CPCJ commissioners in question was also used as a research technique. A proposal was also made for a “To form To act” Intervetion Project, which in its genesis supposes to fill and prevent the reopening of processes for the promotion and protection of children and young people at risk, through training, on the one hand, to the technicians who are about to join the CPCJ and, on the other hand, to the formation of the first line entities that work daily in the field. This proposal also aims to strengthen the role and competencies of the CPCJ.

This study concludes that there is still a lot work to be done whit the CPCJ, namely from a standpoint of prevention and formation of the commissioners. It addition to prevention, investing in research on this topic is fundamental in order to outline intervention strategies that ensure well-being of the young children. This study also confirms that work in the area of the promotion and protection of children should be done in a anetwork and together whit the community, between the articulation of services, namely, between CPCJ and entities of first line so that there is an efficient and lasting response.

Keywords: children; young; promotion and protection processes; CPCJ; reopening of proceedings.

Índice

Introdução.....	1
I - Intervenção Comunitária na Proteção de Crianças e Jovens	3
1.1. Políticas Sociais de Proteção à Infância e Juventude	6
1.1.1. A Realidade Portuguesa	6
1.2. Os direitos da Criança.....	9
1.3. Intervenção na área da Infância e Juventude	13
1.3.1. Conceito de Perigo / Risco.....	13
II - A intervenção pelas CPCJ	18
2.1. O papel das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco	18
2.2. Princípios orientadores da intervenção	21
2.3. Medidas de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens	27
2.4. Avaliadores de situação de perigo	31
2.5. Explicação do Processo	33
2.6. Revisão da tipologia de situações de perigo	39
2.7. Fatores de Risco para a Re-ocorrência.....	41
III - Enquadramento Metodológico	44
3.1. Desenho do Estudo	44
3.1.1. Metodologia	45
3.1.2. Participantes	49
3.1.3. Instrumentos	50
3.2. Análise de Dados	51
IV - Apresentação de Resultados	65
V - Projeto de Intervenção.....	70
5.1. Fundamentação da proposta de intervenção	70
5.2. Objetivos.....	70
5.3. Definição das Estratégias (parcerias).....	71
5.4. Atividades a desenvolver	72
5.5. Instrumentos de avaliação e implementação do projeto	76
Conclusão	78
Bibliografia.....	80
Anexos.....	83

Índice de Figuras

Figura 1 - Estrutura Piramidal do Princípio da Subsidiariedade, alínea j) do art.º 4º

Figura 2 - Fases do Processo de Promoção e Proteção (elaborada pela autora)

Figura 3 - Formas de atuação de uma CPCJ (Guia de Orientações para os Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo)

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Situações de perigo comunicadas em 2017 (CPCJ, 2018)

Gráfico 2 - Medidas aplicadas e/ou em execução por escalão etário (CPCJ, 2018)

Gráfico 3 - Medidas aplicadas após acordo de promoção e proteção (CPCJ, 2017)

Índice de Quadros

Quadro 1 - Caracterização sociodemográfica das técnicas da CPCJ

Quadro 2 - Entidades Sinalizadoras das crianças e jovens

Quadro 3 - Nr. de Processos Reabertos pelo mesmo motivo ou por motivo diferente

Quadro 4 – Nr. de Processos Reabertos face ao motivo da sinalização

Quadro 5 – Nr. de Processos Reabertos face à tipologia do trabalho executado

Índice de Anexos

Anexo 1 - Folha de Sinalização

Anexo 2 - Folha de Diligências

Anexo 3 - Folha da Certidão de Decisão

Anexo 4 - Folha de Registo das Visitas Domiciliárias

Anexo 5 - Guião da Entrevista

Anexo 6 - Quadro sumativo das transcrições das entrevistas

Anexo 7 - Entrevista a um Procurador do Ministério Público

Anexo 8 - Focus Group

Léxico de Abreviaturas

APP – Acordo de Promoção e Proteção;

CNPCJR - Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CSDC - Convenção sobre os Direitos da Criança (Adaptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990)

DGS - Direção Geral de Saúde

ECMIJ - Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude

IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social

LPCJP - Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (*Aprovada pela Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro, alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto, regulamentada pelo DL n.º 332-B/2000, de 30 de Setembro*)

MP - Ministério Público

MPP - Medida de Promoção e Proteção

OMS - Organização Mundial de Saúde

PPP - Processo de Promoção e Proteção

Introdução

O objeto de interesse do trabalho que se apresenta surge no desenvolvimento natural de um percurso profissional que se iniciou com a licenciatura em Educação Social, traduzindo uma preferência pelo estudo da Infância. Após a realização do estágio profissional numa Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), foi despertando, cada vez mais, a minha curiosidade pela área da infância e as problemáticas que daí advinham.

São as dimensões materiais e simbólicas, psicológicas e sociais, no contexto da família, que suscitam uma especial atenção e necessidade de compreensão de um fenómeno reconhecidamente complexo, multideterminado e com implicações diversas. São as razões e as condições, os atos e as representações, as dificuldades e as soluções, os contextos de vida e desenvolvimento e as trajetórias existenciais destas crianças, as suas vivências e qualidade de vida, que constituem o núcleo substantivo do itinerário de conhecimento aqui traçado.

Presencialmente, e após ingresso no mestrado em Intervenção Comunitária, o meu objeto de interesse recai sobre as reaberturas de processos de promoção e proteção (PPP) numa em específico, tendo sido feita uma morosa pesquisa aos processos reabertos nos anos de 2016 e 2017. Considera-se importante estudar o processo e as características subjacentes às reaberturas para que, numa ótica preventiva, se possa identificar casos críticos, isto é, casos face aos quais a avaliação, a decisão ou o acompanhamento da medida por parte das CPCJ pode estar a ser desadequado e grupos de casos dissemelhantes entre si para que se possa perceber se existem padrões de atuação, tendo em conta as características específicas de cada grupo. Este trabalho poderá contribuir também para a identificação precoce de casos com maior probabilidade de re-ocorrência no futuro (Connell, Bergeron, Katz, Saunders & Tebes, 2007) e dotar os técnicos com mais ferramentas para um melhor desempenho do seu trabalho.

Procuramos, em termos gerais, caracterizar o conjunto de recursos afetos ou mobilizáveis neste domínio, os seus mecanismos de articulação e modos de funcionamento, com particular incidência para a reabertura dos processos de promoção e proteção numa CPCJ.

Em termos da estrutura desta dissertação ela está dividida em cinco capítulos. Assim, o primeiro capítulo debruça-se sobre a intervenção comunitária na proteção das crianças e jovens, nomeadamente a política social de apoio à infância, fazendo

referência aos direitos da criança, e também à trajetória da intervenção realizada no momento na área da infância e juventude. Neste capítulo é ainda abordado o conceito de Perigo e Risco, aludindo para a escassez de protocolos de avaliação compreensiva devidamente avaliados e validados em Portugal, bem como modelos com racionais teóricos integradores que orientem os profissionais na condução de uma avaliação com o mesmo teor.

No segundo capítulo iremos fazer uma abordagem à intervenção realizada pela CPCJ, passando pela identificação dos seus princípios orientadores, quais as medidas aplicadas pela CPCJ, quais os seus avaliadores de situações de perigo e ainda quais os fatores de risco que podem exponenciar uma re-ocorrência.

O terceiro capítulo refere-se à metodologia, alicerçada na metodologia qualitativa, apoiada na técnica de análise documental, como técnica para estudar os factos a partir dos processos da CPCJ em estudo, através da comparação, apenas para o tipo de processos reabertos, entre a primeira fase - desde a abertura ao primeiro arquivo - e a segunda fase desde a reabertura até ao segundo arquivo. Foram também realizadas colheitas nos Relatórios Anuais de Avaliação da Atividade das CPCJ (documentos internos compilados a partir dos dados dos processos instaurados), tendo em conta os anos 2016 e 2017. Apoiamo-nos, de igual modo, da técnica da entrevista, tendo sido realizada a um procurador do Ministério Público e foi ainda realizado focus group, com as técnicas da CPCJ em questão.

No quarto capítulo será apresentada a análise e discussão de todos os dados recolhidos no terreno e, desta forma, gerar uma opinião fundamentada sobre a temática.

Por último, no quinto capítulo apresentaremos o Projeto de Intervenção, no qual consta a fundamentação da proposta e os seus objetivos, quais as estratégias e atividades a desenvolver e, ainda, quais os instrumentos utilizaremos para implementarmos o Projeto.

As conclusões finais, permitem obter uma visão global das variáveis analisadas, as categorias em evidência e suas implicações. São ainda apresentadas limitações do estudo, contributos e indicações para o futuro.

I - Intervenção Comunitária na Proteção de Crianças e Jovens

A intervenção comunitária potencia práticas de inclusão que respondem não só às necessidades de sobrevivência, mas também a valores comunitários, como a cooperação, cogestão, coparticipação, comunicação, solidariedade e participação. Intervir na comunidade implica um trabalho psicossocial realizado com as populações, tendo como objetivo a resolução de problemas e a promoção das potencialidades de uma comunidade através de uma ação ponderada entre vários agentes e a própria comunidade local.

Neste sentido, nos anos 60, o trabalho social em rede tornou-se uma prática na intervenção dos profissionais da área social, estando as bases metodológicas estreitamente relacionadas com a intervenção comunitária, a animação cultural e a educação permanente, sendo que depois de Abril de 1974, esta atuação tomou maior força no âmbito nacional (Dale, 2004). Nos anos 80 e 90 e após a adesão de Portugal à União Europeia, surgem novos impulsos políticos externos, baseados no desenvolvimento de Programas Europeus, como é o caso do Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, que reforçam no País a necessidade de um maior desenvolvimento do trabalho em rede, que embora ainda de um modo "informal", deu origem às ideias que consubstanciaram mais tarde, a base do trabalho da Rede Social: planeamento participado, trabalho em parceira, conjugação da Administração Pública Central com o Poder Local e a ligação com as Instituições de âmbito social e de cariz voluntário (Dale, 2004).

Assim, de modo induzido pela agenda globalmente estruturada (Dale, 2004), reforçaram-se as políticas de carácter social territoriais, cujas bases assentam em estruturas participadas de carácter local, destacando-se os Projetos de Luta Contra a Pobreza, o Rendimento Mínimo Garantido (redenominado Rendimento Social de Inserção em 2003), as Comissões de Proteção de Menores (redenominada Comissão de Proteção de Crianças e Jovens – CPCJ's em 1999), o Programa de Erradicação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI), o Mercado Social de Emprego, o Programa Rede Social, o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI).

Assiste-se ao desenvolvimento de políticas de ação, por períodos de experimentação (projetos piloto) e à medida que se constatava a existência de condições para a criação dessas estruturas participadas de carácter local, expandiam-se as respostas sociais. No campo das políticas sociais, este desenvolvimento foi antecedido pela

criação de um novo modelo de relação entre Estado Central, Poder Local e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que evoluiu da relação um a um, que se evidenciava anteriormente, para a criação de uma estrutura de concertação da ação social, reunindo o Estado Central, os Municípios, Freguesias, Misericórdias, IPSS e Mutualidades. É neste sentido que a noção de "rede social" ganha corpo, no contexto de desenvolvimento de novas políticas sociais.

Segundo Capucha (2005), no que se refere ao trabalho em rede, este é um veículo privilegiado para a construção e implementação de intervenções preventivas, que mobilizam os diversos setores da comunidade e permitem a troca de conhecimentos e experiências, a par da articulação na resolução, ou até mesmo na minimização dos problemas sociais. O trabalho em rede serve, também, para aumentar a proteção e garantia dos direitos sociais, através da melhoria das respostas sociais.

Deste modo, o trabalho de uma CPCJ deverá promover uma intervenção focada na construção de uma intervenção comunitária planeada e efetivada, em articulação com as entidades com competência em matéria de infância e juventude, rede social e outras parcerias locais. Penso que a nível local, a parceria consegue ter maior legitimidade e ser mais eficaz que a outros níveis, porque se conhecem melhor as necessidades e exigências da população e se distribui de forma mais eficiente os recursos, obtendo um maior compromisso dos atores, orientando as reivindicações e encontrando as soluções mais adequadas.

A Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (s/d, p.26) refere que:

a intervenção das CPCJ, enquanto intervenção comunitária, deve pautar-se pela responsabilização parental e pelo estabelecimento de uma relação de parceria com a criança ou jovem e respetivas famílias em que se vão definindo e contratualizando estratégias de resolução dos problemas, com direitos e deveres para todas as partes envolvidas.

A intervenção feita por parte desta entidade obedece a algumas etapas, e em todas elas está implicada a colaboração de uma rede formal e informal de parceiros que juntos criam estratégias de intervenção a vários níveis, com a intenção de proteger a criança ou jovem e criar condições para que este tenha uma vida mais condigna.

Neste mesmo sentido, a própria Lei nº 147/99 focaliza esta questão. É invocado que deverá existir uma participação ativa da comunidade, numa relação de parceria com as entidades públicas e privadas com atribuições em matéria de infância e juventude. No

que toca às competências da Comissão Alargada (LPCJP, capítulo II, artigo 18º), é focado o trabalho de parceria que as CPCJ têm de fazer, nomeadamente o de "informar a comunidade (...); colaborar com as entidades competentes; mobilizar os recursos necessários; participar em projetos inovadores de prevenção primária e colaborar na formulação de respostas sociais adequadas na comunidade". Também para a Comissão Restrita é apontado como uma das competências "solicitar parecer e colaboração de técnicos ou de outras pessoas e entidades públicas ou privadas" (LPCJP, capítulo II, artigo 21º).

As CPCJ "ocupam um lugar de polo dinamizador da intervenção comunitária (...), a quem compete gerir os casos, através da figura do gestor de caso que coordena tudo o que é feito dentro e fora da comissão". (Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco).

1.1. Políticas Sociais de Proteção à Infância e Juventude

1.1.1. A Realidade Portuguesa

O impacto da intervenção estatal e das políticas sociais, visando a proteção das crianças, foi-se alterando no tempo e no espaço. A criação de um serviço de proteção à infância, nas sociedades centrais no período do pós-guerra, pode ser analisada como uma instância particular do crescimento e da racionalização das intervenções sociais associadas ao estabelecimento do Estado-Providência (Krieken, 1992).

Nem sempre a infância foi considerada uma fase separada da vida adulta, tendo as crianças recebido um tratamento muito semelhante ao dos adultos, por exemplo, começando a trabalhar muito novas, ajudando os seus pais em ofícios considerados perigosos para a sua faixa etária.

Só a partir do século XX, as crianças e jovens em perigo e/ ou delinquentes passam a ser acompanhados por associações de iniciativa privada (movimentos filantrópicos), com o intuito de proceder à sua reintegração na sociedade, sem que se possa afirmar, no entanto, que o Estado gerasse políticas sociais específicas para eles. Esta competência desenvolve-se, sobretudo, com a afirmação do Estado-Providência (Santos, 1989).

Segundo Tomás, Fernandes e Sarmiento (2011), em Portugal, verificou-se uma maior expansão dos direitos de provisão e proteção das crianças e jovens após a Revolução de Abril de 1974, o que conduziu a uma revisão constitucional em 1976, onde se encontram declarados, pela primeira vez, na Constituição da República Portuguesa (CRP), os direitos fundamentais à infância e à juventude. O nosso país viveu um período de transformação e desenvolvimento político, social e cultural, acompanhado pelo progresso científico, e pelas inquietações internacionais emergentes em matéria de menores, que também se fizeram sentir na nossa sociedade.

É essencialmente nos anos 90 que se verifica o surgimento de políticas sociais direcionadas para a proteção e acompanhamento das crianças e jovens em perigo. Regista-se, a partir de então, uma maior preocupação na implementação de políticas que promovam um papel mais ativo na defesa dos direitos das crianças. Para tal, muito contribuiu a Convenção dos Direitos da Criança (ONU, 1989), ratificada a 26 de janeiro de 1990, em Nova Iorque. Em Portugal a assinatura da Convenção dos Direitos da Criança data de 26 de janeiro de 1990, tendo sido o Decreto de Ratificação publicado

em 12 de setembro do mesmo ano e a entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa ocorrido a 21 de outubro de 1990.

Segundo Paula Martins (2004), desenvolve-se a rede de serviços e equipamentos de guarda das crianças no período de trabalho dos pais, dispondo de uma variedade de modalidades, que inclui as amas, a creche familiar, a creche e o jardim-de-infância (Ministério da Educação, 2000).

Em 1990, é criada a Emergência Infantil, uma I.P.S.S. legalmente reconhecida no D.R. n.º 131 – III série, de 7.6.90, vocacionada para responder às necessidades das crianças em risco. Os centros de emergência infantil acolhem crianças enviadas por diferentes vias: os Tribunais de Família e Menores, os Centros Regionais de Segurança Social, as C.P.C.J., os hospitais e mesmo os cidadãos individuais que denunciam situações de mau trato. Em regime de voluntariado, procuram articular os serviços e entidades estatais, nomeadamente os dependentes dos Ministérios da Segurança Social, da Justiça e da Saúde, com outras instâncias, públicas e privadas, relevantes para a compreensão e intervenção junto das crianças em risco. Dão ainda suporte ao desenvolvimento da rede nacional de centros de acolhimento e de emergência e promovem a organização de equipas multidisciplinares (Alberto, 1999).

Em 1991, são criadas as Comissões de Proteção de Menores, na sequência do Decreto-Lei nº 189/91 de 17/5. Em 1999, verifica-se a grande Reforma do Direito de Menores, em que se destacam dois grandes marcos legislativos: a Lei 147/99 de 1 de setembro sobre a Proteção de Crianças e Jovens em Perigo; A Lei nº 166/99 de 14 de Setembro sobre a Lei Tutelar Educativa. Esta reforma legislativa veio proclamar uma política para a infância, de cariz preventivo e protetor, orientada para a promoção e garantia do exercício efetivo dos direitos da criança.

Em 1992, é criado o Programa Nacional de Ação, que visa articular e coordenar a pluralidade de ações e entidades envolvidas na promoção do bem-estar da criança (Ministério da Educação, 2000).

Em 1996, constitui-se o Alto Comissariado para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família.

Um dos organismos com intervenção representativa na área da promoção e proteção é o Instituto da Segurança Social (I.S.S.). Sob o enquadramento da Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro), o I.S.S., I.P. assume um papel preponderante na garantia da proteção e integração social dos cidadãos, com destaque para o desenvolvimento e a proteção social de crianças e jovens. Surgem novas

ações voltadas para a proteção de crianças em perigo, bem como programas específicos de intervenção, desenvolvidos pelos Centros Distritais de Segurança Social¹.

As políticas e medidas integradas no Sistema da Segurança Social visam, essencialmente, apoiar e reforçar as condições das famílias e o papel dos pais no exercício das responsabilidades parentais, conciliando a vida profissional e familiar, numa lógica não só reparadora, mas também e, sobretudo, preventiva. Estas políticas vieram não só intervir sobre as causas dos problemas, mas também criar condições para a transformação do meio envolvente e das atitudes individuais, de uma forma concertada, integrada e articulada. Passaram a ser orientadas para a discriminação positiva das famílias com menos recursos e, em particular, das famílias monoparentais. (DL 147/99, de 1 de setembro, Artigos 12º a 33º; Calheiros, Garrido e Santos, 2011; Alberto, 2010). No apoio às crianças, as medidas traduzem-se, por um lado, no reforço da proteção social através da comparticipação económica, nomeadamente por via das prestações familiares e, por outro, no investimento e qualificação de equipamentos e serviços. Foram aprovadas medidas que visam incentivar o aumento da natalidade (abono de família pré-natal) e apoiar as famílias com maior número de filhos (majoração do abono de família para crianças entre os 12 e os 36 meses de idade, em famílias com dois ou mais filhos).

O aparecimento dos Centros de Apoio Familiar e de Aconselhamento Parental (DGSSFC, 2006) criou condições especialmente oportunas e adequadas para o desenvolvimento, implementação, disseminação e avaliação de programas integradores de intervenção clínica, baseados na comunidade e centrados na família, adequados a situações de múltiplos desafios. Acresce que estes centros, ainda desprovidos de enquadramento legal e de orientações técnicas, foram colocados numa posição privilegiada para ir ao encontro das solicitações e das necessidades identificadas no sistema de promoção e proteção da criança, na medida em que foram criados para servir, especialmente, uma população em situação de risco e perigo.

¹ De acordo com a Portaria n.º 638/2007, de 30 de maio, os Centros distritais são os serviços responsáveis, ao nível de cada um dos distritos, pela execução das medidas necessárias ao desenvolvimento e gestão das prestações, das contribuições e da Ação social

1.2. Os direitos da Criança

Num largo período, compreendido entre o final do século XIX e a atualidade, assistimos ao crescimento e desenvolvimento de vários movimentos que encetaram ações, lutas, reivindicações e estratégias contra os mecanismos sociais, políticos, culturais, jurídicos e económicos relacionados com a desigualdade geracional (Tomás, 2011).

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada na Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a 20 de novembro de 1989, e ratificada em Portugal, a 21 de Setembro de 1990, apresenta-se como o principal Tratado sobre os Direitos das Crianças. Segundo a Comissão Nacional², a Convenção sobre os Direitos da Criança, é um documento que enuncia não só um amplo conjunto de direitos fundamentais, como os direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais para todas as crianças, como também contém um extenso conjunto de normas internacionais, juridicamente vinculativas, referentes à promoção e proteção dos direitos das crianças no mundo. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança assenta em quatro pilares fundamentais relacionados com os direitos das crianças:

- A não discriminação que significa que todas as crianças têm o direito de desenvolver o seu potencial, em todas as circunstâncias, em qualquer momento e em qualquer parte do mundo. (artigo 2º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança)
- O interesse superior da criança que deve ser uma consideração prioritária em todas as ações e decisões que respeita à criança. (artigo 3º, idem)
- A sobrevivência e desenvolvimento que sublinha a importância vital da garantia de acesso a serviços básicos e à igualdade de oportunidades para que as crianças possam desenvolverem-se plenamente. (artigo 6º, idem)
- A opinião da criança que significa que a voz das crianças deve ser ouvida e tida em conta nos vários momentos. (artigo 12º, idem).

Através da referida Convenção, encontra-se contemplada a obrigação do Estado proteger a Criança e tomar medidas necessárias para promover os seus direitos, devendo garantir-lhe os cuidados adequados, quando os pais ou outras pessoas responsáveis por ela, não tenham capacidade para o fazer. A Criança passa a ser vista como sujeito ativo

² Pode ser consultado no Guia "Convenção sobre os Direitos da Criança e Protocolos Facultativos", da Comissão Nacional.

de direitos fundamentais e identidade própria, enquanto indivíduo e membro de uma família e de uma comunidade.

Porém, a CDC é um documento de caráter vinculativo e, portanto, com consequências práticas, nomeadamente na reinterpretação da lei. Como refere Natália Fernandes, a CDC adquire uma significativa expressão, uma vez que este documento encerra em si um paradoxo difícil de sustentar, uma vez que olhamos para uma imagem de infância ocidental. "No entanto, ao assumir-se como um documento que pretende promover as oportunidades ao nível global para todas as crianças, gera tensões entre o local e o global." (2009, pág. 31)

A adesão à Convenção dos Direitos da Criança terá contribuído de forma decisiva para as mudanças que, neste domínio, viriam a ocorrer, na medida em que passou a integrar o Direito interno português, conforme o artigo 8.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, relativo ao Direito Internacional, que dispõe que "As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português". A Convenção constituiu e constitui ainda uma referência relevante na interpretação dos direitos constitucionalmente consagrados, sendo fonte de outros direitos não previstos na Constituição (Leandro, 1997).

A análise sociológica da história dos direitos da criança permite-nos identificar duas grandes correntes: uma que coloca a tónica na proteção e na garantia das condições de vida dignas para as crianças; outra que aponta para a igualdade de direitos e a participação ativa das crianças na sociedade. Não sendo contraditórias, as duas correntes têm desenvolvimentos distintos (Liebel, 2009).

Neste sentido, encontramos aqui uma ambivalência no que toca ao olhar produzido sobre a criança como uma figura indefesa e, por outro, um ser a quem deve ser atribuído autonomia e respetivas responsabilidades. Alderson (2000), identifica algumas características associadas aos direitos, quando diz que eles são limitados, ou seja, como conceito legal de atribuição de liberdades e responsabilidades; no caso das crianças, ao estarem dependentes de ação de terceiros, torna-os de difícil avaliação.

Alderson diz também que os direitos são condicionados, uma vez que são regulados pelas capacidades das crianças para o seu exercício, pelas responsabilidades, direitos e obrigações dos pais e pelas responsabilidades do Estado.

Segundo Hammarberg, 1990 (citado por Fernandes, 2009) a CDC pode ser agrupada em três categorias:

Direitos de provisão - implicam a consideração de programas que garantam os direitos da criança, nomeadamente o acesso de todas à saúde, à educação, à segurança social, aos cuidados físicos, à vida familiar, ao recreio e à cultura.

Direitos de proteção - implicam a consideração de uma atenção diferenciada às crianças, e de um conjunto de direitos acrescidos, de que, por motivos diversos, nomeadamente situações de discriminação, abuso físico e sexual, exploração, injustiça e conflito, se encontrem privadas ou limitadas no exercício dos seus direitos.

Direitos de participação - implicam a consideração de uma imagem de infância ativa, distinta da imagem objeto das políticas assistencialistas, à qual estão assegurados direitos civis e políticos, nomeadamente o direito da criança a ser consultada e ouvida, o direito à informação, à liberdade de expressão e opinião e o direito a tomar decisões em seu benefício, direitos que deverão traduzir-se em ações públicas a ela direcionadas que considerem o seu ponto de vista (*idem*).

Fazendo agora um paralelismo com aquilo que é a discussão do nosso trabalho, podemos pensar que o trabalho de uma CPCJ tem como principal objetivo supervisionar ou conferir o cumprimento daquilo que vem explanado na CDC. Ou seja, cabe ao pleno funcionamento de uma CPCJ averiguar o cumprimento dos direitos de provisão, priorizando a satisfação das necessidades básicas das crianças. Apesar de ser um dos direitos mais unânime, acaba por ser violado, na medida que observamos nos dias de hoje, crianças que não vão à escola, ou, muitas delas, não têm uma família. Cabe, também, ao trabalho de uma CPCJ proteger as crianças contra todas as formas de violência (assim como vem descrito na Lei 147/99, Lei de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Risco). Por fim, mas não menos importante, cabe à CPCJ defender e potenciar o direito à participação das crianças, se bem que quanto a este ponto há ainda um longo caminho a percorrer. Fernandes refere que "Direitos relativos à tomada de decisão por parte das crianças em assuntos que lhes digam respeito, bem como o seu direito à participação na vida política e social, continuam inalteráveis, ou seja, inaplicados" (Fernandes, 2009, pág. 44). Ora, já segundo a Lei 147/99, a criança é ouvida a partir dos 12 anos de idade, fator que coloca grandes dúvidas, porque grande parte de comissárias e até mesmo juízes não ouvem as crianças com idades inferiores ao que é previsto na lei, questionando, a nosso ver, o superior interesse da criança. Podemos também fazer uma ponte com aquilo que discutiremos mais adiante,

relativamente às reaberturas dos processos e que logo nos suscitou algumas dúvidas. Ora, se uma criança é apenas ouvida a partir dos 12 anos de idade, será que algumas crianças com idades inferiores também deveriam ter voz? Não deveriam também elas poder participar da sua própria vida? Talvez evitássemos algumas reaberturas se escutássemos o que elas nos têm para dizer? Ao consultarmos a Lei 147/99 pudemos perceber que o art.º 4º, alínea j, refere: "a criança e o jovem, em separado ou na companhia dos pais ou de pessoa por si escolhida, bem como os pais, representante legal ou pessoa que tenha a sua guarda de facto, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção;"

Surge-nos então uma ambivalência naquilo que são os direitos da criança e a necessidade da sua proteção. Fernandes (2009) refere que advêm algumas tensões no exercício de direitos entre a criança dependente e a criança emancipada. As tensões que existem entre o exercício dos direitos de proteção e de participação são constantes e de uma complexidade acentuada, uma vez que apoiam perspetivas quase antagónicas: por um lado, a defesa de uma perspetiva de dependência da proteção do adulto e incapacidade no assumir responsabilidades, e, por outro lado, a sua aceção como sujeito de direitos civis básicos, incluindo aí o direito de participação nas decisões que afetam as suas vidas (Fernandes, 2009).

Estas questões são também fundamentais para a análise das intervenções específicas na área do risco e perigo, sendo estas consideradas as que colocam em causa, de forma mais gravosa, estes direitos, como explicaremos no ponto seguinte.

1.3. Intervenção na área da Infância e Juventude

1.3.1. Conceito de Perigo / Risco

Temos vindo a assistir em Portugal a um crescente aumento e complexificação das situações de perigo detetadas nas crianças e jovens pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.

Após consulta do relatório anual das CPCJ do ano de 2017, pudemos constatar que estas acompanharam um total de 69 967 crianças e jovens, ou seja, menos 1049 que no ano transato. Destas, 54,5% (38 155) são do sexo masculino e 45,5% (31 812) do sexo feminino. O escalão etário predominante é o dos 15-21 anos com 34,2% do total de crianças, seguido do escalão dos 11-14 anos com 23%, o escalão dos 6-10 anos com 21,5%; no escalão dos 0-5 anos foram acompanhadas 19,3% (13 488) crianças, das quais 6 233 com idades entre os 0 e os 2 anos.

Em 2017 foram comunicadas às CPCJ 39.293 situações de perigo, mais 99 situações do que no ano anterior. Após a receção das comunicações, as CPCJ arquivaram liminarmente 11 393 processos. As principais entidades sinalizadoras são as autoridades policiais com 1/3 do total (33%) e os estabelecimentos de ensino, com 22,5% do total. Saliente-se que cerca de 1/5 de comunicações são feitas por pessoas individuais (cidadãos anónimos, mãe/pai, vizinhos e familiares).³

Em 2017 as CPCJ tiveram um total de 35 075 situações diagnosticadas em processos acompanhados. Foram diagnosticadas 15 317 novas situações de perigo, e foram acompanhados mais 19 758 processos de promoção e proteção que transitaram de anos anteriores. As principais categorias de perigo diagnosticadas (15 317) em 2017, foram: Negligência: 6 257 (40,8% do total); Comportamentos de perigo na infância e juventude: 2 806 (18,3% do total); Situações de perigo que colocam em causa o direito à educação: 2 643 (17,3% do total); Exposição à violência doméstica: 1 915 (12,5% do total).

³ Informação retirada do Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ do ano de 2017.



Gráfico 1 - Situações de perigo comunicadas em 2017 (CPCJ, 2018)

O gráfico acima mostra-nos as principais categorias comunicadas às CPCJ. A negligência representa 30,1% do total de sinalizações, a exposição à violência doméstica, representa 22,3% do total, os comportamentos de perigo na infância e juventude com 16,5% e as situações que colocam em causa o direito à educação com 16%. Com menor expressão e representando no conjunto menos de 10% do total de situações sinalizadas seguem-se, por ordem de importância, o mau trato físico com 4,5% do total de comunicações, o mau trato psicológico com 1,9%, o abuso sexual com 1,7%, o abandono com 1,5% e a exploração do trabalho infantil com 52 sinalizações (0,1%).

Nas organizações do Sistema de Promoção e Proteção da Infância e Juventude há uma diferenciação entre situações de risco e de perigo. As situações de risco implicam um perigo potencial para a concretização dos direitos da criança (por exemplo: situações de pobreza). A manutenção ou a agudização dos fatores de risco poderão, em determinadas circunstâncias, conduzir a situações de perigo, na ausência de fatores de proteção. Nas situações de perigo, a intervenção visa remover o perigo em que a criança se encontra, através da aplicação de uma medida de promoção e proteção, bem como prevenir as reincidências.

São vários os autores que argumentam sobre a importância do desenvolvimento de instrumentos de avaliação adequados ao propósito de identificar efetivamente as situações de perigo (Neves, 2010, Gregory, 1996, Peter, 1981, in Neves, 2010). Todos eles reconhecem que só a utilização de instrumentos fidedignos e válidos permite

apreender as determinantes sociais envolvidas na produção e manifestação das situações de perigo⁴.

O reconhecimento dos efeitos negativos decorrentes deste problema sentem-se, quer ao nível do diagnóstico realizado, destacando-se, por exemplo, a facilidade com que os profissionais catalogam as famílias, simplificam a sua realidade e desvalorizam as suas necessidades (Goddard, Saunders, Stanley & Tucci, 1999, Houston & Griffiths, 2000, Reder & Lucey, 1995, citados por Melo e Alarcão, 2011); quer ao nível dos processos de tomada de decisão junto das crianças e jovens, impulsionou a reflexão sobre os modelos de avaliação em situações de risco e perigo, em vários países (Calder, 2002, Childrens' Research Center, 2008, Department of Health, 2000, Horwath, 2001, Platt, 2001, Wald & Woolverton, 1990, citado por Melo e Alarcão, 2011). O uso de instrumentos de avaliação passou a ser considerado uma ferramenta de decisão fundamental para a elaboração de planos de ação junto das crianças, jovens e suas famílias.

Consideram-se também limitações da avaliação diagnóstica das situações de perigo e risco a formação reduzida dos profissionais, a supervisão inadequada e a falta de um grupo de apoio aos profissionais para que elevem a consciência das variáveis sociais com influência sobre o risco na infância (Scott, 2003, in White e Walsh, 2006).

Peirson et al. (2011, citados por Camilo & Garrido, 2013) preferem remeter-se a fatores de vulnerabilidade do que a fatores de risco, visto que estes primeiros salientam a condição, circunstância ou característica de uma pessoa ou do seu ambiente e que assim elevam a probabilidade de ocorrência de problemas como o mau trato ou negligência, entendendo a vulnerabilidade como uma categoria mais alargada que contém os fatores de risco. O fator de proteção é definido como o processo que interage como fator de vulnerabilidade, reduzindo a probabilidade de acontecimentos negativos.

Para o efeito, considere uma definição de perigo correspondente à apresentada na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei 147/99, de 1 de setembro), conforme definido no artigo^o 3. Assim, e de acordo com a referida Lei Portuguesa, será considerada em situação de perigo a criança que:

- “(a) está abandonada ou vive entregue a si própria;
- (b) sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais;
- (c) não recebe os cuidados ou a afeição adequada à sua idade e situação pessoal;

⁴ O objetivo do uso de instrumentos de avaliação do risco/perigo no bem-estar da criança é o de determinar a severidade do abuso ou negligência para intervir e a proteger contra danos futuros (Cash, 2001, in White e Walsh, 2006).

- (d) é obrigada a actividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento;
- (e) está sujeita, de forma directa ou indirecta, a comportamentos que afectam gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional;
- (f) assume comportamentos ou se entrega a actividades ou consumos que afectam gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto, se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação.” (Lei 147/99, de 1 de setembro)

Enquanto numa situação de perigo a criança enfrenta circunstâncias que, no imediato, são ameaçadoras da sua integridade física e psicológica, numa situação de risco o dano é menos imediato, embora provável no futuro, podendo também falar-se de risco para a exposição ao perigo, por exemplo, risco de maltrato. A noção de risco adotada engloba, ainda, aquilo que alguns autores e sistemas de protecção têm definido como crianças "em necessidade" (Department of Health, 2000; Little, Axpert, & Morpeth, 2004)

Em Portugal, escasseiam protocolos de avaliação compreensiva devidamente avaliados e validados, bem como modelos com racionais teóricos integradores que orientem os profissionais na condução de uma avaliação com o mesmo teor, e que facilitem a construção de hipóteses compreensivas de caso que respeitem o carácter multidimensional e multideterminado de muitas situações de risco psicossocial ou de perigo. Não obstante, podemos apoiar no Guião de Orientações Para os Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo, elaborado no âmbito de um protocolo estabelecido entre a Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco, o Instituto de Segurança Social, I.P., e a Generalitat Valenciana, Consejería de Bienestar Social. (pode ser consultado em: <https://www.dgs.pt/paginas-de-sistema/saude-de-a-a-z/saude-escolar/ficheiros-externos/guia-de-orientacoes-para-os-profissionais-da-accao-social-na-abordagem-de-situacoes-de-perigo-pdf.aspx>)

Noutros países, alguns modelos de avaliação cumprem, entre outras, as funções de ajudar o profissional a considerar um conjunto diversificado de fatores em função de uma compreensão ecológica das necessidades das crianças, como é o caso da Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families (e.g.; Jack, 2001; Rose, 2001)

Neste sentido, torna-se fundamental a necessidade de criar modelos de avaliação, face àquilo que já se sucede noutros países, por forma a que, pese embora não sejam milagrosos, possam contribuir para a redução de reaberturas de processos de promoção e proteção. Por outro lado, poderemos questionar sobre o efeito preventivo de intervenções baseadas em avaliações diagnósticas mais precoces, isto é, equacionarmos sobre a capacidade de prevenir situações futuras, o que poderia contribuir para um número menor de reincidências, em particular por motivos distintos da abertura original do processo de promoção e proteção.

II - A intervenção pelas CPCJ

2.1. O papel das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco

As Comissões de Protecção de Menores, criadas no ano de 1978, foram a primeira experiência de protecção de menores por via administrativa. Na maioria dos países, as Comissões foram criadas como uma forma de intervenção complementar à dos tribunais de menores, sendo que a lei lhes atribuía uma competência exclusiva ou partilhada com a da entidade judicial, dependendo da situação (Pedroso, Gersão et al, 1998). Nesta altura, tratava-se de órgãos gestores dos centros de observação social e estavam dependentes do Ministério da Justiça. Já em 1991 as Comissões tornam-se autónomas, ganhando poder no envolvimento com as comunidades locais, estando enquadradas no Decreto-Lei nº 189/91. No ano de 1998, é então criada a Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, sendo responsável pela instalação, acompanhamento e avaliação das Comissões. Todavia, é a 1 de Janeiro de 2001, com a entrada em vigor da Lei nº. 147/99 (LPCJP) que estas Comissões sofrem uma reorganização, passando a ser designadas por Comissões de Protecção de Crianças e Jovens. Não ocorreu apenas alteração da sua denominação, mas também um reforço do papel que já lhes era conferido no DL 189/91, passando a ser vistas como o centro de racionalidade do sistema de protecção de crianças e jovens.

De acordo com a lei 147/99 de 1 de setembro, as CPCJ:

são instituições oficiais, não judiciárias, com autonomia funcional, que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral (Artigo 12º, DL Nº 189/91 de 17 de maio).

A criação e entrada em funcionamento em 2001 das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco representa uma viragem no sistema de protecção de crianças e jovens. Passou-se de uma conceção da intervenção centrada nas instâncias judiciais para uma visão não judiciária, assente numa lógica de envolvimento da rede social e das várias entidades que atuam no terreno. A prevenção e protecção das crianças e dos jovens é encarada no sentido de evitar situações de perigo e criar medidas de promoção e de protecção. O modelo de protecção de crianças e jovens em risco/ perigo, em vigor com a publicação da Lei n. º147/99, de 1 de setembro, apela à participação ativa da comunidade, numa nova relação de parceria com o Estado, concretizada nas C.P.C.J.

Por outras palavras, o domínio de ação da CPCJ surge quando às entidades com responsabilidade em matéria de infância e juventude (comunidades, escolas, Câmara Municipal, IPSS, etc), não seja possível atuar de forma adequada e/ou suficiente para remover o perigo (figura 1, apresentada em baixo). Ressalvando sempre, que existe a obrigatoriedade do consentimento expresso dos pais, representante legal ou pessoa que tenha a guarda de facto. E, ainda, sempre que não exista a oposição da criança ou jovem com idade igual ou superior a 12 anos.

Modelo de Intervenção do Sistema de Promoção e Proteção



Figura 1 - Estrutura Piramidal do Princípio da Subsidiariedade, alínea j) do art.º 4º

Como podemos ver na figura 1, o sistema de proteção de crianças e jovens encontra-se dividido em três grandes intervenientes: no primeiro patamar surgem as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude, designadas por ECMIJ (escolas, centros de saúde, IPSS, entre outros), que realizam uma prevenção ao nível primário e secundário; seguindo-se, no segundo patamar, as CPCJ, que correspondem à segunda instância de intervenção, atuando ao nível de uma prevenção terciária, e o terceiro patamar, o topo da pirâmide, diz respeito ao Tribunal que é a instância hierarquicamente mais alta e com maior poder de decisão (Rocha, 2011). Estas instâncias trabalham em constante articulação.

Assim sendo, há que potenciar a capacidade de prevenção primária e secundária e quando desencadeada a situação de perigo resultante de vulnerabilidade, fragilidades ou incapacidades reais das famílias cuidarem das suas crianças, com segurança, afetividade e capacidade educacional, que se traduzam em fatores de risco, é essencial que todos os patamares a envolver estejam capacitados para poderem atuar, prontamente

e com eficácia, na proteção dessas crianças, afastando o perigo, garantindo a sua segurança e promovendo a recuperação das consequências e o bem estar da criança.

Segundo o Guião de Orientações para Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo: "os cuidados de saúde, apoios sociais, educativos e familiares adequados constituem-se como fatores de prevenção, ou compensatórios, na proteção e promoção dos direitos da criança, contribuindo, simultaneamente, para fortalecer as capacidades e potencialidades dessas famílias, em situação de stress, no sentido de melhor responderem às necessidades dos seus filhos e de serem capazes de exercerem a sua parentalidade de forma positiva, prevenindo-se, deste modo, mais eficaz e precocemente, o mau trato ou negligência." (pág. 78)

Relativamente à área geográfica de atuação das CPCJ limita-se à do município onde tem a sua sede, funcionando em modalidade alargada ou restrita. Assim, à comissão alargada compete desenvolver ações de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo para a criança e jovem. Devem informar a comunidade sobre os direitos da criança e do jovem e sensibilizá-la para os apoiar sempre que estes conheçam especiais dificuldades bem como promover ações e colaborar com as entidades competentes tendo em vista a deteção dos factos e situações que, na área da sua competência territorial, afetem os direitos e interesses da criança e do jovem, ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação ou educação ou se mostrem desfavoráveis ao seu desenvolvimento e inserção social. Esta comissão deverá, também, analisar a informação semestral relativa aos processos iniciados e ao andamento dos pendentes na comissão restrita bem como aprovar o relatório anual de atividades (DL 147/99 de 1 de setembro, Artigo 18º).

À comissão restrita compete intervir nas situações em que uma criança ou jovem está em perigo, nomeadamente: atender e informar as pessoas que se dirigem à comissão de proteção; abrir e encerrar processos de Promoção e Proteção quando se justifica; Solicitar parecer e colaboração de técnicos ou de outras pessoas e entidades públicas ou privadas; decidir a aplicação e acompanhar e rever as medidas de promoção e proteção e informar semestralmente a comissão alargada, sem identificação das pessoas envolvidas, sobre os processos iniciados e o andamento dos processos pendentes (DL 147/99 de 1 de Setembro, Artigo 21º).

2.2. Princípios orientadores da intervenção

Após consulta do Guião de Orientações para os Profissionais da Ação Social na Abordagem de situações de Perigo, a intervenção para a promoção dos direitos e proteção da criança e jovem em perigo obedece aos seguintes princípios, segundo o art.º 4, da Lei 147/99, de 1 de setembro:

- Interesse superior da criança - O conceito de superior interesse é um conceito indeterminado apenas passível de ser concretizado perante cada situação concreta, tendo em conta as características psicológicas da criança, o seu grau de maturidade, a sua integração sociocultural e familiar. O técnico responsável deverá fazer uma análise cuidada da criança, do meio em que ela se insere, dos fatores de risco e de proteção e, determinar em função dessa análise criteriosa qual seja o Superior Interesse daquela criança, sendo que o mesmo poderá em circunstâncias idênticas ser diferente para qualquer outra criança. Segundo o Guião acima citado, Convenção dos Direitos da Criança alude ao Superior Interesse da Criança no seu art.º 7, sob a forma de princípio e a CSDC no seu art.º 3 refere-o expressamente como devendo estar presente em qualquer decisão que venha a ser adotada.
- Privacidade - a promoção dos direitos da criança e do jovem deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da vida privada;
- Intervenção precoce - a intervenção deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida;
- Intervenção mínima - a intervenção deve ser desenvolvida exclusivamente pelas entidades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do jovem em perigo; questionar deste ponto, parece-me importante evidenciar que a intervenção mal sucedida e que origina várias reaberturas, dificilmente respeita este princípio...
- Proporcionalidade e atualidade - a intervenção deve ser a necessária e ajustada à situação de perigo e só pode interferir na vida da criança e da sua família na medida em que for estritamente necessário;
- Responsabilidade parental - a intervenção deve ser efetuada de modo a que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o jovem;

- Prevalência da família - na promoção dos direitos e proteção da criança, deve ser dada prevalência às medidas que integrem a criança e jovem na sua família ou que promovam a adoção. No sentido em que a intervenção da própria CPCJ, excetuando quando tal seja impossível, deverá ser construída no restabelecer e/ou reforçar desta prevalência. Este princípio impõe a preferência na adoção de medidas que não envolvam o afastamento da criança dos pais ou da família, em detrimento das medidas de colocação familiar ou institucionais, em obediência à CSDC, nos art.º 9 (não separação dos pais); art.º 10 (reunificação familiar) e art.º 25 direito à revisão periódica das medidas de acolhimento (acolhimento em Instituições). Segundo o Guião de Orientações para Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo: "O meio familiar, como elemento fundamental no processo de socialização da criança, será aquele que melhor assegura o bem-estar e o desenvolvimento integral da criança, pelo que, quando não existam ou se encontrem seriamente comprometidos os vínculos afetivos próprios de afiliação pela verificação objetiva das situações previstas na lei deverá privilegiar-se a sua integração em meio familiar mediante encaminhamento para adoção, para cumprimento do seu superior interesse, conforme preâmbulo da CSDC e art.º 21 (adoção)."
- Obrigatoriedade da informação – a criança e o jovem, os pais, o representante legal ou a pessoa que tenha a guarda de facto, têm direito a ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa;
- Audição obrigatória e participação - A criança, em separado ou na companhia dos pais ou da pessoa por si escolhida, bem como os pais, representante legal ou pessoa que tenha a sua guarda de facto, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção e proteção, isto é, os pais/cuidadores têm o direito a emitir a sua opinião sobre a situação, bem como fazer chegar a quem tem a responsabilidade de definir a medida, os elementos que achem necessários para a tomada de decisão. Importa ressaltar que é obrigatório informar tanto a criança como os responsáveis, sobre os motivos que levaram à intervenção, da forma como esta se processa e dos direitos que lhes assistem. Do mesmo modo, é indispensável que o seu direito de audição e participação seja exercido de uma forma livre e esclarecida, garantindo o

exercício do contraditório e estabelecendo uma dialética processual que melhor permita concretizar o superior interesse da criança. Conforme explanado no Guião acima citado: "À criança, aos pais/cuidadores é-lhes reconhecida a posição de verdadeiros sujeitos processuais, garantindo-se, assim, que nenhuma decisão relativa à criança seja tomada sem que a própria ou aqueles a quem compete em primeira linha velar pelos seus interesses tenham a possibilidade de com inteira liberdade exercer os seus direitos. É assim em obediência aos seguintes artigos da CSDC, art.º 5 (orientação da criança); art.º 12 (opinião da criança); art.º 17 (acesso à informação) e art.º 18 (responsabilidade parental). Ao nível da LPCJP estes direitos estão consagrados nos artigos 84º, 85º, 86º, 94º, 103º, 104º, 107º e 114º." O mesmo Guião (pág.104), refere que é sempre aconselhável ouvir-se uma criança. Se for uma criança de faixas etárias precoces será adequado "ouvi-la" de formas diferentes, ou seja, observar, sempre que possível, as suas interações e reações com os seus pais/ cuidadores para avaliar e decidir, mais fundamentalmente, sobre as medidas a serem adotadas.

- Subsidiariedade – de acordo com este princípio, a intervenção deve ser efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais.

Segundo Torres (2008), o acompanhamento efetuado às famílias pode ser deficitário e, muitas vezes, relegado para segundo plano, principalmente em situações percecionadas como menos gravosas. Existindo a este nível problemas profundos a que se terá necessariamente que dar ênfase. Isto porque não só inviabilizam a eficácia e eficiência das CPCJ, mas também porque influenciam a imagem que as mesmas transmitem da sua atuação, como por exemplo, escassez de recursos humanos e logísticos, défice de articulação /parcerias com as entidades externas, etc.

Segundo o artigo 9º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, "A intervenção das comissões de proteção das crianças e jovens depende do consentimento expreso dos seus pais, do representante legal ou da pessoa que tenha a guarda de facto, consoante o caso".

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

❖ da sua legitimidade em certos casos;

É notória, nesta fase, alguma falta de orientações específicas quanto a procedimentos a desenvolver pelos membros das CPCJ, tornando-se especialmente difícil em determinadas situações, nomeadamente em casos mais graves, de maus-tratos e negligência agravada, uma vez que este procedimento gera entraves à intervenção das comissões, sendo evidenciada a incongruência do pedido de consentimento.

Acontece, em situações excecionais, o consentimento ser facultativo para a CPCJ, quando o processo obriga a procedimento ao abrigo do artigo 91^o, seguindo posteriormente para a competência do tribunal. Há a acrescentar ainda o facto de, em muitos casos, os pedidos de consentimento serem efetuados ou entendidos enquanto formas de coação, devido ao conseqüente envio dos casos para tribunal em situação de não consentimento, alarmando os pais menos informados de que poderá gerar-se um problema maior.

❖ do não-consentimento por parte dos progenitores;

Em várias situações o "não-consentimento" prende-se com o facto das pessoas acreditarem que se trata de uma retirada da criança do seu meio familiar. A ser verdade nalguns casos, pelas exigências da defesa do bem-estar da criança, a atuação das comissões revela precisamente o contrário quando a medida mais aplicada é a de "apoio junto dos pais" e quando um dos seus princípios orientadores é o da prevalência na família, procurando apoiá-la e capacitá-la com as competências necessárias para acolher os seus filhos.⁶ (CEJ, 2015)

⁵ Artigo 91º Procedimentos urgentes na ausência do consentimento 1 — Quando exista perigo actual ou iminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem e haja oposição dos detentores do poder paternal ou de quem tenha a guarda de facto, qualquer das entidades referidas no artigo 7.o ou as comissões de protecção tomam as medidas adequadas para a sua protecção imediata e solicitam a intervenção do tribunal ou das entidades policiais. 2 — As entidades policiais dão conhecimento, de imediato, das situações referidas no número anterior ao Ministério Público ou, quando tal não seja possível, logo que cesse a causa da impossibilidade. 3 — Enquanto não for possível a intervenção do tribunal, as autoridades policiais retiram a criança ou o jovem do perigo em que se encontra e asseguram a sua protecção de emergência em casa de acolhimento temporário, nas instalações das entidades referidas no artigo 7.o ou em outro local adequado. (Lei 147/99, de 1 de setembro)

Um outro aspeto que convém ressaltar a respeito do "não consentimento" está associado a uma alegada supremacia da vontade dos pais sobre as crianças, na medida em que lhes é dada a possibilidade de retirada de consentimento a qualquer momento no decorrer do processo. O que decorre desta situação, é um envio excessivo de processos para os tribunais cujas ações se prendem, apenas, com a retirada do consentimento ou a não assinatura do acordo, em vez destes estarem de facto com os casos graves.

❖ a burocratização e morosidade do processo de obtenção do consentimento;

O procedimento de obtenção de consentimento levanta o problema da morosidade do processo, uma vez que os progenitores são contactados por via escrita, ao contrário do objetivo inicial em que se privilegiava o contacto direto com os pais, através de visitas domiciliárias, e por vezes, só comparecem ao fim da terceira convocatória que é feita pelas forças de segurança. Esta situação, além de causar atrasos nos processos das comissões, pode ser geradora do agravamento das situações de perigo/risco em que se encontram as crianças/jovens.

❖ sensibilidade e competências técnicas

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

Uma vez que a intervenção das CPCJ depende do consentimento expresso dos pais, do representante legal ou da pessoa que tenha a guarda de facto, consoante o caso, e da não oposição da criança com idade igual, ou superior, a 12 anos ou com idade inferior, desde que tenha capacidade e maturidade para conhecer o sentido e alcance da intervenção, posso encontrar desde já, um entrave à autonomia das CPCJ, uma vez que não conseguem dar continuidade ao trabalho por elas desenvolvido, salvo raras exceções⁷.

⁷ Art.º 91 - De acordo com o artigo 91º da LPCJP, o procedimento de urgência ocorre “quando exista perigo atual ou iminente para a vida ou de grave comprometimento da integridade física ou psíquica da

E, por outro lado, surge-me também outra questão relacionada diretamente com o meu objetivo de estudo. Ora, se a intervenção das CPCJ depende do consentimento expresso dos pais, representante legal ou da pessoa que tenha a guarda de facto, consoante o caso, e da não oposição da criança com idade igual, ou superior, a 12 anos, vejamos um caso em que o pai se recusa a dar o consentimento para intervenção da CPCJ, o processo, obrigatoriamente cessa e tramita para Tribunal de Família e Menores, onde será posteriormente, trabalhado naquela instância. Este facto explica que o processo não possa ser trabalhado na sua plenitude na CPCJ e que, para efeitos estatísticos, constitua uma abertura, no futuro, de um novo processo. Caso o problema que levou à sinalização não seja atenuado ou cessado aquando do trabalho feito pelo Tribunal, há um aumento da possibilidade de reabertura do processo na CPCJ, contribuindo, desta forma, para um aumento estatístico do número.

criança ou jovem, e na ausência de consentimento dos detentores das responsabilidades parentais ou de quem tenha a guarda de facto. (...) as autoridades policiais retiram a criança ou o jovem do perigo em que se encontra e asseguram a sua proteção de emergência em casa de acolhimento, nas instalações das entidades referidas no artigo 7º ou em outro local adequado (...).”

2.3. Medidas de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens

Após recepcionado o caso de um menor (ou instaurado por iniciativa da Comissão, segundo art.º 93º) e realizadas as diligências sumárias (art.º 92º) acerca da sua situação, a CPCJ procede, após convocado o menor e seus pais ou representantes legais (art.º 94º) e após ser dado o consentimento, ao acompanhamento da problemática com vista à intervenção. O processo inicia-se aquando da receção do caso (art.º 97º) (por escrito, presencial ou por telefone), e independentemente de quem faz a denúncia (pessoa anónima ou outra entidade). Após realizadas as diligências, e em sede de Comissão Restrita, é decidido o arquivamento do processo, caso não se confirme a denúncia ou não coloque em perigo ou risco o menor em questão (art.º 98º). Em caso contrário, é decidido acompanhar e intervir, havendo para tal um conjunto de medidas, que devem ser igualmente adequadas à situação.

As medidas aplicadas pela CPCJ integram um Acordo de Promoção e Proteção que só se efetiva com a não oposição necessária para que seja possível a intervenção, sendo que poderá haver uma negociação entre os interessados, não podendo ser estabelecidas cláusulas abusivas ou que levem a constrangimentos no funcionamento familiar para além das necessárias para proteger a criança/jovem (DL 147/99, de 1 de Setembro, Artigo 65.º).

É, porventura, na fase de implementação de medidas que os técnicos se deparam com as maiores dificuldades. Algumas delas prendem-se com fatores internos relacionados com o elevado volume processual associado à escassez de recursos técnicos. Outras, com fatores externos associados à insuficiência de recursos sociais (instituições, famílias de acolhimento) e educativos (creches, ATL, ensino alternativo). (Torres, 2008)

As medidas de Promoção e Proteção agrupam-se, assim, em duas categorias, sendo elas: medidas em meio natural de vida (apoio junto dos pais, apoio junto de outro familiar, confiança a pessoa idónea e apoio para a autonomia de vida) e medidas de colocação (acolhimento em instituição e acolhimento familiar que implicam sempre o afastamento da criança da família de origem). Estas medidas têm de ser revistas quando concluído o prazo fixado no acordo ou na decisão judicial e, em qualquer caso, decorrido um período nunca superior a seis meses (DL 147/99, de 1 de setembro, Artigo 61.º, n.º 1).

O artigo 35.º, da Lei 147/99 de 1 de setembro, tipifica as medidas de promoção e proteção. As medidas legalmente admissíveis são:

Medidas em meio natural de vida

- Apoio junto dos pais, que consiste em proporcionar à criança ou jovem apoio de natureza psicopedagógica e social e, quando necessário, ajuda económica, o qual pode ser extensivo ao agregado familiar do mesmo (artigos 39º e 42º).
- Apoio junto de outro familiar, que consiste na colocação da criança ou do jovem sob a guarda de um familiar com quem resida ou a quem seja entregue, acompanhada de apoio de natureza psicopedagógica e social e, quando necessário, ajuda económica, o qual, à semelhança do anterior, pode ser extensivo ao agregado familiar (artigo 40º e 42º).
- Confiança a pessoa idónea, que consiste na colocação da criança ou do jovem sob a guarda de uma pessoa que, não sendo familiar, com eles estabeleceu relação de afetividade recíproca (artigo 43º).
- Apoio para a autonomia de vida, que consiste em proporcionar diretamente ao jovem com idade superior a 15 anos (ou a mães com idade inferior a essa) apoio económico e acompanhamento psicopedagógico e social, nomeadamente, através do acesso a programas de formação, visando proporcionar-lhe condições que o habilitem e lhe permitam viver por si só e adquirir progressivamente autonomia de vida (artigo 45º).

Medidas de colocação

- Acolhimento familiar, que consiste na atribuição da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, visando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral (artigo 46º).
- Acolhimento residencial, que consiste na colocação da criança ou do jovem aos cuidados de uma entidade que disponha de instalações e equipamento de acolhimento permanente e de uma equipa técnica que lhes garantam os cuidados adequados às suas necessidades e lhes proporcionem condições que permitam a sua educação, bem-estar e desenvolvimento integral (artigo 49º).

- Confiança a pessoa selecionada para adoção ou a instituição com vista a futura adoção, aplicável quando se verifique alguma das situações previstas no artigo 1978º do CC, consiste na colocação da criança ou do jovem sob a guarda de candidato selecionado para a adoção ou sob a guarda de instituição, com vista a futura adoção (artigo 38º-A).

Assim, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo refere que as medidas de promoção e proteção têm as seguintes finalidades: a) afastar o perigo em que as crianças ou jovens se encontram; b) proporcionar-lhes as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral; c) garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso (DL 147/99, de 1 de Setembro, Artigo 34º; Delgado, 2006; Calheiros, Garrido e Santos, 2011).

No decurso do processo a criança terá, também, o direito de receber informação tanto sobre os seus direitos como sobre os motivos que justificam a intervenção ou o modo como decorrerá o processo e a execução da medida. De acordo com Delgado (2006), o princípio geral de participação da criança nos assuntos que lhe dizem respeito, impõe, também, a sua intervenção no decurso do processo de execução da medida, conferindo-lhe o direito de se pronunciar e de cooperar nos atos processuais.

Medidas	N/R	0 a 5 anos	6 a 10 anos	11 a 14 anos	15 a 21 anos	Total	%
Apoio Junto dos Pais	274	4942	5588	6308	9948	27060	78,4
Apoio Junto de Outro Familiar	22	760	696	769	1180	3427	9,9
Confiança a Pessoa Idónea	3	71	78	122	193	467	1,4
Apoio para Autonomia de Vida	4			1	202	207	0,6
Acolhimento Familiar	1	12	17	26	38	94	0,3
Acolhimento Residencial	19	483	377	682	1681	3242	9,4
	323	6268	6756	7908	13242	34497	100
	0,9	18,2	19,6	22,9	38,4		

Gráfico 2 - Medidas aplicadas e/ou em execução por escalão etário (CPCJ, 2018)



Gráfico 3 - Medidas aplicadas após acordo de promoção e proteção (CPCJ, 2017)

Após análise dos dois gráficos acima, podemos concluir que, à semelhança dos anos anteriores, a medida de apoio junto dos pais é a mais aplicada e corresponde a 79,3% das medidas em execução, seguida da medida de apoio junto de outro familiar com 9,6% das medidas, em 2017. A medida de acolhimento residencial aparece como a terceira alternativa para proteger a criança, representando 9% do total das medidas em execução.

2.4. Avaliadores de situação de perigo

A evolução do número de ocorrências registadas no nosso país traduziu-se numa preocupação crescente em matéria de reflexão teórica a respeito dos fatores que ora potenciam, ora atenuam as situações de perigo a que crianças e jovens têm sido expostos (Calheiros e Monteiro, 2001; Almeida, André e Almeida, 2001; Azevedo e Maia, 2006). Porém, o mesmo não tem vindo a acontecer no que respeita ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos que são utilizados para diagnosticar os problemas enfrentados pelas crianças e jovens.

A inexistência de um guião de recolha de informação padronizado que possa servir de instrumento de objetivação das situações de perigo parece ser um primeiro obstáculo à sinalização dos problemas que afetam as crianças e jovens. O que pude observar no terreno é que as sinalizações que chegavam à CPCJ eram deixadas a favor do "olhar" e da "sensibilidade" das comissárias que registavam as informações. Desta forma, corre-se um grande risco, na avaliação daquilo que é ou não, uma situação de risco, pelo simples facto da CPCJ não fornecer um guião orientador que auxilie a observação e o registo das informações; que obrigue os agentes sinalizadores a objetivar dados concretos; que garanta que o processo inicial de recolha e registo de informação seja o mais objetivo possível. Posto isto, parece-me que a comunicação da situação de perigo das crianças e adolescentes foi deixada ao critério das instituições sinalizadoras (Instituições de Saúde, Divisão de Ação Social e Saúde e Instituições Escolares) e, com efeito, à sensibilidade das comissárias que participaram a situação.

Por conseguinte, as situações de perigo que chegam nos dias de hoje à CPCJ, acabam por se constituir, frequentemente, num exercício de registo avulso de informações, um passo burocratizado e independente de uma lógica científica, não obstante, exista o Guião de Orientações para Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo, este revela-se um guião muito técnico.

A inexistência de indicadores concretos de sinalização das situações de risco leva a que as instituições sinalizadoras exponham as informações que, de acordo com a sua perspectiva, lhes parecem mais pertinentes, descurando o registo de informação a respeito de outras questões relativas aos contextos sociais em que a criança/jovem participa e que estão ao seu alcance (Gaulejac, 1995; Guerra, 2002). Pois bem, se esta primeira fase do processo de avaliação diagnóstica não é executada, os momentos subsequentes - o de diagnóstico e de planeamento da intervenção - ficam

comprometidos pela remissão do olhar dos técnicos para algumas dimensões em detrimento de outras que possam ser tão ou mais importantes e urgentes diagnosticar (Gaulejac, 1995; Guerra, 2002).

The primary purpose of using risk assessment instruments in child welfare is to determine the severity of abuse or neglect in order to intervene and protect children from future harm (Cash, 2001, p.47).

O *Estudo de Diagnóstico de Avaliação das CPCJ* (Torres et al., 2008) identifica como um dos principais problemas das Comissões, a inexistência de procedimentos padronizados de avaliação e de diagnóstico da realidade social onde as crianças e jovens se movem. Reconhecem o caráter subjetivo com que as situações de perigo são definidas, em virtude da insuficiência de guiões institucionalizados de avaliação capazes de conferir o rigor e a objetividade necessários à realização de um diagnóstico psicossocial.

Perante esta situação, questionamo-nos se os pressupostos teóricos que são defendidos pelas Comissões de Menores, se traduzem em instrumentos rigorosos de avaliação do perigo de crianças e jovens? Ou, ainda, em que medida as avaliações diagnósticas das crianças sinalizadas procuram apreender os constrangimentos múltiplos produzidos pelos distintos sistemas sociais a que as mesmas pertencem? Não serão estas medidas orientadas a partir de critérios meramente administrativos?

2.5. Explicação do Processo

Fases do Processo de Promoção e Protecção:

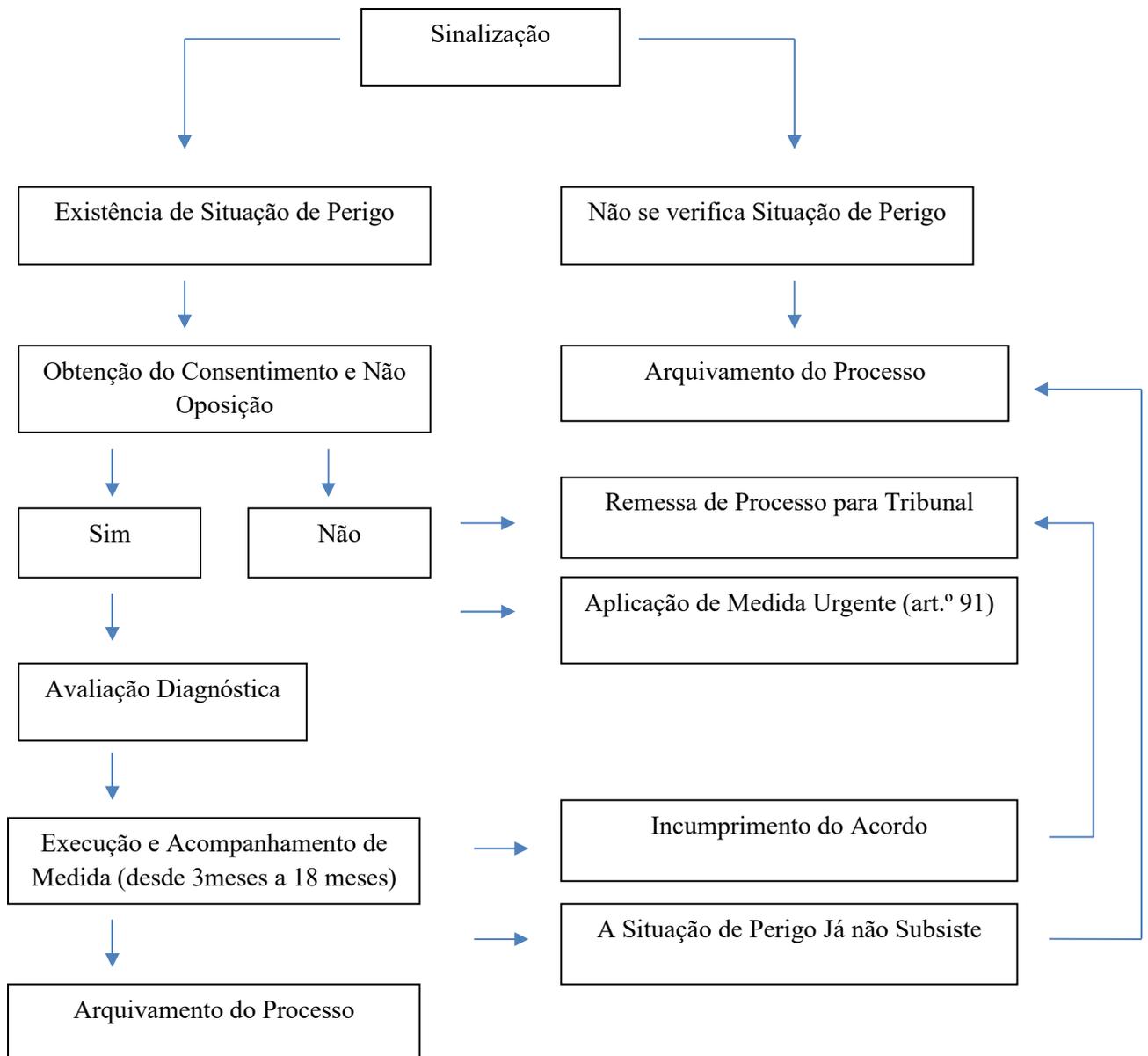


Figura 2 - Fases do Processo de Promoção e Protecção (elaborada pela autora)

1. Sinalização (presencial, escrita, telefónica)⁸

Qualquer pessoa ou entidade que tenha conhecimento de crianças ou jovens em situação de perigo pode comunicá-las às CPCJ. Sempre que a situação conhecida ponha em risco a vida, a integridade física ou psíquica ou a liberdade da criança ou do jovem, a comunicação torna-se obrigatória. A CPCJ com a comunicação escrita ou com o registo das comunicações verbais ou dos factos de que tiver conhecimento, instaura o processo de promoção e proteção e atribui-lhe, um gestor de processo, a quem compete mobilizar os intervenientes e os recursos disponíveis para assegurar de forma coordenada e sistémica, uma resposta de proteção de qualidade, prestando informação (à modalidade restrita) sobre o conjunto da intervenção desenvolvida. Segundo o que vem explanado no Guia de Orientações para os Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo, o processo é distribuído a um elemento coordenador do caso, previsto pela aplicação informática, em função de alguns critérios, nomeadamente, a formação dos técnicos, a urgência na intervenção (o que terá de estar diretamente relacionado com a disponibilidade do técnico, a instituição que representa, etc.

2. Diagnóstico (Formulação e interpretação dos problemas)

De acordo com o que está previsto na LPCJ (Lei n.º 147/99 de 1 de setembro), a fase que se segue à sinalização das situações de perigo é a de elaboração de um diagnóstico da situação. Nesta fase de intervenção os técnicos necessitam do consentimento dos pais, representante legal ou pessoa que tenha a guarda de facto da criança/jovem (Art. 9.º, Lei n.º 147/99 de 1 de setembro), bem como a não oposição da criança/jovem, se esta tiver idade igual ou superior a 12 anos (Art. 10.º, Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro), autorizando a recolha de informação para o processo de modo a confirmar ou não as situações que foram sinalizadas (Art. 97.º, n.º2 e n.º3 Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro). Segundo o Guia de Orientações para os Profissionais da Ação Social

⁸ Qualquer pessoa que conheça situações de perigo pode comunicá-las às entidades competentes em matéria de infância e juventude, às entidades policiais, às CPCJ ou às autoridades judiciais. As autoridades policiais e judiciais comunicam às CPCJ as situações de crianças e jovens em perigo que conheçam no exercício das suas funções. As entidades com competência em matéria de infância e juventude (nomeadamente, as autarquias locais, segurança social, escolas, serviços de saúde, forças de segurança, associações desportivas culturais e recreativas) comunicam às CPCJ as situações de perigo que conheçam no exercício das suas funções sempre que não possam assegurar, atempadamente, a proteção que a circunstância possa exigir.

na Abordagem de Situações de Perigo, nesta fase de avaliação de diagnóstico, procede-se à elaboração de um "Plano de Proteção" que deverá incidir sobre as três principais dimensões: as necessidades de desenvolvimento da criança; as competências parentais da família; os fatores protetores e de risco individuais da criança, familiares, e sociais e respetivas dimensões.

Caso a comissão restrita confirmar a inexistência da situação de perigo ou a sua já superação procede-se ao arquivamento do processo (Art. 98.º, nº1 Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro).

- Entrevista para Obtenção do Consentimento e da Não Oposição

São convocados para sede da CPCJ os pais, representante legal ou quem detenha a guarda de facto e da criança ou jovem com idade igual ou superior a 12 anos, para informar sobre os tramites do processo. É recolhido o seu Consentimento. A Intervenção das Comissões depende do Consentimento expresso dos pais, representante legal ou quem tenha a guarda de facto, consoante o caso. Por outro lado, é recolhida também a Não Oposição, que depende ainda da não oposição da criança ou do jovem com idade igual ou superior a 12 anos.

3. Fase Preliminar Recolha de elementos caracterizadores da situação denunciada e do contexto sociofamiliar:

- Atendimentos e entrevistas às famílias, crianças e jovens;
- Realização de visitas domiciliárias;
- Reuniões com entidades e serviços: Escolas, Conselhos Executivos, IPSS's, Autoridades Policiais, Segurança Social, IRS, PIEC, entre outros;
- Reuniões com Profissionais: Directores de Turma, Professores de Ensino Especial, Técnicos, Professores, Psicólogos, para análise das situações;
- Encaminhamento para Serviços - Gabinetes de Consulta Psicológica, consultas de especialidade médica, equipamentos de infância, etc.

4. Execução e Acompanhamento de Medida

Caso a situação de perigo não seja confirmada o processo é arquivado; no entanto, caso haja confirmação é deliberada uma medida de promoção e proteção

(MPP); esta poderá acontecer em meio natural de vida ou em regime de colocação, tal como explicitado na Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, sendo as medidas de apoio em meio natural de vida regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 63/2010, de 9 de junho que alterou o DL n.º 12/2008 de 17 de janeiro; e a medida de acolhimento familiar parcialmente regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro.

Decidida a medida que melhor se adequa à criança ou jovem e à situação de risco ou perigo em que se encontra, é assinado um acordo de promoção e proteção entre os intervenientes e passa a existir uma execução e acompanhamento de medida de promoção e proteção, por um período máximo de 12 meses, sendo que deve existir a sua revisão, servindo, deste modo para se avaliar se a situação de perigo ainda subsiste ou não. Findo os 18 meses, se ainda se mantiver a situação de perigo, o processo é encaminhado para o MP, se não subsistir perigo decreta-se a cessação da medida e o processo é então, arquivado.

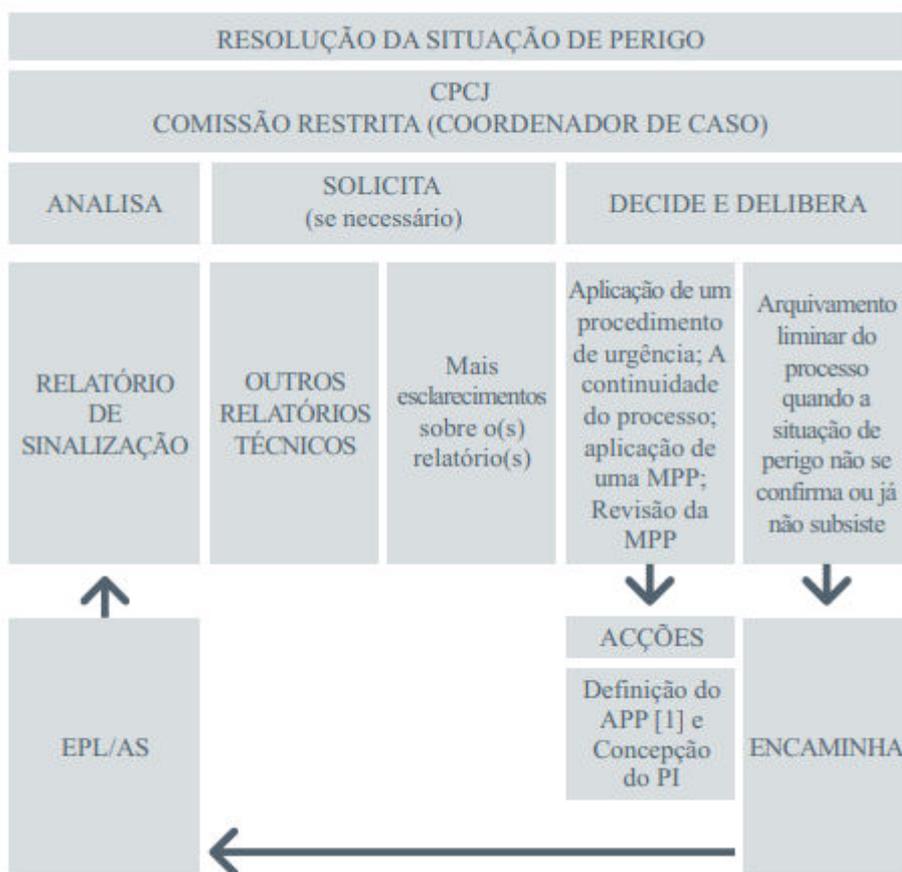


Figura 3 - Formas de atuação de uma CPCJ (Guia de Orientações para os Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo)

Após análise do esquema "Fases do Processo de Promoção e Protecção", podemos retirar algumas conclusões acerca das reaberturas dos processos de promoção e protecção. Ora, logo à partida, caso o responsável da criança se negue a prestar o consentimento, o processo tramita, imediatamente, para Tribunal. Logo, após avaliação no Tribunal e cessamento do mesmo processo, caso abra novamente, é uma nova sinalização, equivalendo assim, a uma nova avaliação por parte de uma CPCJ. Supondo agora, que a CPCJ recebe uma sinalização de um caso de violência doméstica, em que um dos cônjuges se agrida, e que no momento em que realiza a sua avaliação se depare que o agressor não se encontra a residir no país, poderá levar a que a comissária archive o processo, porque não considerar que haja, naquele momento, nenhuma situação de perigo, como aquela que levou à sinalização. Todavia, não invalida que, meses mais tarde, o cônjuge regresse e volte a perpetrar a situação de violência dando origem a uma reabertura do mesmo processo. Desta forma, pode-se concluir que em alguns casos não estamos a verificar se há outras situações de perigo que sejam inerentes à sinalização, de que exijam um trabalho mais aprofundado por parte do técnico que acompanha a família. Por exemplo, no casal que outrora foi sinalizado, para além dessa problemática, verificou-se se há algum indicador de negligência? As condições habitacionais estavam asseguradas, após ausência de um dos cônjuges? A família em questão foi encaminhada para os devidos serviços, evitando, assim, uma segunda intervenção?

Posto isto, aclara-se que vamos ter, basicamente, dois tipos de reaberturas. Um, por igual motivo ao que deu origem à abertura do primeiro processo (exemplo: Em 2013 o processo abre, apontando situações de violência doméstico e, em 2017, reabre com a mesma problemática), ou então teremos uma reabertura por motivo de sinalização diferente (exemplo: Em 2013 o processo abre, apontando situações de violência doméstico e em 2017 reabre apontando situações de absentismo escolar). Estes dois tipos de reabertura levantam sérias questões, na medida que pode ser posta em causa o tipo de intervenção que está a ser feito e, também, a ausência do trabalho de prevenção aquando da primeira sinalização.

Se observarmos a *figura 3*, percebemos que as CPCJ trabalham em rede e parceria com outras instituições, sendo que todas as entidades de primeira linha podem ter um papel de grande suporte às famílias. Essas entidades participam também da assinatura dos APP e, como tal, constituem-se como entidades de execução dos atos materiais das medidas. O trabalho que desenvolvem é diversificado, consoante a sua

área de atuação, designadamente: saúde apoia e orienta os pais nos cuidados de puericultura e no calendário de vacinação e consultas; Escola- monitoriza a frequência escolar; Equipas de RSI- acompanham o agregado nas ações contratualizadas nos Acordos de Inserção e no reforço dos APP; outras entidades, tais como IPSS - promovem competências parentais.

2.6. Revisão da tipologia de situações de perigo

As situações de perigo comunicadas às CPCJ são agrupadas e analisadas por categorias de problemáticas/maus tratos na infância. A utilização de uma tipologia de situações de perigo de maus-tratos visa sistematizar os diferentes conteúdos das comunicações/sinalizações e criar um quadro de leitura comum para todos os que têm responsabilidade e intervêm nesta matéria.

Assim, a partir de 2016, dá-se uma alteração à nomenclatura utilizada até ao momento para categorizar as situações de perigo. Segundo o Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ em 2017, pretende-se utilizar uma tipologia diferente de situações de perigo para as crianças, que procura reorganizar as categorias e subcategorias que vinham a ser utilizadas.

"O relatório de 2016 mostrou que era indispensável repensar globalmente o conjunto de categorias e subcategorias utilizadas, considerando a emergência de novos fenómenos, como o bullying, bem como a expansão de outros, nomeadamente a exposição das crianças à violência doméstica, e o facto de algumas das categorias e subcategorias utilizadas serem pouco precisas e, por vezes, não serem mutuamente exclusivas, gerando alguma confusão nas/os técnicas/os das CPCJ que procediam à categorização das sinalizações de situações de perigo recebidas". (CPCJ, 2018, p.159)

Ao proceder a esta reorganização da tipologia de situações de perigo, houve ainda a preocupação de aproximar as categorias revistas das tipologias mais utilizadas internacionalmente, nomeadamente as categorias definidas pela Organização Mundial de Saúde e algumas utilizadas em estudos realizados ou promovidos pela UNICEF. (idem)

De forma sintética a revisão das categorias anteriormente utilizadas consistiu em:

- Eliminar as categorias "Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e o desenvolvimento da criança" e "Outras situações de perigo". A primeira porque é imprecisa e estava mal definida, resultando daí a tendência para existirem sobreposições com a "negligência" e a "exposição à violência doméstica" e a segunda porque é incorreto, do ponto de vista metodológico, existir uma categoria "outras situações" numa tipologia que deve ser exaustiva.

- Substituir a designação da categoria "A criança/jovem assume comportamentos que afetem o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada" pela designação "Comportamentos de perigo na infância e juventude". Desta forma, a definição torna-se mais precisa e integra a anterior categoria "Prática de facto qualificado pela lei penal como crime para crianças com idade inferior a doze anos".

- Criar uma nova categoria "Exploração infantil", idêntica à categoria criada pela Organização Mundial de Saúde, que integra as antigas categorias "Mendicidade" e "Exploração do trabalho infantil" e ainda a "Prostituição infantil".

- Integrar na categoria "Negligência" a anterior categoria "criança está ao cuidado de terceiros em simultâneo com o não exercício pelos pais das suas funções parentais".

- Criar a nova categoria "Exposição à violência doméstica", dada a sua relevância e importante peso relativo no universo das situações de perigo.

2.7. Fatores de Risco para a Re-ocorrência

Fala-se em re-ocorrência da situação de perigo ou risco quando após uma sinalização e intervenção por parte das entidades competentes nessa matéria seguida de arquivamento, volta a ocorrer uma ou várias situações que colocam a criança/jovem em risco ou perigo, podendo ou não ser a mesma tipologia de abuso que ocorreu na primeira situação. O tema da re-ocorrência do abuso tem sido amplamente estudado, com maior visibilidade nas últimas décadas, tendo como ponto central o levantamento dos seus fatores de risco (Casanueva et al, 2015; White, Hindley & Jones, 2014; Maguire-Jack & Font, 2014; Bae, Solomon & Gelles, 2009; Connel et al, 2009; Connel et al, 2007; Fluke, Yuan & Edwards, 1999). Esta situação leva a uma nova sinalização às entidades competentes, neste caso as CPCJ que conduz à reabertura do processo.

Relativamente às características das crianças, os principais fatores estudados são a idade, o sexo, a etnia e a saúde (exemplo: existência ou não de doenças físicas ou mentais) das crianças e jovens. A este propósito, a literatura é consensual: as crianças mais novas têm maior risco de re-ocorrência dos maus tratos do que as mais velhas (English Marshall, Brummel & Orme, 1999; Lipien & Forthofer, 2004; Marshal & English, 1999; Fluke, et al, 1999; Connell et al, 2009; Hélie, Poirier & Turcotte 2014), pois estão mais dependentes dos pais/cuidadores para prover as suas necessidades básicas e são menos capazes de resistir a potenciais abusadores (Hélie et al, 2014), sendo que os adolescentes têm maior probabilidade de atingir a maioridade e sair do sistema antes de uma subsequente alegação de abusos (Connell et al, 2007). O estudo de Bae et al (2009) indica que a idade-chave são os 12 anos; crianças com menos de 12 anos têm maior probabilidade de experienciar múltiplos episódios de abuso, quando comparadas com crianças e jovens com mais de 12 anos. Este resultado também é apresentado por Hélie, Laurier, Pineau-Villeneuve e Royer (2013), que apontam para o facto das crianças entre os 6 e os 11 anos apresentarem maior risco de re-ocorrência, e por Rodrigues et al (2017) que indica que a idade média das crianças e jovens com processos re-abertos é de 11 anos.

No que concerne às famílias, alguns dos fatores de risco encontrados pela literatura são: a família estar a enfrentar múltiplas situações de stress (Connell et al, 2007); baixos rendimentos económicos que podem aumentar a probabilidade de situações de perigo/ risco, particularmente a negligência, se as necessidades da criança ou jovem forem comprometidas pelas limitações dos recursos (Way, Chung, Jonson-

Reid & Drake, 2001; Connell et al, 2007); histórico de abuso de substâncias (English et al, 1999; Fuller & Wells, 2003); mães/pais solteiros ou a viver com companheiros em união de facto, sendo a maioria das re-ocorrências por negligência (Bae et al, 2009); violência doméstica (DePanfilis & Zuravin, 1999); distúrbios emocionais (Palusci, Smith & Paneth, 2005); limitações cognitivas e competências parentais pobres e baixo suporte social (Sledjeski, Dierker, Brigham & Breslin, 2008).

No que concerne às características dos casos diz respeito, o que é mais estudado é o tipo de situação de risco ou perigo e o tempo que decorre entre a primeira ocorrência e a segunda ocorrência. Para além disso, Manly (2005) sugere, ainda, que o timing relacionado com o abuso inclui múltiplos aspetos, tais como, a idade da criança na primeira ocorrência, a frequência e o intervalo de tempo entre episódios, a duração e a recorrência da situação em questão.

Neste sentido, é consensual na literatura, que a negligência tem sido constantemente associada ao aumento do risco de re-ocorrência do abuso, quando comparado com outros tipos de abuso (e.g., mau trato físico e sexual) (Fuller, 2005; DePanfilis & Zuravin, 1999; Connell et al, 2007; Bae et al, 2009). Segundo Zhang et al (2013), o tipo de negligência mais provável de re-ocorrer é a negligência por falta de supervisão.

Connell et al (2007), no que concerne ao tempo que decorre entre ocorrências, concluiu que o período de maior risco é os 6 meses após o encerramento da investigação. Já Bae et al (2009) indicam que o tempo médio entre a primeira ocorrência e a segunda ocorrência é de aproximadamente 15 meses, no entanto em famílias com múltiplas re-ocorrências este tempo poderá ser significativamente mais curto, comparado com famílias com apenas uma re-ocorrência. Este dado vai de encontro ao obtido por Rodrigues et al (2017, pág. 5) que constatou que o "tempo médio entre a cessação de um processo, num primeiro momento, e a sinalização, num segundo momento, é de 14,7 meses".

Em suma, alguns preditores de re-ocorrência de situações de risco/perigo são: crianças mais novas; debilidade da criança; vitimização de outras crianças; histórico de abusos dos pais na infância (Marshall & English, 1999), stress familiar, violência doméstica e suporte social deficitário; negligência na primeira ocorrência; investigação inicial inconclusiva e cronicidade do mau trato (DePanfilis & Zuravin, 2002).

Assim, fazendo uma relação entre aquilo que os autores referem como motivo que conduz à re-ocorrência e aquilo que é a problemática do meu estudo, poderemos

questionar a dificuldade de avaliações objetivas e de concretização de trabalho de proximidade (associado, muitas vezes, à escassez de recursos, já mencionada, em diferentes Comissões). Segundo Gracia e Misutu (1999), na fase de acompanhamento processual, alguns dos erros mais comuns por parte dos técnicos é de não realizarem uma avaliação orientada para as decisões e intervenção, assim como tendem a levar a cabo avaliações intrusivas e desnecessárias, ou até mesmo, basear a avaliação apenas em dados obtidos a partir de uma única Fonte ou de uma única Entidade. Os autores referem ainda que, erros comuns passam por se realizar avaliações apenas com dados ou informações do momento atual ou, então, realizar avaliações unicamente na perspectiva do "défice" limitando-se a identificar carências e negligenciando as potencialidades e possíveis recursos parentais ou dos cuidadores e/ou da família alargada e da própria criança, bem como as potencialidades e possíveis recursos comunitários.

III - Enquadramento Metodológico

3.1. Desenho do Estudo

Segundo Went (2004) o Diagnóstico de Situação tem por objetivo a elaboração de um mapa cognitivo sobre uma situação ou uma necessidade da população, isto é, composição de um modelo descritivo do "real", acerca da qual se pretende atuar e modificar. De acordo com Brissos (2004) para que um projeto possa ser viável e produzir benefícios para a população, ao longo do tempo deverá apresentar as seguintes características: criar benefícios para a população e apresentar efeitos duradouros, produzindo resultados para outras iniciativas e permitir o desenvolvimento global, inovador e irreversível, de forma autónoma, contemplando, deste modo, os recursos existentes.

O presente trabalho tem como objetivo geral entender que fatores na intervenção com famílias explicam a(s) reabertura(s) de Processos de Promoção e Proteção de crianças nas CPCJ. Ao longo deste enquadramento teórico foi sendo feita uma revisão dos tópicos chave para a compreensão do trabalho desenvolvido. A regulação destes tipos de conceitos só foi possível com a criação e adaptação da legislação própria para esta área que tem sido um trabalho em progresso, muito fruto de mudanças do paradigma social e do papel que a criança/ jovem tem vindo a adquirir na sociedade enquanto ser que necessita ser protegido e cuidado, sendo que em Portugal, atualmente a área da Promoção e Proteção de Crianças e Jovens é regulamentada pela LPCJP, n.º 142/2015, de 8 de setembro, onde está decretado o funcionamento e as atribuições dadas às CPCJ, entidade que está no centro deste trabalho, uma vez que os casos analisados são de reaberturas de processos cuja responsabilidade pela reabertura pertence à CPCJ.

Deste modo, a primeira fase do projeto teve como objetivo uma caracterização mais pormenorizada da atividade processual, relativamente à reabertura dos (PPP), assim como do acompanhamento realizado por uma CPCJ às respetivas famílias. Esta investigação debruça-se sobre uma comparação entre os processos de promoção e proteção reabertos entre os anos de 2016 e 2017.

Assim, pretende-se realizar uma análise dos dados sociodemográficos entre os dois grupos, de forma a descrever e saber se existem ou não diferenças entre os mesmos ao nível do género e idade da criança. Da mesma forma, outro dos objetivos específicos

da análise, é saber e descrever se existem diferenças ao nível processual, nomeadamente: tempo de acompanhamento na avaliação diagnóstica; número de pedidos de informação realizados; e aplicação/não aplicação de Medida de Promoção e Proteção [MPP]. Em seguida, pretendi averiguar se, em relação aos processos de promoção e proteção reabertos por igual problemática [RIP] e os reabertos por problemática diferente [PRPD] existem ou não diferenças nas variáveis enunciadas anteriormente. Para tal, foi elaborada uma base de dados para ajudar na análise processual.

Numa segunda fase, o presente trabalho tem como objetivo perceber o ponto de vista dos técnicos que atuam no terreno, sobre a problemática da reabertura de processos de promoção e proteção. Esta visão por parte daqueles que todos os dias estão no foco do problema, poderá nos trazer alguma informação sobre as mudanças que deverão ocorrer a longo prazo, para que, esta grande problemática que é a reabertura dos processos seja atenuada. Assim, foi utilizada a entrevista focal, às comissárias de uma CPCJ, e num segundo momento, uma entrevista semiestruturada, junto de um procurador do ministério público.

3.1.1. Metodologia

A definição dos objetivos de investigação obriga o investigador a sentar-se e pensar sobre que passos são necessários dar para atingir esse objetivos e que problema se está a tentar resolver (Gerard, 2011).

Um dos aspetos fundamentais de qualquer investigação, independentemente da sua natureza, é o metodológico. Pode considerar-se "com certa segurança que a metodologia, o enquadramento teórico e a habilidade do investigador na construção do trabalho científico compõem o tríptico que sustenta a investigação científica." (Galego &Gomes, 2005, p. 173).

Strauss e Corbin (1990, p. 17) defendem que: "por pesquisa qualitativa entendemos qualquer tipo de pesquisa que gera resultados que não foram alcançados por procedimentos estatísticos ou outro tipo de quantificação. Pode referir-se a pesquisas sobre a vida das pessoas, histórias, comportamentos e também ao funcionamento organizativo, aos movimentos sociais ou às relações e interações. Alguns dos dados podem ser quantificados, porém, a análise em si mesmo qualitativa".

Na metodologia qualitativa, os contextos de pesquisa são naturais e não são construídos nem modificados. Neste tipo de investigação, o investigador é, portanto, mais sensível ao contexto em estudo. Isto significa que, os investigadores lidam com a subjetividade bem como com as possibilidades de pesquisa que a riqueza dos detalhes pode proporcionar uma vez que todos os detalhes podem ser úteis para a compreensão do fenómeno em estudo onde não interessam apenas as palavras, mas também os gestos, as atitudes, os comportamentos, as expressões e os silêncios "privilegiando-se essencialmente, a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação" (Bogdan & Biklen, 1994, pág. 16).

Para que isto aconteça, é fundamental que o investigador assuma um conjunto de características como a abertura, a sensibilidade a criatividade e reflexão e que esteja sempre pronto a pôr de lado ideias pouco sustentadas mesmo que de início o tivessem entusiasmado, sendo que, são estas qualidades ou ações que poderão ser capazes de produzir conhecimento científico e que são cruciais para que um estudo qualitativo seja válido e fiável (Coutinho, 2008).

Assim, na investigação qualitativa os dados são analisados de uma forma indutiva e a teoria desenvolvida "de baixo para cima" surgindo a partir da recolha, análise, descrição e interpretação dos dados. É o que Glaser e Strauss designam de "teoria fundamentada" (Glaser e Strauss, 1967 citados por Bogdan e Biklen, 1994, pág. 50) pois as "abstrações são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando". (Glaser e Strauss, 1967 citados por Bogdan e Biklen, 1994, pág. 50).

Importa, ainda, refletir sobre outra questão importante relacionada com a interpretação e produção dos dados, neste tipo de investigação, que é feita pelo próprio investigador, podendo, essa análise, refletir a sua subjetividade, opiniões e preconceitos. Daí que Bogdan e Biklen refiram que "os dados carregam o peso de qualquer interpretação (...)" (Bogdan e Biklen, 1994, pág.67)

Debruçando-me agora sobre o meu trabalho e, propriamente, sobre a metodologia qualitativa, como já referi, o instrumento que utilizei foram as entrevistas.

Segundo Quivy, "as entrevistas exploratórias têm, portanto, como função principal revelar determinados aspetos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, complementar as pistas de trabalho sugeridas pelas suas leituras."

"Nas suas diferentes formas, os métodos de entrevista distinguem-se pela aplicação dos processos fundamentais de comunicação e de interação humana. Corretamente valorizados, estes processos permitem ao investigador retirar das entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados." (Quivy, 2005) No processo de investigação utilizamos também a análise de processos, mobilizando a análise documental como técnica para estudar os factos a partir dos processos da CPCJ em estudo. A nossa pesquisa restringiu-se a uma comparação, apenas para o tipo de processos reabertos, entre a primeira fase - desde a abertura ao primeiro arquivo - e a segunda fase desde a reabertura até ao segundo arquivo. O objetivo desta comparação tenta perceber não só as diferenças e semelhanças, como também o facto da sua reabertura poder tornar o acompanhamento mais "atento" por parte dos técnicos da Comissão. Desta forma, foi necessário efetuar uma pesquisa nos processos individuais das crianças e jovens, nos relatórios escolares, relatórios de saúde, nas folhas e diligência, nas certidões de decisão elaboradas pelas comissárias, enquanto que, para uma caracterização da Instituição e das problemáticas das crianças e jovens, foi também necessário consultar os documentos internos da CPCJ.

Foram também realizadas colheitas nos Relatórios Anuais de Avaliação da Atividade das CPCJ (documentos internos compilados a partir dos dados dos processos instaurados), tendo em conta os anos 2016 e 2017.

Entrevista - Focus Group

Os grupos focais permitem "aflorar as diversas dimensões e visões de diferentes indivíduos sobre um tema previamente definido dentro do grupo" (Galego & Gomes, 2005, pág. 173).

O focus group é considerada uma técnica qualitativa de recolha de dados que tem como objetivo obter respostas de grupos a determinadas questões. O que nesta investigação se fez foi, através de uma "entrevista focalizada", com um guião de entrevista, obter respostas de grupos específicos de indivíduos, selecionados previamente pelo investigador. A finalidade desta pesquisa foi a de "extrair das respostas e atitudes dos participantes do grupo, sentimentos, opiniões, e reações..." (Galego & Gomes, 2005, pág.175) para se constituir um novo conhecimento.

Os focus group devem ser constituídos por indivíduos com características comuns, devendo, no entanto, o equilíbrio entre homogeneidade e heterogeneidade ser

assegurado. A escolha das variáveis, na definição do perfil do grupo depende, naturalmente, da natureza do estudo. Para o desenvolvimento da técnica, é fundamental a presença de um moderador líder, mas que não deverá interferir na dinâmica do grupo. Cabe ao moderador promover a participação de todos os elementos do grupo, assegurando que não há dispersão em relação aos objetivos previamente definidos e verificando que não há a sobreposição de um dos participantes ao resto do grupo.

Mas, como todos os procedimentos metodológicos, o focus group tem vantagens e desvantagens. Das vantagens, segundo Galego & Gomes (2005) podemos enumerar: 1. flexibilidade; 2. rapidez na recolha de dados; 3. baixos custos; 4. possibilidade de conciliação com outras modalidades de investigação.

Por outro lado, uma das suas desvantagens é estar sujeita às dispersões próprias do grupo e à interferência do investigador.

Desta forma, foram assim realizadas entrevistas de diagnóstico às comissárias de uma CPCJ, assim como a um procurador do Ministério Público.

As entrevistas de focus group realizadas para este estudo, decorreram entre dezembro de 2017 e Janeiro de 2018, foram gravadas em áudio (após devido consentimento), tendo sido feita, posteriormente, a respetiva transcrição escrita.

Guião de Entrevista Semiestruturada

O guião de entrevista foi elaborado com recurso a questões semiabertas, de índole dinâmico, que permitissem direcionar a resposta do entrevistado bem como desenvolver uma solução que espelhe opções e técnicas adotadas sobre cada pergunta e assunto. O guião foi construído de acordo com as várias fases de um PPP numa lógica cronológica desde a sua abertura à sua cessação. Esta técnica permite o recurso à interação direta, atribuindo ao entrevistado a importância necessária à partilha de informação (Carmo & Ferreira, 1998)

De salientar que foram construídos dois guiões de entrevista - um focalizado para os técnicos, com duração de cerca de 45 a 60 minutos e outro, direcionado a um procurador do Ministério Público, elaborado estruturalmente de forma mais simples, com tempo máximo de duração de 30 minutos, com o intuito de evidenciar contextos de comunicação, opiniões e experiências concretas. Ambos foram delineados com base no enquadramento conceptual que sustenta este estudo tendo em conta as contribuições

empíricas efetuadas neste contexto. Os procedimentos legais e formais das CPCJ foram de igual forma equacionados e inseridos nas diretrizes de cada etapa do guião.

3.1.2. Participantes

A amostra recolhida para a presente investigação, é do tipo não probabilística, por conveniência, visto que foi escolhida de acordo com critérios de seleção específica, de forma intencional, com o propósito de caracterizar as unidades da população em estudo (Carmo & Ferreira, 1998). De resto, num estudo de caso, a amostra é constituída pelos participantes do contexto previamente definido. O grupo de participantes, agrega, técnicos da equipa restrita de uma CPCJ, cujos requisitos para a participação incidiram na formação específica numa área que explora a vertente social, o comportamento e o relacionamento dos indivíduos, na experiência de trabalho em comissões de proteção e no facto de o representante possuir legitimidade na gestão de processos. Relativamente aos técnicos participantes, foi realizado o focus group a cinco técnicas de uma CPCJ, com idades compreendidas entre os 28 e os 50. Ressalvamos ainda que nos grupos focais procuramos garantir, também, representatividade do ponto de vista etário/geracional e da formação inicial, como se pode observar no quadro a seguir apresentado.

	Sexo	Idade	Formação	Anos de serviço na CPCJ - restrita
Técnico A	F	37 anos	Psicologia	7 anos
Técnico B	F	30 anos	Assistência Social	2 anos
Técnico C	F	55 anos	Direito	11 anos
Técnico D	F	29 anos	Criminologia	2 meses
Técnico E	F	28 anos	Educação Social	4 anos
Técnico F	F	50 anos	Direito	4 anos

Quadro 1 - Caracterização sociodemográfica das técnicas da CPCJ

3.1.3. Instrumentos

Em primeiro lugar e como já foi referido anteriormente, criamos uma base de dados para nos ajudar na análise processual. No entanto e como forma de concretizar os objetivos propostos para a presente investigação foi indispensável, nos socorrermos de alguns instrumentos internos da CPCJ. Desta forma, foram utilizados cinco instrumentos para este estudo: a (I) Folha de Rosto; a (II) Folha de Sinalização por parte da entidade que sinaliza; as (III) Folha de Diligências; os (IV) Pedidos de informação às diversas entidades; e, por fim, a (V) Certidão de Decisão.

As Grelhas de Análise Processual, acima mencionadas, permitem-nos uma melhor organização dos dados recolhidos. Estes instrumentos permitiram, uma perceção mais fácil do conteúdo dos processos, uma vez que congregam toda a sua informação essencial.

O primeiro instrumento - Folha de Rosto teve como objetivo a recolha das principais informações relativas à identificação da criança/jovem e seus cuidadores, e uma breve descrição da problemática que levou à abertura do processo no momento da sinalização.

O segundo instrumento - Folha de Sinalização (Anexo I) por parte da entidade que sinaliza⁹

O terceiro instrumento - Folha de Diligências (Anexo II) serviu-nos para obtenção de informações quanto ao número de contactos realizados quer com a família, quer com as outras entidades, percebendo assim a maneira como o processo estava ser trabalhado.

O quarto instrumento - Pedidos de informação às diversas entidades, este instrumento surge da necessidade de recolher informação, em relação a eventuais encaminhamentos, ou até mesmo na relação como o processo estava a ser trabalho, se foram pedidas informações à saúde, à escola, etc.

O quinto instrumento - Certidão de Decisão (Anexo III), teve como objetivo a recolha de dados quanto ao tipo e data de aplicação de medida, bem como as diversas revisões realizadas, abarcando, também, o possível arquivamento do processo.

Por último, auxiliamo-nos também da base eletrónica da CPCJ, na qual são registados todos os processos que dão entrada na CPCJ.

⁹ Não existe nenhum modelo em vigor para preenchimento da ficha de sinalização.

3.2. Análise de Dados

Num primeiro momento dedicamo-nos aos processos relativos a 2016 (60 casos) e 2017 (66 casos) que foram acompanhados por uma CPCJ em concreto. No momento da realização do trabalho, as crianças e adolescentes tinham idades compreendidas entre o 1 mês de idade e os 25 anos de idade. O exercício que se segue está longe de ser completo, desde logo pela necessidade de um maior aprofundamento das reflexões aqui esboçadas. Porém, e apesar dos limites e insuficiências deste trabalho, parece-me que a reflexão feita aponta alguns dos desafios em matéria de sinalização e diagnóstico de crianças em risco.

Importa ressaltar que em 2016, observa-se a reabertura de 5 PPP mal registados na base interna daquela CPCJ, assim como em 2017, se registam 3 PPP. Neste sentido, ressaltamos que este número de processos não irá contar na nossa análise de dados.

	Entidades Sinalizadoras	2016	2017
A	PSP	61	55
B	CPCJ	12	17
C	Estabelecimento Ensino	19	15
D	Estabelecimento Saúde	8	8
E	Progenitores	3	8
F	Familiares	2	4
G	Vizinhos e Particulares	1	1
H	Ministério Público	6	3
I	IPSS	11	14
J	Sem Informação	4	4
K	Anónimo	3	3
L	Próprio	1	1

Quadro 2 – Entidades Sinalizadoras das crianças e jovens¹⁰

¹⁰ Obs: É importante ressaltar que no mesmo PPP, podemos observar várias sinalizações de entidades sinalizadoras distintas (como por exemplo: num caso de violência doméstica, os vizinhos sinalizarem a situação à CPCJ e a PSP também).

Uma das premissas teóricas de que partimos para analisar esta fase de diagnóstico é a de que o modo como é formulada, pela primeira vez, a situação de perigo depende dos instrumentos de registo de informação que são utilizados. A inexistência de um guião de recolha de informação padronizado que possa servir de instrumento de objetivação das situações de perigo parece-nos, um primeiro entrave à sinalização dos problemas que afetam as crianças e jovens com medidas de proteção. O que pudemos observar no terreno é que as sinalizações que chegavam à CPCJ eram deixadas à mercê do "olhar" e da "sensibilidade" dos atores que registavam as informações.

A inexistência de indicadores concretos de sinalização das situações de risco leva a que as entidades sinalizadoras exponham as informações que, de acordo com a sua perspectiva, lhes parecem mais pertinentes, descurando o registo de informação a respeito de outras questões relativas aos contextos sociais em que a criança/jovem participa e que estão ao seu alcance (Gaulejac, 1995; Guerra, 2002).

No entanto, o Guia de Orientações para os Profissionais da Ação Social na Abordagem de Situações de Perigo refere alguns pontos fulcrais a abordar no momento que é realizada a sinalização, tais como:

a) Em relação à criança:

- Dados de Identificação: nome, idade, sexo, local de residência, origem sociocultural;
- Indicadores de Maus-tratos observados e da forma o mais pormenorizada possível (contexto, tipo e duração dos mesmos);
- Situação presente (em que circunstância concreta está a criança e em que local);
- Dados fundamentais sobre a família e meio ambiente;
- Fatores de Risco e de Proteção;
- Estratégias de intervenção já efetuadas;
- Medida de Promoção e Proteção proposta que se avalie como a mais adequada.

b) Em relação à fonte de informação:

- Caracterizar, ou não, a denúncia/sinalização quanto ao seu anonimato;
- Caso não seja anónima: Nome/Entidade, residência e contacto(s) telefónico(s) e/ou outro(s) (e.g. fax, email, etc.);
- Tipo de relação com a criança: familiar, vizinho, conhecido, etc;
- Motivação do informante (caso não represente nenhuma entidade) para realizar a sinalização e possíveis benefícios, para o mesmo, resultantes da mesma, e/ou da possibilidade da denúncia ser confirmada (exemplo: obter a guarda da criança);

- Conhecimento do informante sobre a existência anterior de maus-tratos à criança e as possíveis razões associadas ao facto de sinalizar na presente data;
- O grau de conhecimento do informante relativamente à família implicada na sinalização;
- Disponibilidade do informante para aceitar uma entrevista pessoal afim de comentar a sinalização e facultar mais pormenores sobre a situação;
- Aspetos psico-emocionais e comportamentais do informante (exemplo: parece alcoolizado, aparenta comportamentos agressivos ou revela uma conduta pouco usual) que pode dar ao profissional razões para questionar da credibilidade, objetividade e fundamento da sinalização;
- Disponibilidade do informante para outras responsabilidades, para além da sinalização (exemplo: ser testemunha num eventual processo crime);
- Dados sobre outros possíveis informantes e/ou testemunhas;
- Forma de conhecimento da situação (como teve conhecimento e há quanto tempo);
- Razões e fundamentos do informante para considerar a situação como sendo de perigo, ou maus-tratos à criança;
- Soluções apresentadas pelo informante como pertinentes para resolver a situação de perigo, ou maus-tratos, bem como possíveis intervenções e ações já realizadas pelo próprio ou outros para esse efeito.

Todavia, este Guia, acaba por ser algo pouco concreto e passível da subjetividade do técnico ou de quem sinaliza.

Ora, se esta primeira fase do processo de avaliação diagnóstica não é cumprida, os momentos subsequentes, ou seja, o de diagnóstico e o de planeamento da intervenção, ficam comprometidos pela remissão do olhar dos técnicos para algumas dimensões em detrimento de outras que possam ser tão ou mais importantes e urgentes diagnosticar (Gaulejac, 1995; Guerra, 2002).

Neste mesmo Guia (pág. 118-119), podemos encontrar alguns objetivos a ter em conta, por parte dos técnicos da CPCJ, aquando a receção de uma sinalização. Tais como:

1. Avaliar se a situação sinalizada constitui, de facto, uma violação, real ou potencial, dos direitos da criança e é induzida por atos ou omissões dos pais/cuidadores, constituindo-se como uma situação de perigo, ou maus tratos (competência material), sendo da competência da CPCJ; ou se, pelo contrário, não constitui uma situação de perigo, devendo, nesse caso, ser tratada pelas EPL/AS;

2. Avaliar se existe processo a nível nacional (pesquisa nacional) caso se considere uma situação de perigo;
3. Avaliar se a CPCJ tem competência territorial;
4. Avaliar o grau de perigosidade e se a situação de perigo sinalizada implica, ou não, uma intervenção urgente;
5. Avaliar se o grau de perigosidade é elevado, médio ou baixo afim de poder realizar a sua triagem e priorização adequada;
6. Identificar, sempre que possível, as pessoas relacionadas com o caso (família, agentes ativos do mau trato e pessoa(s) /entidade(s) sinalizadora(s) e sua relação com a criança, entre outros;
7. Identificar a tipologia da situação de perigo, ou mas tratos, sinalizada e suas características e/ou especificidades associadas à mesma;
8. Realizar uma avaliação preliminar do perigo e da sua gravidade e determinar a fase do processo a seguir (exemplo: diligências sumárias, arquivamento liminar ou consentimento para a intervenção).

Não obstante, e analisando o *Quadro 2*, constatamos que tanto no ano de 2016 como no ano de 2017, a entidade que mais sinaliza é a PSP, seguindo-se o Estabelecimento de Ensino e a própria CPCJ. Neste último caso, isto deve-se a múltiplos fatores, um deles por exemplo, recai sobre o estar sinalizada, apenas uma criança, de uma fratria de 4 irmãos, e na fase de diagnóstico ser necessário abrir, ou reabrir, processo para um ou mais irmãos.

Reaberturas PPP	2016	2017
Pelo mesmo motivo	22	24
Por motivo diferente	34	39

Quadro 3 – Nr. de Processos Reabertos pelo mesmo motivo ou por motivo diferente

Ao observarmos o quadro acima apresentado, reparámos que tanto em 2016 como em 2017, continua a existir um grande número de reaberturas de PPP pelo mesmo motivo. Motivo esse que se prende, sobretudo, com a categoria "Violência doméstica", seguido de "Negligência". Como refere uma das técnicas da CPCJ:

Técnica A " (...) nas questões de violência doméstica, parece-me existir aqui, alguma tendência a uma reabertura pelo mesmo motivo. (...) a falha maior que eu sinto é porque é uma opção, muitas vezes, da vítima retornar ao agressor, outras vezes, mesmo que não retorne ao agressor, mantendo-se distante do agressor, o que se continua a manter são os comportamentos do agressor, desadequados."

Após análise da base de dados das reaberturas, pudemos constatar que a categoria "Violência Doméstica", é a que mais predomina, estando relacionado com alguns fatores. Colocando agora um exemplo prático, que foi observado através das consultas dos PPP, observámos que, aquando da avaliação diagnóstica por parte da comissária, a situação que levou à prática de violência não se assume como perigo, meses mais tarde porque, os progenitores estão separados, levando a que o processo, depois de ser trabalhado, archive. No entanto, dois anos mais tarde, o mesmo processo reabre, porque a progenitora volta a encontrar-se numa relação padronizada por violência.

Técnica A: "Temos uma grande resposta para as vítimas (...) mas continuamos a ter uma lacuna muito grande de serviços nesta unidade para agressores e que funcione. Que sejam de qualidade e com continuidade, eu acho que isto faz com que a problemática central, que no fundo não é resolver a vítima, porque a vítima é a consequência, o que se tem que resolver é o foco do problema."

A reabertura do processo, pode também estar ligada à existência de alguma situação de perigo que aquando da primeira sinalização poderia estar mascarada por outras situações que depois não vieram a ser confirmadas e daí ter sido arquivado o caso sem que fosse aplicada uma medida, algo que, segundo Jonson-Reid et al (2003) pode ocorrer, uma vez que as crianças/jovens podem sofrer diferentes tipos de abuso simultaneamente mas apenas ser identificado e sinalizado um tipo, daí que mais tarde retornem ao sistema com reabertura do processo e o mesmo ou outro tipo de abuso.

Técnica A: "(...) outras problemáticas, como muitas vezes são famílias, multiproblemáticas, nos chegam cá por um motivo, mas depois, posteriormente, há uma reabertura já com outro motivo, estou-me a lembrar, por exemplo, das situações do absentismo escolar, às vezes meninos que chegaram cá, crianças por uma negligência, ou por uma exposição a violência doméstica e, posteriormente, ali quando começam a dar mais problemas na escola, quando começam a ter outro tipo de comportamentos, chegam cá por, ou absentismo escolar ou por comportamentos desadequados, desajustados em contexto escolar."

Também convém ressaltar que as reaberturas por motivo diferente, em algumas situações, prende-se apenas por questões de nomenclatura, por exemplo: aquando da primeira sinalização, o técnico escolheu a categoria "A criança/jovem assume comportamentos que afetem gravemente o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais, representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de forma adequada a remover essa situação (CJACABED)" e após revisão de nomenclatura a nível nacional, o técnico optou pela categoria "Negligência".

Problemáticas	2016	2017
A criança está abandonada ou entregue a si própria (CAESP)	3	3
A criança/jovem assume comportamentos que afetem gravemente o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais, representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de forma adequada a remover essa situação (CJACABED)	9	9
Consumo de Estupefacientes	1	1
Consumo Bebidas Alcoólicas	2	1
Prática de facto qualificado como crime para criança com idade inferior a 12 anos;	5	2
Exposição a Comportamentos que possam comprometer o bem estar e desenvolvimento da criança;	3	9
Mau Trato Físico (MT)	8	6
Mau Trato psicológico ou indiferença afetiva (MTPIA)	2	5
Negligência (NEG)	15	21
Absentismo Escolar	18	14
Outras situações de perigo (OUTR)	14	27
Exposição à Violência Doméstica	49	30
Bullying	2	1
Hostilização e Ameaças	2	0
Ofensa Física	0	1
Aliciamento Sexual	0	3
Ausência Temporária de suporte familiar ou outro	0	4

Quadro 4 – Nr. de Processos Reabertos face ao motivo da sinalização

A partir desta análise processual, e comparando com os dados explanados no relatório anual das CPCJ de 2017, pudemos constatar algumas diferenças nas problemáticas com maior número entre 2016 e 2017. Assim, observa-se que tanto no ano de 2016 como em 2017, a problemática-alvo refere-se à "Exposição à Violência Doméstica", porém há algumas divergências na problemática seguinte. Ora, em 2016,

segue-se a problemática de "Absentismo Escolar" (18 sinalizações); "Negligência" (15 sinalizações), "Outras Situações de Perigo (OSP)" (14 sinalizações) mas em 2017, os números apontam como segunda problemática com mais prevalência "Outras Situações de Perigo (27 sinalizações), seguido de "Negligência" (21 casos), "Absentismo Escolar" (14 sinalizações).

Outro ponto de particular interesse, vejamos, refere-se ao ano de 2017, em que observamos um elevado número da problemática "Outras Situações de Perigo" (27 casos), estando aqui inseridos, casos de negligência, entre outros, não sendo bem esclarecedor do ponto de vista de quem consulta o processo de que problemática se trata, mas também para a comissária que o trabalha, levantando algumas dúvidas quanto à medida a aplicar. Neste sentido, percebemos, claramente, que não houve um cumprimento por parte desta CPCJ em questão, face à alteração da nomenclatura exigida a partir de 2016, conforme vem referido no Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ do ano de 2017. Deixando, assim, de existir a problemática "Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e o desenvolvimento da criança" e "Outras situações de perigo". A primeira porque é imprecisa e estava mal definida, resultando daí a tendência para existirem sobreposições com a "negligência" e a "exposição à violência doméstica" e a segunda porque é incorreto, do ponto de vista metodológico, existir uma categoria "outras situações" numa tipologia que deve ser exaustiva¹¹.

¹¹ Dados retirados do Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ do ano de 2017.

Categorias	2016	2017
A) Mal Registados (3 pertencem a outras CPCJ e 1 já tinha processo na EMAT)	5	3
B) Atingiu a Maioridade	13	8
C) Oposição do jovem		2
D) Retirada / Ausência de Consentimento	7	12
E) Incumprimento do Acordo de Promoção e Proteção	7	7
F) Absentismo Escolar / A escola sinaliza do final do ano letivo	2	2
G) Trabalho bem fundamentado (encaminhamentos psicologia, entidades 1º linha, articulação permanente entre serviços, etc...)	7	12
H) Processo não foi trabalhado na sua totalidade (falta de acompanhamento à família, não há encaminhamentos para entidades, não há articulação técnica)	11	6
I) Processo sem informações / em branco	1	4
J) Processo desaparecido	3	4
k) Apensação a Processo Judicial	4	6

Quadro 5 – Nr. de Processos Reabertos face à tipologia do trabalho executado

Após analisarmos o *Quadro 5*, somos a enquadrar que a instauração de um processo de promoção e proteção implica a receção pela CPCJ de uma comunicação dando conta de uma situação de perigo. A sinalização é a fase inicial de um processo, onde está explicitada o modo como a CPCJ teve conhecimento das situações de perigo e dos factos que colocaram em risco a integridade física ou psíquica da criança. A abertura dos Processos de Promoção e Proteção quer em 2016 quer em 2017 que ocorreram na CPCJ em questão, tem por base uma "sinalização da situação de perigo" por parte de várias instituições. Estas informações chegaram à CPCJ através de contactos (escritos ou via telefone) promovidos por entidades diversas, sendo que a PSP foi a instituição que sinalizou um maior número de ocorrências.

Em segundo lugar, não podemos deixar de referir que logo à partida, 5 processos em 2016 e 3 processos em 2017 foram mal registados na base. Isto prende-se, sobretudo, com falhas administrativas aquando a sinalização de um processo.

A categoria B, do *Quadro 5*, indica-nos o número de processos, cujos jovens já atingiram a maioridade, sendo por isso, impossível obter informações acerca do mesmo, visto que os processos são destruídos quando a criança sinalizada completa os 18 anos e não pretenda a continuidade da medida, se for o caso.

Outro ponto que merece um despertar interesse é a categoria "ausência de consentimento", que notoriamente não é claro. Não há informações que nos confirmem, para quem consulta o processo, o porquê de os pais ou representante legal não ter dado consentimento, ou, em apenas alguns processos podemos constatar que a família o fez por não concordar com a medida que a CPCJ aplicou.

No que concerne a *Categoria E - Incumprimento do Acordo de Promoção e Proteção*, observamos que ainda existe um número bastante elevado de famílias que acabam por incumprir as medidas estipuladas no APP. Estes motivos são diversos, podem estar relacionados pelo facto das medidas contempladas no APP não sejam metas atingíveis, ou extremamente difíceis para a família as alcançar. Prende-se também pelo facto de as famílias desistirem do processo, ou não concordarem com as medidas aplicadas pelas técnicas.

Técnica A: "Acho que há outras situações que, efetivamente, tem a ver com a população em causa, porque é uma população (...) da área de intervenção desta comissão, em que nós temos famílias com características muito particulares, multiproblemáticas, com o desafio, muitas vezes, também, em ser uma população mais empobrecida, com outros desafios, a nível económico e social e, isso, faz com que haja uma maior dificuldade do próprio acesso da população aos recursos e as respostas e que no tempo em que a comissão não estava aliás, acho que isto é uma coisa importante, quando nós deixamos de avaliar, teria que haver aqui um trabalho muito próximo da primeira linha."

No que respeita à *Categoria H*, observa-se uma diminuição entre o ano de 2016 e o ano 2017, no que toca as fragilidades observadas nos processos. Ou seja, há um maior acompanhamento dos processos por parte das comissárias, como por exemplo, encaminhamentos para entidades, articulação técnica, no entanto, ainda se observam, através da consulta do PPP, falhas na forma como o técnico trabalhou o processo. Observa-se também que, em algumas situações só existem contactos na altura de revisão de medida e, noutras alturas, o processo passa apenas por revisão de medida sem que haja um projeto delineado para colmatar a situação que deu origem à reabertura.

Técnica A: "(...) há situações em que nós também falhamos e, efetivamente, trabalhamos a família em determinados aspetos que foi os que conseguimos identificar como sendo os problemas e com as respostas que nos foram possíveis na altura e, arquivamos porque também temos um tempo limite legalmente, os 18 meses, para intervencionar. E outras vezes até arquivamos antes, mas com a crença, é uma crença, de que a situação esteja ultrapassada. Seja a que foi identificada na abertura do processo, seja as outras que fomos identificando na avaliação. E, aí, pode ser uma parte da nossa responsabilidade, ou seja,

do trabalho ser feito no sentido que, poderá haver outras coisas que pudessem ter sido feitas, certo?"

MP: "Acho que precisavam de mais técnicos. A impressão que eu tenho, e eu não tenho propriamente uma estatística inicial, mas precisavam de mais técnicos, acho eu. Para um trabalho mais eficaz, um trabalho com calma e com reflexão, senão depois é tudo em cima do joelho."

No que toca ao motivo de arquivamento na CPCJ acusa-se uma grande incidência na remessa dos processos para Tribunal, pois como já foi dito, a legitimidade da intervenção das Comissões termina quando os pais, o representante legal ou quem detenha a guarda de facto ou a criança (caso tenha 12 anos de idade) não assinem os consentimentos para a intervenção da mesma.

Existe também uma morosidade do Processo aquando da resposta a um pedido de colaboração da CPCJ a outra entidade externa (principalmente à saúde). O facto de ser enviado o pedido de convocatória por escrito acarreta, inevitavelmente, uma morosidade, que poderá colocar o menor em situações sérias de perigo (Torres et al, 2008). O facto de a rapidez de actuação das comissões não ser a mais eficiente, não se prende apenas com elas, sendo fulcral a articulação com entidades externas que se encontrem relacionadas com as famílias, de modo a evitar uma morosidade crónica (Torres et al, 2008). Este fator observa-se em alguns processos que pode levar ao arquivamento da medida por ter atingido o prazo máximo dos 18 meses e ser necessário a reabertura do mesmo processo porque ainda não se obteve resposta da entidade externa. Tal como as próprias técnicas identificam, as dificuldades de articulação juntamente, muitas vezes, com a ausência de respostas na primeira linha, dificulta a identificação e intervenção mais eficazes por parte das Comissões.

Técnica C: "(...) eu falo na saúde, porque é um recurso muito necessário e muito difícil às vezes de conseguir, no imediato, respostas."

Este exemplo, da técnica C revela isso mesmo: haverá diferentes situações em que, pese embora o diagnóstico e plano elaborado das próprias comissões, a sua eficácia depende de outras entidades, nem sempre em condições de oferecerem os recursos necessários a uma intervenção mais protetora das crianças e suas famílias.

Segundo o relatório de Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens de 2008, verifica-se a persistência de uma "morosidade

crónica" nas respostas aos pedidos das comissões a entidades externas, problemas especialmente sentidos em relação à Segurança Social, Saúde e Escolas. Para além da demora sistemática nas respostas, que por vezes atingem meses de espera, sucede com frequência que os relatórios fornecidos acerca dos menores e das suas famílias chegam incompletos e com omissões de informação que podem ser essenciais para que os membros da CPCJ possam atuar.

Quanto à *Categoria I*, observa-se ainda que alguns processos não contêm informação, por exemplo, na segunda reabertura, apenas consta das peças processuais a folha de rosto e a folha de diligências, não havendo qualquer informação acerca das crianças/jovens sinalizados.

Importa ressaltar como uma grave fragilidade desta comissão, o facto de existir um número considerável de processos desaparecidos, que após serem questionados vários técnicos e administrativos, ninguém sabe do seu paradeiro. O que nos dificultou a nossa investigação.

A *Categoria K*, indica-nos um número considerável de processos que são apensos aos processos judiciais, nomeadamente, quando corre termo processos cíveis, ou quando o processo de um dos irmãos se encontra a ser trabalhado pelo Tribunal (mais propriamente pelas Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais)

Outra situação que ocorre nas sinalizações são as falsas denúncias (Torres et al, 2008), tendo sido possível constata-las na recolha de informação sobre os processos. Este aspeto ocorre, na maioria das vezes, quando existem disputas entre progenitores, familiares ou até mesmo vizinhos. Esta situação não é confortável nem para quem é acusado, nem para a CPCJ que tem de abrir um processo o qual poderá não se confirmar, e que, entretanto, contribuiu para o volume processual e trabalho dos técnicos. Esta situação poderia ser colmatada com a existência de penalizações para quem faz a falsa denúncia, com vista à sua redução e (re)educação parental (Torres et al, 2008). Por outro lado, poderá ainda conduzir a um volume de processos que sejam estaticamente considerados mas que, na prática, não constituem uma situação real para as Comissões, implicando que se despendam recursos técnicos que não eram, afinal, necessários.

Algumas entidades, como é o exemplo da Escola, não cumprem com o princípio de subsidiariedade, ou seja, não são esgotadas todas as possibilidades antes da sinalização à CPCJ, nomeadamente a recolha exaustiva de dados relacionados com os menores e seus responsáveis, assim como devidamente comprovados os factos

relatados. Outra situação, já referida anteriormente, é a dificuldade de distinção entre risco e perigo, que faz com que as CPCJ atuem em situações não supostas (risco).

Técnica A: "Eu acho que se a primeira linha fizesse mais este trabalho de acompanhamento e próxima das famílias, a situação já não chegaria a este nível de comissão. Portanto, estava a fazer nossa a culpa, mas também, seria importante neste sistema, repensar os recursos da primeira linha e como é que eles estão a ser usados, se efetivamente estão a ser usados, para impedir que as situações de risco passem a perigo e cheguem à comissão."

Técnico A: "(...) antes de chegar à Comissão, tem que ter passado, até se agudizar ao ponto de ser perigo para Comissão, deveria ter saído do Tribunal (vamos acreditar, tendo ele sido trabalhado ao ponto da situação de perigo cessar, acreditando no sistema assim, não é)? Judicialmente terminou foi cessado o perigo, claro que o risco pode surgir novamente, mas até ser uma situação de perigo, deveria ter passado, como está pensado, no sistema de promoção e proteção, pela base, pela primeira linha. Ou falhou aí, e agudizou-se até ser perigo e chegou à Comissão, ou quando é cessado no Tribunal se calhar ainda podia haver alguma situação a ser trabalhada que tivesse impedido que voltasse a abrir."

Tal como referimos anteriormente, o trabalho de proximidade extraordinariamente importante com as instituições de primeira linha, afeta frequentemente a eficácia da intervenção das próprias comissões.

MP: "Quer dizer, isto de resolver o absentismo escolar com as Comissões e com os processos no Tribunal, não se vai a lado nenhum. Ouça, isto tem haver até com a revisão curricular das cadeiras. Qual é, digamos, o fascínio de um aluno, de catorze anos ou de quinze anos de idade, chega lá, ver aquelas...ver a maneira como se leciona (...) Tem que se repensar a escola e, efetivamente, só depois é que efetivamente temos de começar a pensar reformular as Comissões. Agora, enquanto não houver, efetivamente, uma reformulação, entre aspas, das entidades de primeira linha, não estou a ver.

Depois de fazer uma pesquisa exaustiva nos processos, de ter recolhido todas as informações prestadas pelas comissárias, surgem-nos ainda algumas questões que importam refletir que dizem respeito:

Ausência de Recursos administrativos

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

obrigadas. Muitas vezes este problema apenas é ultrapassado pela colaboração de estagiários que ao serem admitidos temporariamente nas comissões (sem possibilidade de renovação ou substituição) realizam muito do trabalho administrativo, como a inserção dos registos dos processos na base de dados, possibilitando aos membros rentabilizarem o seu tempo em atividades de maior responsabilidade. Assim, poderemos assumir que sendo os técnicos libertados de tarefas administrativas, teriam mais tempo para dedicar ao trabalho de proximidade que admitem ser fundamental para um sucesso das intervenções que realizam.

MP: "(...) Eu sei que há uma explicação que pode concorrer para isso, como causa concorrente que é, a falta de meios exatamente das Comissões. Se a intervenção não é certa e eficaz e assertiva não é por falta de vontade das pessoas que cá trabalham. É exatamente, por que lhe falta os meios."

Ausência de viatura própria

A viatura é outra questão, que assume elevada importância para a generalidade das comissões, porque as comissárias estão condicionadas às viaturas cedidas, temporariamente, pelas câmaras municipais e outros serviços. Esta situação revela-se particularmente essencial, pois além de ficarem dependentes da disponibilização externa de viatura, necessitam de previamente fazer os devidos requerimentos, mediante dia e hora, o que inviabiliza muitos dos procedimentos de urgência, imprevisíveis e prementes.

Folha Visitas domiciliárias

Folha de Registo das Visitas Domiciliárias (anexo 5) este instrumento possibilitou-nos uma recolha de informação, atendendo a um conjunto de fatores relacionados diretamente com as questões de habitabilidade, porém, suscitou-nos algumas dúvidas quanto à sua pertinência, uma vez que nela apenas é questionada a tipologia e condições da habitação. Não havendo a resposta, para quem consulta, de saber como correu a dinâmica da criança/jovem no seu meio natural de vida, ou a sua integração e interação familiar, assim como, também não é perceptível a necessidade de atentar ao que é referido pelos familiares que acompanham a visita. Assim, a inclusão de uma ficha de

registo mais compreensiva e completa, poderia ajudar os técnicos na identificação de problemas e consequente intervenção.

IV - Apresentação de Resultados

Após análise da informação recolhida através dos PPP relativos aos anos de 2016 e 2017, salientam-se algumas categorias que merecem um olhar atento, relativamente a algumas problemáticas existentes nesta comissão:

- Observa-se uma dificuldade no momento em que é necessário destingir entre uma situação de perigo ou risco;
- Ausência de formação por parte dos técnicos (maior parte das vezes jurídica), levando a grandes incongruências na maneira como os processos, muitas vezes, com a mesma problemática, sejam trabalhados de forma totalmente distinta;

MP: "Aliás, eu tenho das Comissões de Menores, uma ideia quase épica, porque, vocês são lançadas às feras, sem preparação jurídica, estão incompreendidas por tudo e por todos e, depois, os meios de comunicação social, vêm para cá dizer que a culpa é toda da Comissão. É um país de loucos, quase. É um país de loucos."

- Incongruências por parte das comissárias aquando do pedido de consentimento (exemplo: ausência de consentimento de um dos progenitores, leva a que algumas técnicas enviem os PPP para TFMP, esquecendo aquilo que vem explanado na alínea 3, do art. 9º da Lei 147/99, de 1 de setembro "*Quando o progenitor que deva prestar consentimento, nos termos do número anterior, estiver ausente ou, de qualquer modo, incontactável, é suficiente o consentimento do progenitor presente ou contactável, sem prejuízo do dever de a comissão de proteção diligenciar, comprovadamente e por todos os meios ao seu alcance, pelo conhecimento do paradeiro daquele, com vista à prestação do respetivo consentimento.*")
- Insuficiência de critérios normalizados de avaliações das situações (acabando, muitas vezes, pelo processo ser trabalhado conforme intuição e vontade da própria comissária);

MP: "(...) a conversão legislativa e a lei é completamente mal feita. Porque há uma lei, que é o artigo n.º 111, da lei de promoção e proteção que não está bem feita, é imperfeição legal, que faz com que, no mesmo texto, haja interpretações diferentes. Não pode ser. *Montesquieu* dizia: "as leis devem despertar no espírito das pessoas, os mesmos

direitos" (...) A lei igual, faz com que depois a ler, tenhamos, às vezes, ideias completamente antagónicas."

- Dificuldade na articulação com as entidades competentes, nomeadamente, morosidade nas respostas aos pedidos de informação realizados (particularmente, nos pedidos destinados à Saúde, devido ao sigilo profissional);
- Quanto aos recursos humanos, observa-se algumas dificuldades devido à rotatividade dos técnicos (levando a que um processo seja trabalhado, por vezes, por várias comissárias nomeadamente em casos em que as técnicas sejam eleitas por apenas um ano e o PPP tenha medidas prorrogadas até aos 18 meses);
- Observa-se alguma falta de competência técnica específica como fator de insegurança (algum receio no momento de se aplicar uma medida por não estar certo se será o mais eficaz);
- Insuficiência de recursos logísticos (ausência de viatura disponível para o trabalho da CPCJ, como foi observado, dispõe de apenas uma manhã para realizar as visitas domiciliárias, encontro com entidades, reuniões nos diversos locais, etc);
- Problemas no que respeita a implementação das medidas, concretamente, insuficiência de respostas educativas (ATL, creches);

Técnico F "...Sendo a violência doméstica os processos com maior reabertura, a culpa não é se calhar de quem trabalha os processos, é da falta de recursos a trabalhar aquele agressor daquelas famílias. Porque, não há resposta. No fundo, a pessoa acaba por gerir o processo, se não encaminha aquele agressor para um acompanhamento mesmo específico, no futuro ele vai...não é? Se não é trabalhado, não há volta a dar. Tem a ver com a falta de recursos."

- Insuficiente número de instituições (lista de espera demasiado morosa);
- Grande acanhamento na proposta de medidas intermédias (como é o caso das famílias de acolhimento) e como último recurso (propostas de medidas de adoção);
- Número elevado de inexistência de um acompanhamento de proximidade e qualidade (observa-se em alguns casos que o acompanhamento é efetuado aquando da altura da revisão da medida, ou por vezes, não foi realizada nenhuma visita domiciliária);

MP: "Eu sei que há uma explicação que pode concorrer para isso, como causa concorrente que é, a falta de meios exatamente das Comissões. Se a intervenção não é certa e eficaz e assertiva não é por falta de vontade das pessoas que cá trabalham. É exatamente, por que lhe falta os meios."

- Incumprimento por parte da família (levando a que grande parte das vezes, a própria retire o consentimento).

MP: "Para justificar, esses fatores que eu anunciei e, também, digamos, uma certa resistência das pessoas a qualquer intervenção que lhe possa, de alguma forma, denegrir a sua capacidade em termos parentais. Eu se me dissessem, olhe, você não está a cuidar bem do seu filho, eu não gostava nada, mesmo que fosse um mau pai."

Assim, perguntamo-nos, em que medida se pode compreender o que origina a situação de perigo se os indicadores de recolha de informação não permitem aos técnicos a exploração das relações entre os vários elementos da família? Não seria, igualmente, essencial para compreender as dinâmicas familiares conhecer a relação da família com o mercado de trabalho e a sua situação socioprofissional? Conhecer as influências do habitat residencial nas suas práticas parentais?

De acordo com alguns autores (MTS/SEEF, 1999, in Santos, 2012; Ferreira, 2009) um diagnóstico tem que contemplar uma análise sistémica da realidade, permitindo a perceção das relações de causalidade dos problemas identificados de uma forma dinâmica. Parece-nos, desde já, inexistente essa relação dinâmica entre as categorias que, por um lado, explicitem o que origina a situação de perigo e, por outro, identifiquem as dificuldades dos elementos da família em operacionalizar mudanças. Questionamos então, como podem estas famílias alterarem as suas práticas parentais se as suas condições de vida não se alteram?

Estamos muito longe da realização de um diagnóstico quando nos restringimos a emitir afirmações que declarem que as dinâmicas familiares colocam em "perigo a formação educação e desenvolvimento das crianças", que declarem situações de carências emocionais ou de violência doméstica, que declarem a inexistência de "laços afetivos" entre os membros familiares, que declarem sinais de "instabilidade emocional" da criança, sem as comprovar. *Esta formulação conduz a leituras simplistas que remetem a responsabilidade dos constrangimentos no exercício das funções parentais para os próprios pais. Sendo que os indivíduos não pensam, não se comportam e não*

tomam decisões decorrentes das ideias individuais mas sim de acordo com o ambiente social produzido ao seu redor – o qual integram, interpretam, interiorizam e reproduzem –, as considerações avaliativas que remetem a responsabilidade da situação para os pais/cuidadores não apreendem as reais causas dos seus comportamentos (Silva, 1986). Trata-se de um “isolamento de variáveis” (causa-efeito) levantando um problema de definição das causalidades dos problemas (Santos, 2012).

Urge, assim, a necessidade de começar, cada vez mais, a serem redefinidas estratégias preventivas na intervenção, podendo deste modo ajudar a atenuar o número de reaberturas identificado.

Segundo a OMS (2009), em todo o processo de proteção da infância, a prevenção das situações de perigo constitui uma prioridade fundamental. Mais importante e prioritário que um diagnóstico em tempo útil, deve considerar-se a sua prevenção.

De acordo com Canha (2003, p.39) "a prevenção pode ser classificada em dois tipos, primária e secundária, consoante os objetivos e os alvos a que é dirigida". De acordo com o autor, a prevenção primária tem como objetivo fundamental, diminuir a incidência do risco, evitando assim o aparecimento do perigo. Este tipo de prevenção engloba vários tipos de medidas que são dirigidas a dois alvos de níveis distintos, pelo que se designam de prevenção primária inespecífica e específica.

Na prevenção secundária procura-se reconhecer a existência de uma série de grupos sociais, famílias ou indivíduos que possuem um conjunto de características concretas que os colocam em situações de vulnerabilidade e os classificam como sendo de alto risco, logo o objetivo é adequar estratégias preventivas de forma a atuar sobre os mesmos e capacitá-los, antes da ocorrência de maus tratos (Azevedo & Maia, 2006).

Estes níveis de prevenção têm de ser trabalhados e desenvolvidos em comunhão com as CPCJ's, os Tribunais, o Governo e as Organizações Não Governamentais nacionais e internacionais, etc. Para além disso, as estratégias a implementar devem basear-se na realidade própria de cada criança/jovem. No entanto, os programas de prevenção deparam-se com algumas dificuldades na sua implementação, segundo Magalhães (2005, pp.103-104), relacionadas com: "a necessidade da sua adaptação às características individuais dos pais, dos menores e das relações familiares, bem como aos tipos de interações e de redes sociais; os recursos disponíveis; as modalidades de avaliação da validade e fiabilidade dos programas; as questões éticas e normativas

relativas à privacidade da família e aos direitos dos pais; a dimensão técnico-operativa baseada no novo paradigma da intervenção, caracterizado pela interdisciplinariedade e transversalidade das políticas e das práticas sociais sustentadas em programas e projetos e não em instituições".

Técnico A "...essa prevenção, porque quer queiramos quer não, nós já somos uma lógica um bocadinho mais de prevenção secundária ou terciária, de remediação. Eu acho que se a primeira linha fizesse mais este trabalho de acompanhamento mais próximo das famílias, a situação já não chegaria a este nível de comissão. Portanto (...) seria importante neste sistema, repensar os recursos da primeira linha e como é que eles estão a ser usados, se efetivamente estão a ser usados, para impedir que as situações de risco passem a perigo e cheguem à comissão."

Técnico F "É preciso o trabalho da primeira linha, para dar resposta a estas situações."

Para além da prevenção, o investimento na investigação sobre esta temática revela-se fundamental, a fim de permitir delinear estratégias de intervenção e prevenção que permitam garantir o bem-estar das crianças/jovens.

V - Projeto de Intervenção

5.1. Fundamentação da proposta de intervenção

O projeto de intervenção social em desenvolvimento, cruzou diversos percursos de forma a tornar-se sustentável tanto numa ótica conceptual. Quer isto enunciar que os trajetos até então efetuados ajudaram no reconhecimento da área de intervenção e sustentaram a planificação geral deste projeto, ou seja, "o conjunto de atividades que ocorrerão por um período determinado" (Serrano, 2008).

Tendo em conta a análise da base de dados da CPCJ, mais propriamente as reaberturas dos PPP, assim como as entrevistas realizadas às comissárias, foram elencadas algumas fragilidades, nomeadamente no que respeita o trabalho de prevenção realizado naquela Comissão. Consideram-se também limitações da avaliação diagnóstica das situações de perigo e risco a formação reduzida dos profissionais, a supervisão inadequada e a falta de um grupo de apoio aos profissionais para que elevem a consciência das variáveis sociais com influência sobre o risco na infância (Scott, 2003, in White e Walsh, 2006).

Este projeto tem vindo a ser planeado como um compromisso para a prevenção e a colmatação das taxas de reabertura de processos de promoção e proteção.

5.2. Objetivos

Os objetivos de um projeto de intervenção social são os propósitos que pretendemos obter com a execução de uma ação planificada, sendo estes quem define a natureza mais específica do projeto bem como a coerência do plano de ação. Estes podem ser classificados em dois grupos: os objetivos gerais e os específicos (Serrano, 2008).

Os objetivos gerais, segundo Espinoza (1986, p.86) "são aqueles propósitos mais amplos que definem o quadro de referência do projeto" (cit. in Serrano, 2008, p.45). Já os objetivos específicos são mais concretos do que os gerais, identificando de forma mais precisa o que se pretende alcançar com a execução do projeto. Quando formulados, devem apresentar verbos de ação e averiguar se é possível a implementação de cada objetivo bem como a sua realização. (idem)

Assim, torna-se de extrema importância identificar os diferentes objetivos do projeto "Formar para Atuar", por forma a assegurar a congruência do mesmo face à problemática já identificada anteriormente.

Desde o início da elaboração do projeto "Formar para Atuar" que se supõe na sua génese, como objetivo geral, o intuito de colmatar e prevenir o número de reaberturas de processos de promoção e proteção de crianças e jovens em risco, através da formação, quer por um lado, aos técnicos que estão para ingressar nas CPCJ e, por outro, da formação às entidades de primeira linha que atuam diariamente no terreno.

Objetivos gerais:

- Reforçar o papel e as competências da CPCJ, no quadro da promoção de uma política integrada orientada para os direitos da criança.
- Reforçar os vínculos da CPCJ com a realidade social, nomeadamente, com as entidades de primeira linha.
- Assegurar o papel das CPCJ e das entidades de primeira linha, no âmbito do sistema nacional de proteção do risco infantil e da promoção dos direitos das crianças.
- Formar os técnicos que irão integrar as equipas de trabalho numa CPCJ, por forma a melhor responder a desafios perante situação de risco.

Objetivos específicos:

- Reforçar internamente competências e capacidades de diagnóstico e de intervenção da CPCJ e aperfeiçoar o trabalho multidisciplinar e interinstitucional.
- Relacionar o duplo papel da CPCJ com as distintas competências materiais;
- Identificar os diplomas legais referenciais em matéria de promoção e proteção de crianças e jovens;

5.3. Definição das Estratégias (parcerias)

Uma vez definidos os objetivos, foi necessário analisar o modo de os alcançar. As estratégias de intervenção são as grandes opções que se tomaram e que pretendem, através dos recursos existentes, maximizando as potencialidades e reduzindo as vulnerabilidades, vencer os problemas identificados. Todavia, torna-se importante mencionar as estratégias definidas para o respetivo projeto de intervenção: - intervenção

com os técnicos que lidam, diariamente, com a população alvo (crianças e jovens em risco); perceber quais as necessidades dos técnicos para atuar de forma preventiva no terreno, diminuindo assim o número de reaberturas de processos de promoção e proteção; envolvimento de várias entidades por forma a que também haja um trabalho de multidisciplinariedade (Comissão Nacional; CPCJ; Escola; PSP; Saúde; etc).

5.4. Atividades a desenvolver

No sentido de intervir precocemente, as CPCJ têm a responsabilidade de promover ações que visem a diminuição de situações que envolvam crianças e jovens em situação de risco/ perigo. Uma prevenção generalizada (prevenção primária) e de intervir sobre o risco (prevenção secundária), assim como de adotar medidas de proteção e acompanhamento adequadas, caso detetem situações de crianças em perigo (prevenção terciária). Neste sentido, a Comissão Nacional será designada para exercer funções que possam dar a conhecer e explicitar os seguintes aspetos:

Área de Intervenção	Medidas	Objetivo Especifico	Estratégias	População Alvo
Dimensão funcional das entidades com competência em matéria de infância e juventude	Reflexão e revisão da literatura acerca do funcionamento das entidades com competência em matéria de infância e juventude	Criação de modelos/guias práticos de intervenção com crianças e jovens em risco	Exploração de modelos europeus, cujas entidades intervenham em situações de risco; Revisão do Guia da Infância e Juventude com assinatura do protocolo de parceria com	Técnicos da CPCJ; Técnicos que pertençam a Entidades de Primeira Linha, e que lidem, diariamente, com processos de crianças e jovens em risco

			as entidades envolvidas	
Prevenção	Reforçar o papel e as competências tanto da CPCJ como das Entidades de Primeira Linha, no quadro da promoção de uma política integrada, orientada para os direitos da criança	Assegurar o papel das CPCJ e das Entidades de Primeira Linha, no âmbito do sistema nacional de proteção do risco infantil e da promoção dos direitos das crianças	Definição de grupos de trabalho com objetivos específicos a serem alcançados; Convite de entidades locais chave	Técnicos da CPCJ; Técnicos que pertençam a Entidades de Primeira Linha, e que lidem, diariamente, com processos de crianças e jovens em risco
Formação	Capacitação técnica dos membros da CPCJ e dos diversos parceiros;	Preparação dos técnicos que irão integrar as equipas de trabalho numa CPCJ, por forma a melhor responder a desafios perante situação de risco; Elaboração monitorizada de planos de	Realização da Ações de Formação em áreas consideradas chave, para a melhoria do desempenho da CPCJ, nas suas funções; Divulgação do "Guia de Orientações para Profissionais da Educação	Técnicos da CPCJ; Técnicos que pertençam a Entidades de Primeira Linha, e que lidem, diariamente, com processos de crianças e jovens em risco

		<p>intervenção para os casos de crianças sinalizadas à CPCJ, numa perspectiva de intervenção secundária e terciária, para as Entidades de Primeira Linha</p>	<p>na Abordagem de Situações de Perigo" elaborado pela CNPCJR; Definição de situações em que as crianças e jovens possam ser consideradas estar em risco e/ ou em perigo; Formação E-learning</p>	
<p>Comunicação Institucional</p>	<p>Melhorar os processos de comunicação interna da CPCJ</p>	<p>Reforçar internamente competências e capacidades de diagnóstico e de intervenção da CPCJ</p>	<p>Atualização/reorganização da base de dados da CPCJ; Criação de uma plataforma online que possa alertar os técnicos da situação em que um processo de promoção de proteção se encontra.</p>	<p>Técnicos da CPCJ;</p>

<p>Relação Interinstitucional entre a CPCJ e as Entidades de Primeira Linha</p>	<p>Criação de um mecanismo de comunicação e articulação entre a CPCJ e as Entidades de Primeira Linha</p>	<p>Aumentar o grau de articulação e melhorar o fluxo de informação entre a CPCJ e as Entidades de Primeira Linha, no âmbito da infância e juventude</p>	<p>Articulação direta entre as Entidades de Primeira Linha e a CPCJ no âmbito da definição de medidas e iniciativas no domínio da infância e juventude</p>	<p>Técnicos da CPCJ; Técnicos que pertençam a Entidades de Primeira Linha, e que lidem, diariamente, com processos de crianças e jovens em risco</p>
<p>Sistema de Avaliação Interno e Externo</p>	<p>Criação de um Sistema de Avaliação</p>	<p>Avaliação de desempenho dos elementos constituintes da CPCJ, assim como da própria CPCJ</p>	<p>Monitorização do trabalho da CPCJ; Implementação de um sistema de avaliação interno e externo que permita identificar os pontos fortes (para que sirvam de exemplo) e os pontos menos fortes (que necessitam de melhoria)</p>	<p>Técnicos da CPCJ;</p>

5.5. Instrumentos de avaliação e implementação do projeto

De forma a colocar sentido e garantia num projeto, dever-se-á ter em conta diversos recursos necessários para a realização do mesmo, estando estes divididos entre humanos, materiais e financeiros. No que aos recursos humanos diz respeito, estes são planeados segundo a quantidade e qualidade das pessoas necessárias para a execução das atividades que o projeto engloba, bem como as responsabilidades singulares de cada uma no mesmo. Já os recursos materiais prendem-se com os espaços físicos necessários para levar a cabo o projeto bem como os materiais, instrumentos, equipamentos e ferramentas essenciais para a execução da tarefa dos profissionais. Por fim, referem-se os recursos financeiros onde os orçamentos realizados devem ser realistas de modo a cobrir as despesas materiais, de reuniões, de instrumentos, de espaços, entre outros (Serrano, 2008).

Apesar deste projeto não ter sido realizado na sua prática, esta etapa vai ser também ela estruturada, defendendo-se que a avaliação será efetuada em quatro momentos: uma avaliação técnica, uma avaliação efetuada pelos parceiros, uma avaliação dos indivíduos e uma avaliação externa ao projeto. A avaliação técnica refletida nesta etapa permitirá uma autoavaliação do projeto e da equipa que faz parte do mesmo, efetuada pela equipa técnica do projeto, a qual servirá para a avaliação do cumprimento dos objetivos, das metas e das ações traçadas aquando da sua planificação. Considera-se pertinente efetuar esta avaliação ao longo de toda a execução do projeto, ou seja, em prazos a combinar com a equipa técnica (Comissão Nacional) para que seja possível a elaboração de relatórios que demonstrem o cumprimento ou não dos objetivos inicialmente propostos, o trabalho de equipa, os prazos pré-estabelecidos, entre outros. Na avaliação dos parceiros serão realizadas reuniões mensais para que se possa compreender como este projeto tem sido eficaz e esclarecedor tanto para os técnicos que irão dar início ao seu trabalho nas CPCJ, assim como, as entidades de 1ª linha. Estas reuniões culminarão em relatórios que ajudarão a perceber como se pode modificar vertentes do projeto para atingir os objetivos que foram desde logo propostos, bem como adaptar o projeto às novas demandas por forma a dar sustentabilidade futura ao mesmo. Neste grupo dos parceiros podem-se encontrar os responsáveis por cada entidade, ou seja, o presidente da CPCJ, um representante da área da saúde, um representante do ensino, representante da PSP, assim como, outros representantes de projetos locais que intervenham diretamente com crianças e jovens em risco. Será ainda realizada uma avaliação dos indivíduos, tendo esta por intuito compreender a magnitude

que o projeto tem no dia a dia dos técnicos, servindo este, como ferramenta chave para aclarar situações que sucedam no dia a dia dos técnicos acerca do trabalho que desenvolvem com as crianças e jovens em risco. Por fim, e não menos importante, serão realizadas avaliações externas ao presente projeto, aos técnicos participantes, à entidade promotora e aos parceiros, sendo que serão elaborados instrumentos adequados a cada tipo de grupo. Esta avaliação está projetada para ocorrer trimestralmente, de modo a garantir que o projeto acarrete consigo uma maior conotação, sendo reconhecido por toda a população, ganhando assim uma maior estabilidade na área envolvente.

Conclusão

A avaliação e intervenção familiar nestas situações exigem que o interesse e as necessidades da criança prevaleçam acima de tudo (Lei 147/99). Contudo, decidir como melhor proteger a criança e/ou apoiar a família é um processo complexo e delicado, cheio de incertezas e indefinições e de uma responsabilidade, por vezes, assustadora. Sabemos, também, que a realidade não é una e que as avaliações e definições de maus tratos correspondem a construções sociais (Calheiros & Monteiro, 2000). Por conseguinte, é importante que investigadores e profissionais se questionem acerca dos efeitos e utilidade dos modelos de avaliação vigentes. Não obstante, os profissionais necessitam de quadros de referência claros, que os guiem e que lhes garantam rigor, clareza, intencionalidade mas também reflexividade, crítica, humildade e cautela, nas suas práticas.

Em Portugal, os desenvolvimentos nesta área tardam. As medidas de apoio junto dos pais são as medidas em meio natural de vida mais aplicadas pelas CPCJ (CNPCJR, 2009). Contudo, a definição de projetos de apoio à família não pode ser feita com base no diagnóstico de uma tipologia de perigo, ou de uma qualquer fórmula padrão, oca de sentido e de ilusória utilidade para a família ou estar dependente da modalidade ou programa mais divulgada ou disponível. É, pois, necessário, aumentar o leque de intervenções disponíveis e assegurar que as famílias podem usufruir de projetos elaborados "à sua medida", devidamente informados por uma avaliação cuidada e rigorosa na qual elas tenham tido alguma voz e poder de participação.

O número de situações de risco que chega à Comissão é muito elevado e o número de reaberturas também é elevado. Por isso, o acompanhamento mais efetivo e eficaz por parte das outras entidades com competência em matéria da infância e juventude permitiriam um menor número de reaberturas. Por exemplo, se a Escola identificasse e resolvesse as situações de risco de menor gravidade e menos complexos, os processos nas Comissões eram significativamente menores. A comunidade também deveria ter um papel mais ativo. Existem, pois, falhas nas políticas de proteção da infância e no trabalho efetivo das entidades da primeira instância. Torna-se fundamental apelar a essas instituições que solucionem os pequenos problemas que surgem nas escolas, centros de saúde, infantários, creches, IPSS, etc. e que sinalizem à CPCJ apenas os casos mais graves, tendo maior disponibilidade para trabalhar processos mais

complexos. Esta proposta está inserida no art.7º, da lei 147/99, de 1 de setembro, mas não está a ser concretizada na realidade.

Através das entrevistas realizadas tanto junto das comissárias como ao Procurador do Ministério Público, ressalva-se o reconhecimento que os técnicos fazem das suas dificuldades e da complexidade do seu trabalho. Neste sentido, torna-se fundamental um reforço de entidades de primeira linha (como por exemplo CAFAP's), que apoiem efetivamente o trabalho com famílias, sempre numa ótica de articulação constante entre serviços, bem como da revisão de políticas de violência doméstica, como as próprias técnicas referem na entrevista.

Importa ainda ressaltar que o facto de encontrarmos alguns entraves aquando da pesquisa nos processos, como por exemplo, informação desaparecida, dados incongruentes, acabam por dificultar o nosso trabalho, uma vez que a investigação não consegue atingir o nível de pormenor e a potencialidade que poderia se toda a informação estivesse contida nos dados analisados. Neste sentido, faz-se a ressalva para o trabalho que está a ser realizado, no sentido de inverter esta realidade, junto das CPCJ e dos seus técnicos, o que, acredita-se, irá facilitar não só o futuro trabalho académico que possa vir a ser desenvolvido como o próprio trabalho dos técnicos que têm bases de dados e fontes de informação mais completas e ricas. Para além disso, por ser um estudo pioneiro, não existe literatura nacional de referência para esta temática das reaberturas, tendo sido necessário apoiarmo-nos na literatura internacional que não utiliza o conceito de reabertura mas que utiliza outros que estão pressupostos neste conceito.

Em investigações futuras, seria pertinente continuar com estudos neste âmbito e recorrendo a este tipo de dados, uma vez que este tipo de estudos permite aos técnicos, às entidades competentes e aos políticos poderem usar a informação por forma a direccionar o seu tempo, intervenção e dinheiro para onde são mais necessários (Kahn & Schwalbe, 2010).

Neste sentido, considera-se importante fazer um estudo mais aprofundado dos processos reabertos, por forma a permitir um maior nível de detalhe. Seria também importante fazer um estudo por forma a perceber regionalmente onde ocorrem mais reaberturas, uma vez que isso pode significar que os técnicos precisam de mais apoio e de mais ferramentas que auxiliem o seu trabalho ou que não existem na comunidade meios que auxiliem o trabalho das CPCJ e, nesse caso, será um levantamento importante porque o trabalho na área da promoção e proteção de crianças e jovens deverá ser feito em rede e em conjunto com a comunidade.

Bibliografia

- Bogdan, R. &. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Calder, M. (2002). *A framework for conducting risk assessment*. *Child Care in Practice*.
- Capucha, L. (2005). *Desafios da Pobreza*. Oeiras: Celta Editora.
- Cash, S. (2001). *Risk assessment in child welfare: the art and science*. *Children and Youth Services Review*.
- CEF. (janeiro, 2015). *Intervenção em sede de promoção e proteção de crianças e jovens centro de estudos judiciais*. Centro de Estudos Judiciários.
- Dale, R. (2004). *Globalização e Educação: Demonstrando a Existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?"*. Campinas, vol. 25, n.87, p.423-460.
- Dale, R. (maio/ago de 2004). *Globalização e Educação: Demonstrando a Existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?"*. *Educação Social* , 25, pp. 423-460.
- Esteban, M. P. (2010). *Pesquisa Qualitativa em Educação. Fundamentos e Tradições*. Porto: AMGH Editora.
- Fernandes, N. (2009). *Infância Direitos e Participação: Representações, Práticas e Poderes*. Porto: Afrontamento.
- Galego, C. &. (2005). *Emancipação, ruptura e inovação: o focus group como instrumento de investigação*. (Vol. 5). (E. U. Lusófonas, Ed.) Lisboa: In Revista Lusófona de Educação.
- Goddard, C. R. (1999). *Structured risk assessment procedures: Instruments of abuse?* *Child Abuse Review* , 8, pp. 251-263.
- Horwath, J. (2001). *Assessing the world of children in need. Background and context*. Obtido em 2017 de dezembro de 8, de London: Jessica Kingsley Publishers: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130404002518/https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/Framework%20for%20the%20assessment%20of%20children%20in%20need%20and%20their%20families.pdf>
- Jack, G. (2001). *Ecological perspectives in assessing children and families*. Em J. Horwath (Org.), *The child's world. Assessing children in need*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Krieken, R. (1992). *Children and the State*. Sydney, Allen & Unwinn Pty Ltd. Sydney: Sydney, Allen & Unwinn Pty Ltd.

- Leandro, A. (1997). *Família do futuro? Futuro da criança. 1*, 9-20. Infância e Juventud.
- Pegado, E., Sousa, I., & Cruz, R. (Maio 2008). *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*. Jovens. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- QUIVY, R., & CAMPENHOUDT, L. V. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. (5 ed.). (C. Trajectos, Ed.) Gradiva.
- Risco, C. N. (2015). http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=5752&m=PDF. Obtido em 4 de novembro de 2017, de Relatório anual de avaliação de atividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco. Lisboa.
- Risco, C. N. (2016). http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=6508&m=PDF. Obtido em 4 de novembro de 2017, de Relatório anual de avaliação de atividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco.
- Risco, C. N. (2017). *Relatório anual de avaliação da atividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*. Lisboa: Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco. Obtido em 4 de novembro de 2017
- Santos, B. d. (1989). O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: Para Um Novo Senso sobre o Poder e o Direito. *Revista Critica de Ciências Sociais*, n. 30, pp. 13-43.
- Tomás, C. (2011). *Há muitos mundos no mundo. Cosmopolitismo, participação e direitos da criança*. Porto: Afrontamento.
- Torres, & A. (2008). *Estudo de diagnóstico e avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*. Obtido em 8 de dezembro de 2017, de Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.: <http://www.cnpcjr.pt/CIES-ISCTE-Avalia%C3%A7%C3%A3o%20CPCJ-Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>
- van., K. R. (1992). *Children and the State*. Sydney: Allen & Unwinn Pty Ltd.

Legislação consultada:

Convenção sobre os Direitos da Criança – Resolução da Assembleia da República n.º 20/90 | Decreto-lei n.º 5/91, de 18 de Janeiro

Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de Abril

Decreto-lei 160/80 de 27/05/1980

Decreto-lei n.º 189/91, de 17 de Maio

Lei de Protecção de Crianças de 27 de Maio de 1911

Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro

Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro. Lei de protecção de crianças e jovens em perigo.

Lei n.º 166/99, de 14/09 - Lei Tutelar Educativa

Lei n.º 23/2017 - Diário da República n.º 99/2017, Série I de 2017-05-23

Anexos

Anexo 1

Folha de Sinalização

Anexo 2

Folha de Diligências

Anexo 3

Certidão de Decisão

Anexo 4

Folha de Registo das Visitas Domiciliárias

Anexo 5

Guião de Entrevista

Problema de Estudo:

Que fatores na intervenção com famílias explicam as reaberturas de Processos de Promoção e Proteção de crianças nas CPCJ?

Questões de investigação:

- Que medidas são tomadas pelas CPCJ, para colmatar este grande número de reaberturas de processos?
 - Existe permanência da situação de risco, aquando da reabertura, ou esta ocorre por motivos distintos?
 - Que fatores condicionantes estão presentes para que haja um grande número de reaberturas de processos de promoção e proteção?
1. Quais são as problemáticas que a CPCJ trabalha com mais regularidade?
 2. Que recursos é que a Comissão costuma mobilizar para promover a sua intervenção?
 3. Tem-se vindo a assistir a um maior número de reaberturas de processos há cerca de três anos para cá. Que fatores, na sua perspetiva, ajudam a perceber este aumento?
 4. Em alguns processos, ainda, percebemos que existe mais que um processo de reabertura. O que poderá justificar as reaberturas sucessivas do mesmo processo?
 5. Na sua opinião o número de técnicos destacados para trabalhar estes processos é suficiente?
 6. Quando um processo é arquivado na CPCJ e tramita para Tribunal de Família e Menores, que fatores poderão estar em causa para que o processo volte a abrir numa CPCJ?
 7. De que forma poderiam estes ser trabalhados para que esta situação não fosse recorrente? Ou seja, que papel assume a intervenção preventiva com famílias?
 8. Qual o papel das entidades de 1ª linha no que respeita a uma reabertura de um processo? Deveria ser um papel mais visível?
 9. Na sua perspetiva, o que seria mais urgente alterar de modo a que o sistema pudesse ser mais eficaz na sua função?

Anexo 6

Quadro sumativo das transcrições das entrevistas

<p>Que medidas / recursos são mobilizados para as áreas trabalhar</p>	<p>Diligências, equipas, instituições, áreas (saúde, educação, etc)</p>	<p>Técnica A "Há os recursos que obviamente são os recursos humanos, que são os técnicos, não é, que são utilizados e que daí eu ache a importância de todos nós, termos formação de base diferentes e que nos permite, apesar da gestão dos processos, cada técnico ter uma gestão individual dos processos. A discussão é partilhada da informação e das dificuldades ou de possíveis respostas a utilizar para cada caso, e aí a capacidade técnica e o conhecimento específico de cada área de formação de cada técnico, para fazer uma leitura distinta mas que depois complementar das situações."</p> <p>Técnica A "Depois...os recursos técnicos, são os tais recursos da comunidade. Todos nós temos já um conjunto de entidades com as quais articulamos, algumas com as quais temos protocolo...fomos construindo esses protocolos ao longo dos anos e que nos permitem agilizar respostas imediatas, nomeadamente, a nível de saúde, de educação, da ação social, do que entendermos que é importante para o caso."</p> <p>Técnica C "Sim, nós por exemplo...nós socorremo-nos muito dos protocolos de RSI, das técnicas de RSI, fazemos visitas conjuntas, elaboramos planos conjuntos e, depois também, com a saúde...Também do reconhecer da necessidade de acompanhamento e, portanto, também há uma ligação tão estreita com a saúde."</p> <p>Técnica A "Por exemplo, a saúde é um bom exemplo disso, um contacto muito direto com os representantes na comissão alargada na área da saúde através da representante da saúde, nós conseguimos agilizar"</p> <p>Técnica A "...Eu acho que vamos conseguindo ter alguma</p>
---	---	---

		<p>qualidade no trabalho porque ainda é possível o número de processos que temos atribuídos a cada técnico, fazer uma gestão próxima dos processos..."</p> <p>Técnica A "...acho que temos um número trabalhável, adequado de processos. Claro que se tivéssemos menos, permitir-nos-ia um trabalho mais próximo ainda. Mas isto ainda é muito volátil, porque há alturas em que cada técnico pode ter mais processos ou então também ter muito mais processos mas com problemáticas mais fáceis de trabalhar, outras vezes até ter menos processos mas de famílias mais complexas."</p> <p>Técnico F "...Sendo a violência doméstica os processos com maior reabertura, a culpa não é se calhar de quem trabalha os processos, é da falta de recursos a trabalhar aquele agressor daquelas famílias. Porque, não há resposta. No fundo, a pessoa acaba por gerir o processo, se não encaminha aquele agressor para um acompanhamento mesmo específico, no futuro ele vai...não é? Se não é trabalhado, não há volta a dar. Tem a ver com a falta de recursos."</p> <p>Técnica C "Em Viana do Castelo, há um serviço de psicologia com um assistente social e psicólogos que só lidam com e só tratam agressores."</p> <p>Técnica A "É como nós temos aqui, mas é um recurso que é pago."</p> <p>Técnica F "Ou é pago ou tu não consegues encaminhar. É só no âmbito dos processos judiciais."</p>
Relação com as famílias	Visitas, atendimentos	<p>Técnica A "...Nós temos famílias com características muito particulares, multiproblemáticas, com o desafio, muitas vezes, também, em ser uma população mais empobrecida, com outros desafios, a nível económico e social e, isso, faz com que haja uma maior dificuldade no acesso do próprio acesso da população aos recursos e as</p>

		<p>respostas e que no tempo em que a comissão não estava aliás, acho que isto é uma coisa importante, quando nós deixamos de avaliar, teria que haver aqui um trabalho muito próximo da primeira linha.</p> <p>Técnico C "Também, por vezes, as famílias são peritas em se protegerem."</p> <p>Técnica A "Sim... E ocultarem outras problemáticas."</p> <p>Técnico C "E às vezes até são com outros processos, com outros vizinhos, às vezes, com outros alunos, que nós às vezes chegamos a estas problemáticas tão diversas que só no contacto com a família não é possível apurar."</p>
Reaberturas de PPP	Número	<p>Técnica A "... muitas vezes, a reabertura...nas questões de violência doméstica, parecem-me existir aqui, alguma tendência a uma reabertura pelo mesmo motivo." ... "a falha maior que eu sinto é porque é uma opção, muitas vezes, da vítima retornar ao agressor, outras vezes, mesmo que não retorne ao agressor, mantendo-se distante do agressor, o que se continua a manter são os comportamentos do agressor, desadequados. E que, a meu ver, também não cessam nem são ultrapassados, no âmbito do processo de promoção e proteção, porque nós continuamos sem ter respostas específicas, em número e adequação de intervenção junto dos agressores."</p> <p>Técnica A "Temos uma grande resposta, ou um grande número de respostas para as vítimas, ou para as vítimas adultas, podendo ser elas homens ou mulheres, ou as crianças, mas continuamos a ter uma lacuna muito grande de serviços nesta unidade para agressores e que funcione."</p> <p>Técnica A "...Em situações de negligência eu tendo a achar que vão sendo mais ultrapassadas as situações e, a não ser que haja, ciclicamente uma família que de repente ficou com baixos recursos, volta a ter uma situação outra</p>

		<p>vez de baixo recursos. Acho que há situações em que eles depois acabam por ser reabertos por outro motivo, por exemplo, as vítimas de negligência, só mais tarde é que vimos a descobrir por exemplo, uma violência doméstica, que só se consegue desconstruir passado algum tempo.</p> <p>Técnica A "...Acredito que na violência doméstica há muito isto, a repetição do tema, acredito que nas outras problemáticas (...) nos chegam cá por um motivo, mas depois, posteriormente, há uma reabertura já com outro motivo, estou-me a lembrar, por exemplo, das situações do absentismo escolar, às vezes meninos que chegaram cá, por uma negligência, ou por uma exposição a violência doméstica e, posteriormente, é quando começam a dar mais problemas na escola..."</p> <p>Técnica A "...há situações em que nós, também, falhamos e, efetivamente trabalhamos a família em determinados aspetos que foi os que conseguimos identificar como sendo os problemas e com as respostas que nos foram possíveis na altura e, arquivamos porque também temos um tempo limite legalmente, os 18 meses, para intervir."</p> <p>Técnico C "...E, ai, pode ser uma parte da nossa responsabilidade, ou seja, do trabalho ser feito no sentido que, poderá haver outras coisas que pudessem ter sido feitas, certo?"</p> <p>Técnica A "...há muitos processos reabertos por violência (...) É um elemento muito importante para se calhar se tentar mudar políticas de atribuição de recursos, de se pensar, novamente, de uma forma preventiva. Que vai havendo, mas depois não há continuidade."</p> <p>Técnico A "...antes de chegar à Comissão, tem que ter passado, até se agudizar ao ponto de ser perigo para Comissão, deveria ter saído do Tribunal (vamos acreditar,</p>
--	--	---

		<p>tendo ele sido trabalhado ao ponto da situação de perigo cessar, acreditando no sistema assim, não é)? Judicialmente terminou foi cessado o perigo, claro que o risco pode surgir novamente, mas até ser uma situação de perigo, deveria ter passado, como está pensado, no sistema de promoção e proteção, pela base, pela primeira linha. Ou falhou aí, e agudizou-se até ser perigo e chegou à Comissão, ou quando é cessado no Tribunal se calhar ainda podia haver alguma situação a ser trabalhada que tivesse impedido que voltasse a abrir."</p>
<p>O que era necessário trabalhar para mudar / ocorrer a longo prazo</p>	<p>Falhas / Prevenção</p>	<p>Técnica C "... fazemos visitas conjuntas, elaboramos planos conjuntos e, depois também, com a saúde porque há muita falha a nível da saúde."</p> <p>Técnica A "Esta questão que a colega está a dizer, que se relaciona nessa questão cultural, da valorização da escola. Que é um trabalho que tem que ser feito muito da perceção de que isto não é só uma imposição legal, a necessidade de frequência escolar, mas que, é uma necessidade e é um direito da criança, o da educação."</p> <p>Técnica C "eu falo na saúde, porque é um recurso muito necessário e muito difícil às vezes de conseguir, no imediato, respostas."</p> <p>Técnica A "Temos uma grande resposta, ou um grande número de respostas para as vítimas, ou para as vítimas adultas, podendo ser elas homens ou mulheres, ou as crianças, mas continuamos a ter uma lacuna muito grande de serviços nesta unidade para agressores e que funcione. Que sejam de qualidade e com continuidade, eu acho que isto faz com que a problemática central, que no fundo não é resolver a vítima, porque a vítima é a consequência, o que se tem que resolver é o foco do problema."</p> <p>Técnica A "...É porque alguma lacuna existe aqui no trabalho também que fazemos com as vítimas, por isso é</p>

		<p>que eu dizia, há muitas respostas para vítimas, mas também que estas tenham continuidade e que sejam de qualidade. Porque se forem de qualidade e a vítima for bem intervencionada também esta desmistificação, de ela mudar de papel, poder deixar de ser vítima e outra pessoa que pode escolher outro tipo de relações."</p> <p>Técnico C "...Sim, se calhar passa por trabalhar a autoestima, competências pessoais."</p> <p>Técnica A "...essa prevenção, porque quer queiramos quer não, nós já somos uma lógica um bocadinho mais de prevenção secundária ou terciária, de remediação. Eu acho que se a primeira linha fizesse mais este trabalho de acompanhamento mais próximo às famílias, a situação já não chegaria a este nível de comissão. Portanto, estava a fazer nossa a culpa, mas também, seria importante neste sistema, repensar os recursos da primeira linha e como é que eles estão a ser usados, se efetivamente estão a ser usados, para impedir que as situações de risco passem a perigo e cheguem à comissão."</p> <p>Técnico B "Tem a ver com a falta de recursos do exterior, da comunidade."</p> <p>Técnico F "É preciso o trabalho da primeira linha, para dar resposta a estas situações."</p>
--	--	--

Anexo 7

Entrevista a um Procurador do Ministério Público

Procurador do Ministério Público: Dr. José Vicente (MP)

Trabalho desde o dia 13, 13 não, 19 de setembro, desde setembro de 2010, com um interregno de um ano.

Nenhuma! Não tenho formação específica nenhuma, sou um autodidata, por conseguinte, tento fazer o meu melhor, mas não tenho formação específica académica, e extra curricular também não tenho, exatamente porque o trabalho é muito absorvente, não tenho tempo.

1. Quais são as problemáticas que a CPCJ trabalha com mais regularidade?

Com mais regularidade? Eu acho que é o abandono escolar, absentismo escolar, tudo o que diga respeito à escola. Acho que é, digamos, há uma massificação desses problemas quase. Essa massificação tem que crescer e também a Comissão. Há mais casos apelativos ao absentismo escolar.

2. Que recursos é que a Comissão costuma mobilizar para promover a sua intervenção?

A ideia que eu tenho, é que as comissões valorizem os recursos que dispõem, isto é, os poucos recursos, que os valorizem. Aliás, eu tenho das Comissões de Menores, uma ideia quase épica, porque, vocês são lançadas às feras, sem preparação jurídica, estão incompreendidas por tudo e por todos e, depois, os meios de comunicação social, vêm para cá dizer que a culpa é toda da Comissão. É um país de loucos, quase. É um país de loucos.

3. Tem-se vindo a assistir a um grande número de reaberturas de processos há cerca de três anos para cá. Que fatores, na sua perspetiva, ajudam a perceber este número?

Eu não sei que fatores é que possam explicar. Eu sei que há uma explicação que pode concorrer para isso, como causa concorrente que é, a falta de meios exatamente das

Comissões. Se a intervenção não é certa e eficaz e assertiva não é por falta de vontade das pessoas que cá trabalham. É exatamente, por que lhe falta os meios.

4. Em alguns processos, ainda, percebemos que existe mais que um processo de reabertura. O que poderá justificar as reaberturas sucessivas do mesmo processo?

Para justificar, esses fatores que eu anunciei e, também, digamos, também uma certa resistência das pessoas a qualquer intervenção que lhe possa, de alguma forma, denegrir a sua capacidade em termos parentais. Eu se me dissessem, olhe, você não está a cuidar bem do seu filho, eu não gostava nada, mesmo que fosse um mau pai. Um mau pai, nunca aceita que é mau pai. Às vezes, há um rasgo de racionalidade e eles lá aceitam. Eu acho que seria um mau pai, seria um mau pai.

5. Na sua opinião o número de técnicos destacados para trabalhar estes processos é suficiente?

Acho que precisavam de mais técnicos. A impressão que eu tenho, e eu não tenho propriamente uma estatística inicial, mas precisavam de mais técnicos, acho eu. Para um trabalho mais eficaz, um trabalho com calma e com reflexão, senão depois é tudo em cima do joelho. Aliás, a doutora já viu que, o improvisado é uma regra de otimização de Portugal.

6. Quando um processo é arquivado na CPCJ e tramita para Tribunal de Família e Menores, que fatores poderão estar em causa para que o processo volte a abrir numa CPCJ?

Por e simplesmente, como hei de dizer, a conversão legislativa e a lei é completamente mal feita. Porque há uma lei, que é o artigo n.º 111, da lei de promoção e proteção que não está bem feita, é imperfeição legal, que faz com que, no mesmo texto que leia, haja interpretações diferentes. Não pode ser. *Montesquieu* dizia: "as leis devem despertar no espírito das pessoas, os mesmos direitos", isto é, eu leio a lei, e a mesma ideia que eu vou tirar da lei, deve ser igual à sua. Mais nada. A lei igual, faz com que depois a ler, tenhamos, às vezes, ideias completamente antagónicas. Isto não pode ser, enquanto isto não for corrigido, vai haver sempre este marasmo.

7. De que forma poderiam estes ser trabalhados para que esta situação não fosse recorrente? Ou seja, que papel assume a intervenção preventiva com famílias?

Ai não sei responder a isso, não faço a mínima ideia, transcende os meus conhecimentos. Os meus conhecimentos é o jurídico, é o direito, que é efetivamente, a parte menos complexa.

8. Qual o papel das entidades de 1ª linha no que respeita a uma reabertura de um processo? Deveria ser um papel mais visível?

Claro que sim, claro que sim. Quer dizer, isto de resolver o absentismo escolar com as Comissões e com os processos no Tribunal, não se vai a lado nenhum. Ouça, isto tem haver até com a revisão curricular das cadeiras. Qual é, digamos, o fascínio de um aluno, de catorze anos ou de quinze anos de idade, chega lá, ver aquelas...ver a maneira como se leciona, quer dizer, isto tem a ver com tudo. Tem que se repensar a escola e, efetivamente, só depois é que efetivamente temos de começar a pensar reformular as Comissões. Agora, enquanto não houver, efetivamente, uma reformulação, entre aspas, das entidades de primeira linha, não estou a ver.

9. Na sua perspetiva, o que seria mais urgente alterar de modo a que o sistema pudesse ser mais eficaz na sua função?

As mentalidades e as pessoas e as leis. (risos). Mentalidades, pessoas e leis, é muito importante. E, principalmente, estarmos nas funções que estamos não de costas voltadas uns para os outros, zangados, nas nossas capelinhas, na zona de conforto e, compreender, às vezes, as outras pessoas, que é muito importante, e as outras instituições. Enquanto não mudar a mentalidade vai ser um bocado difícil.

Anexo 8

Entrevista Focus Group

1. Quais são as problemáticas que a CPCJ trabalha com mais regularidade?

Técnica A - Tem sido relativamente semelhante em termos daquelas que têm sido as problemáticas mais trabalhadas na Comissão. O mais usual é a exposição das crianças a violência doméstica, a negligência também tem sido uma problemática bastante usual. Depois, os contornos, as características de cada situação vão sendo um bocadinho distintos. Mas acho que estas duas, se não estou em erro, têm sido...

Técnica B - E depois, também a questão do absentismo escolar...

Técnica A - Sim, o absentismo e o abandono escolar também, sim!

Técnica C - Sinto que ultimamente, têm vindo a verificar-se logo no primeiro ciclo, e muitas vezes, já no primeiro ano. Nós temos sinalizações com crianças com nove anos, no primeiro ano. Principalmente, para não dizer, em termos absolutos, população de etnia cigana, que ainda não valorizam a escola. As crianças têm muita força dentro da família e, portanto, o pai e a mãe, se as crianças não querem ir, não sentem que devem obrigar as crianças a ir à escola, sendo que utilizam todos os mecanismos para desculpabilizar e justificar a sua ausência à escola. Mas é uma coisa que me preocupa a mim, enquanto representante da educação e preocupa o nosso grupo de trabalho, porque tem sido uma novidade.

Técnica A - Esta questão que a colega está a dizer, que se relaciona nessa questão cultural, da valorização da escola. Que é um trabalho que tem que ser feito muito da perceção de que isto não é só uma imposição legal, a necessidade de frequência escolar, mas que, é uma necessidade e é um direito da criança, o da educação. E que essa desresponsabilização, no fundo, de culturalmente não ser suposto eles frequentarem a escola.

Técnica C - E passa sem dúvida, quer dizer, pela necessidade que as pessoas sentem ou não de se integrar socialmente. Porque nós sabemos que sem educação, não há futuro, não é. Mas estamos com alguma dificuldade em que as pessoas percebam isso, até se calhar, em termos culturais.

Técnica A - E as questões de negligência ou violência doméstica também acho que, sobretudo a violência doméstica, tem muito a ver, também, com a entidade que acaba,

muitas vezes, por ser a entidade primordial sinalizadora, a PSP, que acaba por nos fazer chegar rodadas as situações que são reportadas a eles, chegam a nós.

2. Que recursos é que a Comissão costuma mobilizar para promover a sua intervenção?

Técnica A - Há os recursos que obviamente são os recursos humanos, que são os técnicos, não é, que são utilizados e que daí eu ache a importância de todos nós, termos formação de base diferentes e que nos permite, apesar da gestão dos processos, cada técnico ter uma gestão individual dos processos. A discussão é partilhada da informação e das dificuldades ou de possíveis respostas a utilizar para cada caso, e aí a capacidade técnica e o conhecimento específico de cada área de formação de cada técnico, para fazer uma leitura distinta mas que depois complementar das situações. Depois, para além do óbvio, que são os recursos técnicos, são os tais recursos da comunidade. Todos nós temos já um conjunto de entidades com as quais articulamos, algumas com as quais temos protocolo, que são bastantes, fomos construindo esses protocolos ao longo dos anos e que nos permitem agilizar respostas imediatas, nomeadamente, a nível de saúde, de educação, da ação social, do que entendermos que é importante para o caso.

Técnica C - Sim, nós por exemplo, relativamente à educação, e continuando na população de etnia cigana que é maioritariamente aquela que não cumpre, não é exclusivo, mas é a grande maioria, nós socorremo-nos muito dos protocolos de RSI, das técnicas de RSI, fazemos visitas conjuntas, elaboramos planos conjuntos e, depois também, com a saúde porque há muita falha a nível da saúde. Também do reconhecer da necessidade de acompanhamento e, portanto, também há uma ligação tão estreita com a saúde.

Técnica A - Isto quer respostas para as crianças, quer respostas para os adultos, porque muitas vezes, claro que se falarmos das questões de negligência que sejam diretamente relacionadas com as crianças, embora quem esteja a incumprir sejam os pais não é, quem necessita da resposta é a criança e os encaminhamentos são diretamente para entidades com intervenção em matéria de infância e juventude. Agora quando são respostas também para os adultos, muitas vezes, a situação de perigo das crianças está indiretamente relacionada com as problemáticas identificadas nos pais. Se é necessário consultas a nível da psiquiatria, de encaminhamentos para acompanhamento especializado de psicologia, acompanhamento especializado na área das dependências, tudo isso são encaminhamentos com alguma facilidade, como eu dizia, também pela

própria composição da comissão restrita, mas também pela comissão alargada. Por exemplo, a saúde é um bom exemplo disso, um contacto muito direto com os representantes na comissão alargada na área da saúde através da representante da saúde, nós conseguimos agilizar, muitas vezes, recursos, eu falo na saúde, porque é um recurso muito necessário e muito difícil às vezes de conseguir, no imediato, respostas.

Técnica C - Mesmo ao nível dos consumos, nós conseguimos alguns resultados céleres, precisamente, pelas nossas rede de contacto que estabelecemos.

Técnica A - Eu acho que é isso que está previsto na lei quando se pensa na existência da comissão restrita e da comissão alargada e da composição da própria comissão como ela está pensada.

3. Tem-se vindo a assistir a um grande número de reaberturas de processos há cerca de três anos para cá. Que fatores, na vossa perspetiva, ajudam a perceber este grande número?

Técnica A - Vou falar na minha opinião, do que vou analisando, sobretudo dos meus processos, quando me chegam à mão, porque muitas vezes, processos reabertos acabam por ficar, se o técnico não permanecer na comissão, por já ter conhecimento da família, a não ser que haja algum impedimento no âmbito de um último processo que torne inviável uma relação positiva entre a família e o técnico, se não for isso que geralmente é exceção, os processos tendem quando são reabertos a ficar com o mesmo técnico gestor à data do arquivamento. O que eu vou percebendo nos meus processos é que, muitas vezes, a reabertura é por...em casos específicos, na questões de violência doméstica, nada é generalizável, cada caso é um caso, mas, nas questões de violência doméstica, parecem-me existir aqui, alguma tendência a uma reabertura pelo mesmo motivo. A mim também me parece, isto é uma análise perfeitamente pessoal que, a falha maior que eu sinto é porque é uma opção, muitas vezes, da vítima retornar ao agressor, outras vezes, mesmo que não retorne ao agressor, mantendo-se distante do agressor, o que se continua a manter são os comportamentos do agressor, desadequados. E que, a meu ver, também não cessam nem são ultrapassados, no âmbito do processo de promoção e proteção, porque nós continuamos sem ter respostas específicas, em número e adequação de intervenção junto dos agressores. Temos uma grande resposta, ou um grande número de respostas para as vítimas, ou para as vítimas adultas, podendo ser elas homens ou mulheres, ou as crianças, mas continuamos a ter uma lacuna muito grande de serviços nesta unidade para agressores e que funcione. Que sejam de qualidade e

com continuidade, eu acho que isto faz com que a problemática central, que no fundo não é resolver a vítima, porque a vítima é a consequência, o que se tem que resolver é o foco do problema. Que pode ser em relação aquela família ou até voltar um recasamento ou uma relação nova e voltar a ser agressor de outra relação, portanto, o problema continua a existir.

Técnica C - Isto desculpe, mas muitas vezes, o que acontece é que até o casal se separa mas entretanto a vítima inicia outra relação e vai repetir este padrão...

Técnica A - E aí vemos outra coisa, que eu também acho muito importante, que tem a ver com o trabalho. É porque alguma lacuna existe aqui no trabalho também que fazemos com as vítimas, por isso é que eu dizia, há muitas respostas para vítimas, mas também que estas tenham continuidade e que sejam de qualidade. Porque se forem de qualidade e a vítima for bem intervencionada também esta desmistificação, de ela mudar de papel, poder deixar de ser vítima e outra pessoa que pode escolher outro tipo de relações.

Técnico C - Sim, se calhar passa por trabalhar a autoestima, competências pessoais.

Técnica A - Eu acho que isso na violência doméstica, pelo menos no que eu vejo nos meus processos, acontece muito. Em situações de negligência eu tendo a achar que vão sendo mais ultrapassadas as situações e, a não ser que haja, ciclicamente uma família que de repente ficou com baixos recursos, volta a ter uma situação outra vez de baixo recursos. Acho que há situações em que eles depois acabam por ser reabertos por outro motivo, por exemplo, as vítimas de negligência, só mais tarde é que vimos a descobrir por exemplo, uma violência doméstica, que só se consegue desconstruir passado algum tempo. Agora, não acho que seja linear, pelo menos para mim, eu não tenho essa percepção de que há mais processos (se calhar no final deste estudo vamos ter uma percepção mais de números, não é), de que há mais processos reabertos pela mesma problemática ou de que há mais processos reabertos com problemáticas distintas. Acredito que na violência doméstica há muito isto, a repetição do tema, acredito que nas outras problemáticas, como muitas vezes são famílias, multiproblemáticas, nos chegam cá por um motivo, mas depois, posteriormente, há uma reabertura já com outro motivo, estou-me a lembrar, por exemplo, das situações do absentismo escolar, às vezes meninos que chegaram cá, crianças por uma negligência, ou por uma exposição a violência doméstica e, posteriormente, ali quando começam a dar mais problemas na escola, quando começam a ter outro tipo de comportamentos, chegam cá por, ou

absentismo escolar ou por comportamentos desadequados, desajustados em contexto escolar.

4. Em alguns processos, ainda, percebemos que existe mais que um processo de reabertura. O que poderá justificar as reaberturas sucessivas do mesmo processo?

Técnico A - Há situações de tudo, há situações em que nós, também, falhamos e, efetivamente trabalhamos a família em determinados aspetos que foi os que conseguimos identificar como sendo os problemas e com as respostas que nos foram possíveis na altura e, arquivamos porque também temos um tempo limite legalmente, os 18 meses, para intervencionar. E outras vezes até arquivamos antes, mas com a crença, é uma crença, de que a situação esteja ultrapassada. Seja a que foi identificada na abertura do processo, seja as outras que fomos identificando na avaliação. E, aí, pode ser uma parte da nossa responsabilidade, ou seja, do trabalho ser feito no sentido que, poderá haver outras coisas que pudessem ter sido feitas, certo? Acho que há outras situações que, efetivamente, tem haver com a população em causa, porque é uma população, e eu falo especificamente, não vou dizer o nome desta comissão, mas da área de intervenção desta comissão, em que nós temos famílias com características muito particulares, multiproblemáticas, com o desafio, muitas vezes, também, em ser uma população mais empobrecida, com outros desafios, a nível económico e social e, isso, faz com que haja uma maior dificuldade no acesso do próprio acesso da população aos recursos e as respostas e que no tempo em que a comissão não estava aliás, acho que isto é uma coisa importante, quando nós deixamos de avaliar, teria que haver aqui um trabalho muito próximo da primeira linha. E que se calhar, essa prevenção, porque quer queiramos quer não, nós já somos uma lógica um bocadinho mais de prevenção secundária ou terciária, de remediação. Eu acho que se a primeira linha fizesse mais este trabalho de acompanhamento e próxima das famílias, a situação já não chegaria a este nível de comissão. Portanto, estava a fazer nossa a culpa, mas também, seria importante neste sistema, repensar os recursos da primeira linha e como é que eles estão a ser usados, se efetivamente estão a ser usados, para impedir que as situações de risco passem a perigo e cheguem à comissão.

Técnico C - Também, por vezes, as famílias são peritas em se protegerem.

Técnica A - Sim... E ocultarem outras problemáticas.

Técnico C - E às vezes até são com outros processos, com outros vizinhos, às vezes, com outros alunos, que nós às vezes chegamos a estas problemáticas tão diversas que só no contacto com a família não é possível apurar.

5. Na sua opinião o número de técnicos destacados para trabalhar estes processos é suficiente?

Técnica A - Acho que nós temos que falar , sobretudo na realidade da nossa comissão. Eu acho que vamos conseguindo ter alguma qualidade no trabalho porque ainda é possível o número de processos que temos atribuídos a cada técnico, fazer uma gestão próxima dos processos. Acho que em termos comparativos, do que conheço de outras realidades de outras comissões, mas podemos não ser as que temos melhores, mas também não somos as que temos piores e, portanto, do que entendo do que nós vamos falando, não acho que seja por aí, ou seja, não acho que as reaberturas e aquilo que falava há pouco de que fazia nossa culpa, há processos que podem reabrir por aspetos que nos falharam e porque também não conseguimos intervencionar tudo, acho que não passa só por não conseguirmos intervencionar porque temos muitos processos e então não conseguimos dar resposta a isto. Acho que passa mais pelas questões que eu estava a dizer há pouco. Respondendo diretamente a isso, acho que temos um número trabalhável, adequado de processos. Claro que se tivéssemos menos, permitir-nos-ia um trabalho mais próximo ainda. Mas isto ainda é muito volátil, porque há alturas em que cada técnico pode ter mais processos ou então também ter muito mais processos mas com problemáticas mais fáceis de trabalhar, outras vezes até ter menos processos mas de famílias mais complexas, não é? Isso não tem a ver só com os números estanques de processos. Mas isto, é a perceção que eu tenho.

Técnico C - Sim, concordo.

Técnico F - Sendo a violência doméstica os processos com maior reabertura, a culpa não é se calhar de quem trabalha os processos, é da falta de recursos a trabalhar aquele agressor daquelas famílias. Porque, não há resposta. No fundo, a pessoa acaba por gerir o processo, se não encaminha aquele agressor para um acompanhamento mesmo específico, no futuro ele vai...não é? Se não é trabalhado, não há volta a dar. Tem a ver com a falta de recursos.

Técnico B - Tem a ver com a falta de recursos do exterior, da comunidade.

Técnico F - É preciso o trabalho da primeira linha, para dar resposta a estas situações.

Técnico A - Um trabalho desta natureza que está a ser feito, no teu mestrado, mas que pode ter outros resultados, eu acho que era importante chegar a essa conclusão. Aquilo que é a nossa perceção como técnicos, se depois nos números se refletir... É como eu dizia, há uma criança, eu acredito que se vai refletir. Mas, tu vais perceber que há muitos processos de violência doméstica, são muitos os reabertos por violência doméstica, e que um dos motivos é este, maioritariamente. É um elemento muito importante para se calhar se tentar mudar políticas de atribuição de recursos, de se pensar, novamente, de uma forma preventiva. Que vai havendo, mas depois não há continuidade.

Técnica C - Em Viana do Castelo, há um serviço de psicologia com um assistente social e psicólogos que só lidam com e só tratam agressores.

Técnica A - É como nós temos aqui, mas é um recurso que é pago.

Técnica F - Ou é pago ou tu não consegues encaminhar. É só no âmbito dos processos judiciais.

Técnica A - E depois para uma população que outras fragilidades que tenham, nomeadamente a nível económico, não nos permite a eles próprios aceder, mesmo que quisessem. Porque depois também há esse problemas, em que há uma problemática em que muitas vezes (não é sempre), o agressor, não se identifica como tal. E, portanto, a não ser que haja um sistema judicial que lhe impõe, dificilmente ele tem esta vontade, e depois mesmo que a tenha, muitas vezes não tem capacidade económica para a garantir. Por isso, era ótimo se vieses a verificar isso nos teus dados, poder sair daí alguma indicação.

6. Quando um processo é arquivado na CPCJ e tramita para Tribunal de Família e Menores, que fatores poderão estar em causa para que o processo volte a abrir numa CPCJ?

Técnica A - Pois, com a mudança legal, não passa a ser uma reabertura. O processo é encarado como uma instauração de um processo novo. Antigamente seria uma reabertura. Isso tem a ver com a própria pirâmide de intervenção do sistema de promoção e proteção e, portanto, o que está previsto na lei é que, se estando finda a intervenção judicial, havendo novo motivo de perigo, tem que haver lugar à intervenção

da entidade que na pirâmide está em baixo do sistema judicial, portanto, teremos que ser nós. Mas devia ter passado primeiro pela primeira linha. Eu agora ia dizer outra coisa que é, antes de chegar à Comissão, tem que ter passado, até se agudizar ao ponto de ser perigo para Comissão, deveria ter saído do Tribunal (vamos acreditar, tendo ele sido trabalhado ao ponto da situação de perigo cessar, acreditando no sistema assim, não é)? Judicialmente terminou foi cessado o perigo, claro que o risco pode surgir novamente, mas até ser uma situação de perigo, deveria ter passado, como está pensado, no sistema de promoção e proteção, pela base, pela primeira linha. Ou falhou aí, e agudizou-se até ser perigo e chegou à Comissão, ou quando é cessado no Tribunal se calhar ainda podia haver alguma situação a ser trabalhada que tivesse impedido que voltasse a abrir.