

■ COLEÇÃO FORMAÇÃO CONTÍNUA ■

Promoção e Proteção

JURISDIÇÃO DA FAMÍLIA E DAS CRIANÇAS

NOVEMBRO 2018

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

Coordenador do Departamento da Formação

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ


Capa

Edifício do CEJ

Foto

Victor Pimenta





Anualmente, a Jurisdição da Família e das Crianças tem procurado – no âmbito dos Planos de Formação Contínua – acompanhar toda a dinâmica inerente à realidade jurídica, técnica e social, que a envolve.

Os processos de promoção e protecção, com toda a sua envolvência e contínua necessidade de recurso ao contributo de inúmeras especialidades, são uma realidade judiciária desafiante.

O presente e-book reúne os textos e as gravações relativas às intervenções que a este propósito tiveram lugar em acções de formação do Centro de Estudos Judiciários desde Fevereiro de 2015. O seu interesse é enorme para os profissionais que contactam com a matéria, mas não só.

É mais um e-book da “Coleção Formação Contínua” que continua a cumprir o objectivo do Centro de Estudos Judiciários: disponibilizar em forma de acesso universal conteúdos de excelência.

(ETL)

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Promoção e Proteção

Jurisdição da Família e das Crianças:

Ana Teresa Pinto Leal (Procuradora da República, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição*)

Chandra Gracias (Juíza de Direito e Docente do CEJ)

Pedro Raposo de Figueiredo (Juiz de Direito e Docente do CEJ*)

Maria Oliveira Mendes (Procuradora da República e Docente do CEJ*)

Ana Maria Carvalho Massena Carreiro (Procuradora da República, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição**)

Maria Gomes Bernardo Perquilhas (Juíza de Direito e Docente do CEJ**)

José Eduardo Gonçalves Barbosa Lima (Procurador da República e Docente do CEJ**)

Coleção:

Formação Contínua

Plano de Formação 2014/2015:

A intervenção protetiva do Estado – as CPCJ e os Tribunais – 20 de fevereiro de 2015 ([programa](#))

Temas de Direito da Família e das Crianças – 6, 13, 20 e 27 de março de 2015 ([programa](#))

Crianças e Jovens em situação de particular vulnerabilidade – 17 e 24 de abril de 2015 ([programa](#))

Plano de Formação 2016/2017:

Temas de Direito da Família e das Crianças – 20 e 27 de janeiro e 17 e 24 de fevereiro de 2017 ([programa](#))

Plano de Formação 2017/2018:

Temas de Direito da Família e das Crianças – 5 e 12 de janeiro e 16 e 23 de fevereiro de 2018 ([programa](#))

Conceção e organização:

Jurisdição da Família e das Crianças

Intervenientes:

Maria Rosa Tomé – Professora Universitária (Serviço Social)

Gonçalo de Mello Breyner – Procurador da República na Secção de Família e Menores da Instância Central de Cascais - Comarca de Lisboa Oeste

Julieta Monginho – Procuradora da República, Tribunal de Família e Menores de Cascais, Comarca de Lisboa Oeste

Beatriz Borges – Juíza de Direito na 1ª. Secção de Família e Menores do Tribunal Judicial da Comarca de Faro

Alexandre Varela – Sociólogo

* Desde setembro de 2018.

** À data da realização das Ações de Formação.

Alcina Ló – Coordenadora do SICAD - Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (EMPECO)

Raquel Corval – Psicóloga da Universidade do Minho

Filomena Saúde Lourenço – Procuradora da República – Comarca de Santarém – Juízo de Família e Menores de Abrantes

Ana Rita Gil – Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Lucília do Carmo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição – 09/11/2018	

Promoção e Proteção

Índice

1. A questão da infância em Portugal Maria Rosa Tomé	9
2. Processo de Promoção e Proteção Gonçalo Mello Breyner	33
3. Conjugação entre providência cível e promoção e proteção Julieta Monginho	49
4. Princípio da subsidiariedade Beatriz Borges	61
5. As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens – a comunidade em ação na promoção e defesa das crianças Alexandre Varela	79
6. Crianças e jovens em situação de particular vulnerabilidade Alcina Ló	89
7. Estudo e definição do projeto de vida da criança Raquel Corval	109
8. O direito de participação das crianças nos processos de Promoção e Proteção Filomena Saúde Lourenço	121
9. Habeas Corpus – Comentário ao Acórdão do STJ de 18/01/2017 Ana Rita Gil	131

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



1. A QUESTÃO DA INFÂNCIA EM PORTUGAL: UM SÉCULO DE(S)PROTEÇÃO À CRIANÇA¹

Rosa Tomé*

1.1. Introdução

1.2. O “nascimento” da infância no mundo contemporâneo e a proteção pública

1.3. A criação e a internacionalização das instituições socio judiciais de proteção à infância

1.4. Em Portugal

1.5. A (des)proteção em tempos de democracia

1.6. Reflexão final

Bibliografia

Apresentação *power point*

Vídeo

*(...) Todo o sementeiro
Semeia contra o presente
Semeia como vidente
Nenhum fruto maduro prometeu
O que a semente pode prometer
Miguel Torga*

1.1. Introdução

A visibilidade da barbárie neste mundo chamado “civilizado” desnuda a condição social da infância com grande crueldade. Os problemas das crianças que nos ocupam diariamente na investigação, no trabalho, ou que entram nas nossas casas pelas notícias, são inúmeros. Diferentes contextos e crenças sobre o seu destino deixaram margens numerosas, sujeitas a violentas brutalidades ou negligências, tanto de responsabilidade pública como privada.

A proclamação dos chamados Direitos da Criança (conhecida como Declaração de Genebra) e a defesa do seu superior interesse, no princípio do Século XX (1924), são fruto da organização de movimentos sociais e, simultaneamente, de um longo e inovador debate científico que a colocou no centro das atenções. Em Portugal, a Declaração de Genebra foi

* Professora Universitária (Serviço Social).

¹ O texto resulta de duas comunicações já apresentadas publicamente: no Seminário Internacional *Serviço Social Portugal/Brasil no século XXI: formação, exercício organização da categoria*, que decorreu em Dezembro de 2015 no ISCTE, em Lisboa e publicado em 2016 com o título “A questão da infância e juventude em Portugal: marcos e marcas de um século de proteção sócio-judicial” em Martins, A., Santos, C. M. Dos, Simões, D. S., Ferreira, J., Braz, M (org.) (2016). *Serviço Social Portugal/Brasil no século XXI: formação, exercício em tempos de crise*, Campinas, Papel Social, p. 145-160; a outra, apresentada no Simpósio *80 anos do Serviço Social em Portugal. História, memória e percursos do Serviço Social português: contextos sociopolíticos, projetos formativos e agir profissional*, integrado no IV Congresso Internacional de Serviço Social, que decorreu na Universidade Lusíada, em Lisboa, em novembro de 2016.

assinada em 1927 e, em seu nome, desenvolveram-se sistemas de proteção social e judicial às crianças e jovens por todo o mundo.

Segundo Irene Rizzini (2002) foram dois fatores que mobilizaram as atenções e tornaram a criança objeto de ciência e de política sócio-judicial. Um, tem a ver com a crença num determinismo entre a infância e a fase adulta no ciclo da vida do indivíduo. Importada das teorias biológicas do século XIX, esta tese ajudou a explicar muitas *taras*, tendo sido amplamente usada pela medicina e pela psiquiatria. A intervenção na criança passou a ser definida como prevenção, face aos problemas (saúde, comportamento) no adulto.

Outro fator foi a assunção judicial do conceito de inimputabilidade e de discernimento, para fazer juízo sobre culpa ou inocência, em julgamento.

Vamos então recuar ao século XIX, quando o liberalismo impôs ideias e práticas que tiveram na criança/infância atores privilegiados. A redefinição das idades da infância e o reconhecimento da necessidade de instituições socializadoras e educativas surgiram na sequência da regulação da escolaridade obrigatória² e do trabalho infantil³. A família e a escola tornaram-se instituições fundamentais em toda a contemporaneidade. A escola laica era, para Montessori (1936) o lugar próprio para a criança, uma instituição *redentora social da infância, para disciplinar e formar os homens e mulheres de amanhã*.

Para as abandonadas ou desamparadas, as refratárias à escola, chamadas vadias ou mesmo infratoras, criaram-se os internatos e os tribunais de menores, para julgar as suas causas e aplicar medidas educativas ou corretivas, se necessário fosse. Uma espécie de segunda via (res)socializadora, paralela, e, porque paralela, traçando destinos pobres e subalternizados. A importância sociojurídica da criança e o investimento que nela se fez radicava na crença da construção do “Homem Novo” para o progresso social e a “riqueza das nações” e, às crianças apanhadas na teia da proteção, ficava reservado um lugar profundamente marcado pelo tratamento classista e sexista a que foram sujeitas⁴.

A capacidade do positivismo de inspirar soluções políticas e profissionais (neutras e técnicas), foi grande. Com ele cresceram um conjunto de profissões, de entre as quais as chamadas protoformas do Serviço Social. Mas o cientismo e o tecnicismo que trouxeram a esperança de alguns, trouxeram também a violência da guerra, dos racismos e das ditaduras. E aí, a primeira metade do séc. XX foi brutal. O tempo que se lhe seguiu

² Desde a Constituição de 1822 que ficou consagrado em Portugal *o ensino da mocidade de ambos os sexos a ler, escrever e contar*, bem como a *criação de novos estabelecimentos de instrução pública* e, em 1838, foi consagrada a instrução primária gratuita. Cf. Canotilho, J. G. (1998). “As Constituições”, em José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. V, p. 128 e ss.

³ Em Inglaterra, o *Factory Act* de 1818 fixou a idade mínima de trabalho aos 9 anos e a jornada de trabalho de 12h para os trabalhadores de algodão; em 1838 foi proibido o trabalho noturno aos menores de 18 anos, e em 1833 foi reduzida a jornada a 48h semanais. Em Portugal, o Código Civil Português de 1867 impunha o limite de 9h de trabalho aos aprendizes com menos de 14 anos e de 12h aos menores de 18 anos. Cf. Castiglioni, G. E. Di Palma (1931). Conferência apresentada à X Sessão da Associação Internacional de Proteção à Infância, 28 out. 1931, *apud* AIPI, *Miscelânea*, Sessão de Lisboa.

⁴ Cf. Tomé, M. R. (2003). *A criança e a delinquência juvenil na Primeira República*, Lisboa, CPIHTS.

trouxe muitas vantagens, apesar de distribuídas de forma muito desigual. Já o século XXI parece de novo ensombrado pelas guerras, pela pobreza, pelo recrudescimento de violências, que estavam já afastadas da memória do mundo ocidental.

Porque vivemos um tempo em que temos de fazer vencer a memória sobre o esquecimento, propomo-nos sinalizar alguns marcos que marcaram a vida das crianças e jovens, particularmente daquelas que integram o grosso caudal dos *assistidos*, dos *excluídos*, como hoje, por simpatia, são chamados!

1.2. O “nascimento” da infância no mundo contemporâneo e a proteção pública

Historicamente herdeira de uma vida muito frágil e pouco valorizada socialmente, a criança e o jovem foram vítimas de violências múltiplas, legalizadas e legitimadas durante séculos. A história da criança pode ser contada como uma espécie de filme de terror (aos olhos do século XX e XXI, claro): merecia castigo divino porque fruto do pecado original; foi propriedade do pai e submetida à sua autoridade absoluta, incluindo ao direito de viver; foi submetida e explorada no trabalho, pelo patrão; o castigo físico foi instrumento de educação, que tantas vezes incluía a rotina do espancamento; foi vítima de desigualdades; marginalização; fome. Quase tudo isto subsiste ainda e é hoje, como diz Monteiro (2002), resultado de ignorância, de discriminações várias e da pobreza (e está muitas vezes mais perto de nós do que gostaríamos de imaginar).

A filosofia das luzes e a implementação de uma racionalidade laica, orientada pela ideia de liberdade, igualdade e fraternidade, cria a ideia de um homem novo, o indivíduo livre e, com ele a necessidade da sua “construção”. A criança entra nesse projeto.

Mas esse processo foi complexo. De um modo geral, como nos diz Hobsbawm a introdução do liberalismo na agricultura trouxe custos humanos muito elevados, “foi algo semelhante a um bombardeamento silencioso que abalou a estrutura social em que se tinha vivido, nada deixando em seu lugar, senão os ricos: uma solidão chamada liberdade” (2012: 163). *Libertado* da terra, disponível para o trabalho, o camponês e a sua família ficou sujeito à fome e à doença e os seus sobreviventes, grosso modo, fugiram rumo à cidade. O espaço urbano tornou-se então um palco “apertado” para o espetáculo da mudança: as ruas da cidade mostravam despudoradamente a vida e as estratégias de sobrevivência de homens, mulheres e crianças miseráveis, doentes, desempregadas e entregues à sua sorte. O crescimento da cidade exigia a criação de um sistema amplo de administração municipal e um sistema judicial.

O problema da infância como Questão Social tem ninho neste particular. Paris, Londres, Lisboa, Chicago, Porto ou qualquer outra grande cidade tornou-se polo de atração para onde convergiam as crianças. Acompanhadas ou sozinhas, a mendigar, a vender jornais, a roubar ou a fazer qualquer outra coisa que permitisse sobreviver a cada hora, as crianças e jovens viviam num circuito vicioso e fechado de vida na rua, no hospital e na prisão. O abandono, a doença e a violência era o seu quotidiano.

As políticas de policiamento e de criminalização da pobreza do século XIX tornaram assim as prisões em “habitat” frequente, alternadamente com a rua da cidade, das crianças pobres. O trabalho de Maria José Moutinho dos Santos (1999) ou de Padre António Oliveira (1918) mostram isso mesmo. Padre António Oliveira descrevia a prisão como uma *estrebaria de gado humano*⁵, um local onde uma criança entrava sadia e ingénua e saía doente e especialista em todo o tipo de crimes. Os problemas eram imensos, era a indignidade num dos seus expoentes máximos que estava a ser publicitada e para a qual alguns setores políticos e sociais pediam solução. Padre António Oliveira dizia que era preciso reformar a prisão e transformá-la numa casa de educação e reforma. A esta sua preocupação não era alheio um forte movimento penal, reformista das prisões, apoiado pelo desenvolvimento político do cientismo republicano. Com o ideal da ressocialização, pretendia-se garantir mão-de-obra “recuperada” e disponível para o trabalho⁶. A criminologia positivista ajudou a fundamentar todo um movimento de revisão das políticas criminais e a criar no seu seio um lugar especial(izado) para as crianças e jovens de menor idade.

À semelhança do que ocorria a nível internacional, a Medicina, a Pedagogia, a Antropologia e a Psicologia foram pedras angulares do desenvolvimento de estratégias de diagnóstico e tratamento desenvolvidos num período em que a medicina social se configurou a estratégia dominante de controlo médico, sanitário e educativo para dar conta do que era chamado de “males sociais”, para “domesticar” a mente(alidade), como dizia Foucault⁷.

A sua situação tornou-se, então, um foco particular da atenção, tanto das “boas vontades” privadas quanto dos poderes públicos, desafiando soluções em nome de uma justiça nova, racional e embasada nas ideias das luzes, da laicidade, do cientismo em voga e crente no progresso da civilização.

Este processo, consolida-se com a implementação de todo um aparato legislativo definidor da nova ordem liberal. A Constituição Política e os Códigos, Administrativo, Civil e Penal, foram formas de regulação da Questão Social e concretamente do problema da infância. Em Portugal, por exemplo, os hoje chamados direitos sociais, económicos e culturais, começaram por ficar consagrados a partir da Constituição de 1822, de 1826 e de 1838. (Canotilho, 1988).

O Estado criou mecanismos de vigilância e limitação aos poderes dos pais e dos patrões ao definir a escolaridade obrigatória e ao regular o trabalho infantil. Também o poder de punir foi alvo de restrições e, no que respeita ao assunto que temos em discussão, a

⁵ As suas monografias expressam bem o horror que lhe causava o espetáculo das cadeias antigas. Cf., por exemplo, a Introdução ao livro *Criminalidade e educação* ou *Deixemos os pais, cuidemos dos filhos*, cap. 8, entre outros, citados em Tomé, M. R. (2003). *A criança e a delinquência juvenil na Primeira República*. Lisboa, CPIHTS.

⁶ Tomé M. R. (2013). *Justiça e cidadania infantil em Portugal (1820-1978) e a tutoria de Coimbra*. Tese de doutoramento em História Contemporânea, FLUC, UC. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/23812>>.

⁷ A ver do autor *O poder médico, É preciso defender a sociedade, A microfísica do poder*.

regeneração e a ressocialização impôs-se ao conceito de punição e, com isso, a intervenção judicial com as crianças foi ganhando terreno de especialidade (Tomé, 2013).

O Código Penal francês instituiu o conceito de discernimento em 1791, seguiram-se os belgas, os portugueses e os italianos (Gersão, 1968). Em Portugal, a inimputabilidade foi definida no Código de 1884 aos 10 anos, no alemão aos 12 e no italiano aos 9 anos. Jovens inimputáveis e sem discernimento eram entregues às famílias ou a quem deles cuidasse. Muitos internatos foram criados para acolher os que não tinham família. Uma das ideias chave era não irem para as prisões e a outra era a educação para o trabalho.

A discussão que se promoveu a partir de então tomou a criança pobre e a infratora como centros de preocupação especial. À semelhança do que se passava a nível internacional, vários teóricos e juristas defendiam a ideia da necessidade de analisar também as condições sociológicas, antropológicas e psicológicas da criança. No balanço das interpretações que estas possibilitavam, o qualificativo de *criança em perigo*, *perigosa* e *anormal* ficou reconhecido e foi usado como fundamento dos sistemas sociais e judiciais de proteção à infância a partir do séc. XIX (Tomé, 2003 e 2013).

Movimentos sociais, filantrópicos e reformistas, apoiados pelo mundo financeiro, político e académico, imprimiram uma dinâmica muito intensa para o controlo e prevenção dos chamados problemas sociais da criança e do jovem. A Platt (2001) chamou-lhe “os salvadores da criança” (e inventores da delinquência juvenil), que configuraram as respostas ao potencial de violência inscrito nos filhos das classes trabalhadoras urbanas e inventaram um ideal de proteção e regeneração das classes populares, intelectual e politicamente organizado, em nome da defesa da “causa da criança”.

Em suma, a criança tornou-se chave no processo de controle social (Trattner, 1979, cit. em Valente, 2008). Emergiu como categoria específica do atendimento social/penal com a construção da sociedade vigilante, disciplinar, panótica e ganhou espaço e tempo na modernidade, por duas vias: por um lado, a do olhar atento lançado pelos filantropos que reclamavam uma atenção dirigida ao contexto da sua vida e, por outro lado, a das novas necessidades de controlo social que exigiam no século XIX a (re)construção do sistema penal pela criação da reclusão na penitenciária como um verdadeiro reformatório dos indivíduos, capaz de dar garantias de paz à nova ordem capitalista e liberal em construção. O direito, a medicina, a antropologia, a psicologia experimental, a pedagogia, a sociologia e o trabalho social fundamentaram estes movimentos.

Na transição do séc. XIX para o séc. XX e, categorizando de um modo grosseiro, os seus resultados, inspiradores até aos dias de hoje, deixaram as instituições estruturantes dos diferentes sistemas e a primeira Declaração dos Direitos da Criança, ratificada em 1924 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta constituiu-se um guia internacional indicativo para as legislações nacionais e para a definição dos sistemas sociais e judiciais de proteção à infância dos países subscritores. Ao ler os vários documentos e literatura da época, fica-se com a impressão de que se acreditava que a história da criança iria ter um final feliz!

Maria Montessori escrevia em 1936 “Foi tão rápido e surpreendente o progresso atingido em poucos anos nos cuidados e educação das crianças que se pode relacionar mais com um despertar de consciência do que com a evolução das condições de vida”.

Significativa esta expressão! Se considerarmos as condições de vida das crianças relatada nas longas monografias da época. O trabalho duro era o quotidiano, ou a falta dele e, portanto, a vida de miséria arriscada pelas ruas da cidade. A fome, a doença, a violência e a mortalidade faziam parte de uma paisagem assustadora, tanto urbana como rural⁸. Não obstante a compreensão da influência do meio (social incluído), tal como hoje, a análise da condição de vida era secundarizada face à análise das questões da educação e do comportamento. Era a moralização do pauperismo, sustentado por leituras científicas (positivistas), reformistas, de controlo social e moral das populações pobres.

O *despertar das consciências* face ao potencial de violência inscrito na vida das crianças pobres e trabalhadoras, conduzido pela ciência experimental e empírica, sustentou o desenvolvimento de um ideal de proteção e regeneração da pobreza, intelectual e institucionalmente organizado. Foi dinamizador de todo um conjunto de programas judiciais, sanitários e educativos para levar a cabo a promessa liberal da “regeneração” da população. Criaram-se as primeiras maternidades e a pediatria e, com elas, alguns avanços são inquestionáveis. Outros não, resultaram em políticas higiénicas e eugénicas de controlo e de repressão das populações pobres. Herdeira da Casa Pia, da Roda dos expostos e dos Hospícios, a assistência, tanto pública como privada, a partir dos finais do séc. XIX, reorganizou-se para atendimento às crianças a partir da maternidade. Vale lembrar que os hospitais e as maternidades eram instituições para assistência aos pobres, as famílias burguesas eram atendidas em suas casas. Os dispensários, os lactários, as cantinas, as instituições asilares proliferaram e integraram mais tarde a Federação Nacional dos Amigos e Defensores das Crianças (FNADC) criada com a tutoria da infância em 1911, e em 1925 designada Federação das Instituições de Proteção à Infância (FNIPI).

1.3. A criação e a internacionalização das instituições socio judiciais de proteção à infância

Na história do liberalismo, a criança era uma questão “das” mulheres e, por isso, estas aparecem num duplo cenário. Por um lado eram objecto privilegiado de intervenção em defesa de uma moral maternal e do seu papel de cuidadora e educadora. As políticas eugénicas foram-lhes especialmente dirigidas. Mas também aparecem, ao nível internacional, múltiplas referências femininas impulsionadoras de movimentos sociais e da implementação de medidas e instituições para a proteção das mulheres e das crianças. De um modo geral podemos assinalar nomes como Jane Addams; Beatrice Webb; Alice Salomon ou Alice Masarik aos EUA, Inglaterra, Alemanha ou Checoslováquia

⁸ São muitas e longas as descrições da vida miserável das crianças pobres e das suas famílias, tanto pelo mundo como em Portugal. Cf., entre outros, Engels, F. (2008). *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo, Boitempo; Santos, M. J. M. (1999). *A sombra e a luz. As prisões do liberalismo* Porto, Edições Afrontamento; Oliveira, A. (1918). *Criminalidade, educação*. Paris-Lisboa, Livrarias Aillaud e Bertrand.

(respetivamente), associados aos movimentos feministas e sufragistas, à defesa das mulheres e das crianças, à proteção dos imigrantes, contra o desemprego, na defesa de salários dignos, em várias áreas/setores onde a Questão Social se manifestava de forma particularmente dura e repressiva e onde a questão da infância aparecia sempre – porque transversal – nas diferentes problemáticas.

A referência mais significativa é Jane Addams, Julia Latrop e suas companheiras da Hull House, que lutaram pela criação de medidas sociais de colocação familiar para as crianças pequenas sem família, por tratamento clínico adequado para os jovens com perturbações psiquiátricas, infratores ou violentos, pela desinstitucionalização de crianças nas *poorhouses* ou nas prisões, entre outros.

Neste fulgor criaram a Associação de Proteção à Juventude, a Clínica Psiquiátrica Juvenil (mais tarde destinada a Instituto para pesquisa da juventude), participaram na criação do primeiro tribunal juvenil em Illinois e da lei para proteger mulheres e crianças. A criação do Federal Children's Bureau, em 1912 e a aprovação de uma lei federal que regulava o trabalho infantil, em 1916, expandiu à escala nacional os esforços dos reformadores da *Hull House* (Valente, 2008; Sanford Fox, 1996). Em 1911 vinte e seis estados norte-americanos tinham já aplicado a legislação especial para menores, nascida em Illinois em 1899 e revista em lei de 1905.

Numa perspetiva bem diferente, a expansão do Carities Organization Social pelas cidades americanas, colocou a ênfase dos problemas nas causas individuais e morais da pobreza, criando a distinção entre os merecedores e os indignos de ajuda e promovendo a caridade privada. Neste grupo, o trabalho de Mary Richmond destacou-se pelo desenvolvimento de *standarts* de prática para a formação dos assistentes sociais, o *case work* (Sherraden, et.al., 2015, Maschi & Killian, 2011), método muito reclamado em Portugal a partir dos anos 1930, para o desenvolvimento do estudo social de casos para os tribunais de menores. O advento do Serviço Social de Caso, hoje chamado Serviço Social Clínico e ao qual alguns chamam Serviço Social Forense (Sherraden et. al. 2015), promoveu a organização científica da caridade e a defesa da filantropia moderna – o que Karen Tice (cit. em Dodge, 2000) define como o modo moderno do olhar disciplinar do Serviço Social.

Nos países católicos da Europa ocidental foram sobretudo organizações filantrópicas que assumiram uma forma de voluntariado laicizado da caridade e, com ele, emergiu a figura do patronato, fundamentalmente para a vigilância e acompanhamento dos presos e dos jovens institucionalizados, aquando da sua libertação. Valorizou-se a figura do juiz benfeitor dos pobres e a filantropia foi reconhecida na área das ciências morais e políticas no *Institut* de France, onde Charles Lucas foi mestre. Jurista e teórico do sistema penitenciário, defensor da separação de adultos e crianças na prisão, fundador de internatos para rapazes, defendeu o sistema como uma “síntese entre o iluminismo, a filantropia da Constituinte, o liberalismo do século XIX e o primeiro catolicismo social”. Deu as suas lições ao lado de Dunoyer, Villermé, de Tocqueville, Beaumont e Villeneuve-Bargemont (Tomé, 2013: 43).

Por outro lado, a partir de 1883 proliferaram, pela Europa, congressos internacionais do patronato e da proteção à infância, congressos penitenciários internacionais, de antropologia criminal, etc. e em todos eles a questão da infância estava na agenda, bem como as soluções preconizadas. Em 1911 decorreu em Paris o I Congresso Internacional do Tribunal de Menores e, nessa data, contava-se já com uma expansão internacional dos tribunais de menores por países como Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Inglaterra, Alemanha e Portugal. Na Áustria, Bélgica, França, Rússia, Hungria e Suíça, estavam a reunir-se os esforços necessários à sua implantação. A consciência “universal” do problema chamado “delinquência juvenil”, conduzia à expansão crescente dos tribunais para menores (Tomé, 2013).

1.4. Em Portugal

Portugal sofreu as influências francesa e belga e, portanto, os impactos das ideias reformistas dos filantropos. O desenvolvimento das Casas de Asilo, dos Internatos da assistência em Lisboa e no Porto e outros, complementares aos serviços de assistência, saúde e de educação (Tomé, 2013) são disso exemplo. Configuraram a organização social da assistência às crianças ao longo do séc. XIX e que se estendeu pelo século XX.

Paralelamente, um forte movimento dirigido por juristas, funcionários das prisões, pedagogos, médicos e académicos defendeu uma intervenção judicial de proteção à criança, capaz de retirar as crianças dos efeitos nefastos da prisão. A implantação da República em 5 de outubro de 1910 deu o impulso decisivo para a criação do novo sistema socio judicial de proteção, apenas consolidado no Estado Novo.

Logo em janeiro e fevereiro de 1911, foi publicada a primeira lei que criou as Comissões de Proteção de Menores de Lisboa e do Porto e, quatro meses depois, revista pela Lei de Proteção à Infância, inovando o quadro da regulamentação pública, face aos avanços já alcançados pelo mundo ocidental. A jurisdição de menores começa a ganhar autonomia face aos serviços prisionais em 1919, com a criação da Inspeção Geral dos Serviços Jurisdicionais de Menores, transformado em 1933 em Direção Geral dos Serviços Jurisdicionais de Menores (DGSTM).

Assim, com a República foi criado o Tribunal de Menores/Tutoria da Infância, os postos de polícia para acolher os jovens fora da prisão, os refúgios anexos ao Tribunal, as casas de correção e os reformatórios. Em princípio, os jovens até aos 16 anos já não iam para a prisão. Mas isso foi só em letra da lei, pois esta demorou até aos finais dos anos 1920 para se implementar a nível nacional. Com muita frequência era noticiado o número de crianças “apanhadas” pelas ruas da cidade, miseráveis, que tantas vezes ficavam esquecidas na prisão⁹. Os juízes esqueciam-se de as mandar soltar e não havia família a reclamá-las.

⁹ As crianças esquecidas na prisão eram notícia frequente dos jornais diários, nomeadamente *A República*, *Diário de Coimbra*, dos anos 1920.

A Lei de Proteção à Infância (LPI) de 1911, revista em 1925, criou bases para o sistema que vigorou até 1999. Substituindo a lógica puramente penal, o sistema reuniu uma função penal e outra social. Criou as tutorias da infância que definiu no artigo 2.º como “tribunal coletivo especial, essencialmente de equidade, que se destina a guardar, defender e proteger os menores em perigo moral, desamparados, indisciplinados ou delinquentes, sob a divisa: educação e trabalho (...) e sempre no interesse das crianças”; categorizou a infância: “menores em perigo moral” (pobres, abandonadas e maltratadas), “indisciplinados”, “desamparadas” (ociosos, vadios, mendigos ou libertinos), “delinquentes” (contraventores ou criminosos) e “anormais patológicos”; definiu regras processuais, as medidas a aplicar e as alianças necessárias para as fazer cumprir.

Em 1931, a geografia dos serviços jurisdicionais estava já traçada. As tutorias centrais e de comarca estavam implementadas e as diferentes tipologias de internato definidas. Para observação, correção ou reforma, o sistema judicial de proteção organizou-se para o atendimento, fundamentalmente, aos rapazes. A sua representatividade nas estatísticas do sistema mostra que eram eles que mais “fugiam à polícia”. Já as raparigas, quando apanhadas em tenra idade, eram entregues às “boas vontades” privadas para que fossem educadas para o casamento e para o serviço doméstico.

Na realidade o analfabetismo dos jovens portugueses foi muito elevado até muito tarde e, como tantas vezes afirmamos em forma de hipótese, a tutoria/tribunal de menores e os internatos em geral, foram os que mais serviram os excluídos da escola. A pobreza, a fome, a doença, a violência e a iliteracia andavam frequentemente de “mãos dadas” e deram enorme contingente de clientela ao sistema judicial de proteção.

Fruto da Primeira Guerra, a aplicação a nível nacional do sistema só acabou por acontecer já no Estado Novo. Não obstante a multiplicidade de decretos e diplomas intermédios, a Lei de 1925 permaneceu em vigor até 1962. Contudo, cinquenta anos de ditadura “feriu de morte” o seu espírito. A Tutoria (instituição que ficou no imaginário popular até ao presente) julgava as crianças e jovens em perigo ou infratoras e, simultaneamente, ajudava os pais que pediam ao juiz para cuidar e educar os seus filhos. Quantos se lembram ainda hoje de como a ameaça da tutoria podia cair como castigo para as “asneiras” da infância (e era verdadeira). A velha “correção paternal”, expressão de um tipo de autoritarismo difícil de apagar das práticas sociais.

Desde 1925 que o tribunal de menores passou a assumir uma função essencialmente preventiva. Revista em 1962, a nova lei, designada Organização Tutelar de Menores (OTM), reiterou a sua função preventiva e de proteção judiciária e, à semelhança do movimento que então corria pela Europa, trouxe a proteção social à discussão da defesa social e da prevenção da criminalidade. Assistiu-se então em Portugal ao surgimento muito tímido de formas de coordenação da previdência com a assistência social, nomeadamente no domínio materno-infantil, à implementação de coberturas de risco de desemprego e doença, primeiro estritamente ligadas ao mundo do trabalho e estendido depois ao mundo rural em 1969. Como expressava Eurico Serra, Diretor Geral dos Serviços Tutelares de Menores (1939-1970) “ultrapassa o direito tutelar de menores o plano da pura prevenção criminal para assumir uma

função primacial de protecção da personalidade dos menores em face da sociedade” (Serra, 1972: 14). Citando Eliana Gersão “um país autoritário como era o nosso de então, terá seduzido muito menos a ideia de ‘proteger os menores’ do que a enorme possibilidade de intervenção sobre as crianças e famílias que o sistema comportava” (2001, p. 454). O Estado Novo não só manteve o país pobre como empobreceu o sistema de justiça juvenil, transformando-o num reduto político de uma juventude “inútil”, de uma pobreza escondida debaixo do rótulo de *anormal* e *atrasada*¹⁰, estabelecido pelos quadros da medicina social, ideologia do sistema e desenvolvida por profissionais privilegiados para a observação dos jovens e assessoria aos tribunais. Foi um sistema gerador da “morte social temporária” dos seus pequenos atores, como bem definiu João Teixeira Lopes no seu estudo sobre a Tutoria do Porto (2001). À entrada, os rapazes e as raparigas eram submetidos a um sistema de observação obrigatória por lei, que servia de apoio à decisão judicial. No âmbito da observação escolar escreviam uma redação: as raparigas, *a história da minha vida*; os rapazes, *porque vim parar aqui*. Estes documentos merecem ainda uma reflexão cuidada. Se de um lado expressam a ideologia que o sistema proclamava e os orientava nessa reflexão – a culpabilização auto declarada de cada um, de outro dão conta da história vivida e sentida. Cada um destes jovens viveu amiúde na fronteira da sobrevivência física e/ou emocional ou foi simplesmente vítima da ignorância ou da pequena conflitualidade vicinal e, qualquer um, poderia ter como consequência o internamento até à maioridade, uma espécie de medida “por tempo indeterminado”, pois geralmente não havia qualquer alternativa familiar ou social capaz de dar resposta às necessidades dos jovens.

Junto do Tribunais foi criado o serviço de assistentes e auxiliares sociais com o objetivo de desenvolver formas de aplicação de medidas alternativas ao internato fechado, tais como a semiliberdade, o semi-internato e a liberdade vigiada. Este serviço foi reorganizado com o Decreto-Lei n.º 314/78, passando a designar-se Serviço de Ação Social e organizando uma estrutura de ação social nos Centros de Observação, as Comissões de Proteção, uma forma de proteção administrativa das *crianças em perigo*, até aos 12 anos de idade, substitutiva do tribunal.

Logo a partir de 1974, a revolução de Abril não espera por novas leis – *a liberdade começou a passar por aqui...* As portas das instituições ficaram obrigatoriamente abertas, o Movimento das Forças Armadas (MFA) foi aos internatos mobilizar os jovens e os funcionários para a Revolução. A polícia que os vigiava foi substituída por monitores, o padre deixou de ter os jovens na missa dominical, porque a hora do pequeno-almoço se sobrepôs, etc. Também a vinda das ex-colónias de tantos portugueses e de tantos jovens que precisavam de proteção foi uma preocupação. Proliferaram projetos, ideias, ... uma história ainda por contar!

As promessas contidas na Constituição de 1976, de construção de um Estado Social de Direito, demoraram até se fazer sentir na história da proteção à infância, marcada, até

¹⁰ A esse título, ver o estudo realizado sobre a população do Refúgio/Centro de Observação de Coimbra entre 1958 e 1978, bem como a estratégia de observação. Cf. Tomé, M. R. (2013) *Justiça e cidadania infantil...*, p. 475-478.

finais do século XX, pela medida/vida no internato e esta, foi, por longos períodos de tempo, pobre, dura e, por vezes, violenta. Os castigos corporais, apesar de objeto da maior reprovação e proibidos nos regulamentos internos dos serviços desde os anos 50, estavam presentes, com frequência, como estratégia de controlo da disciplina interna¹¹. Depois da Revolução de Abril foram as associações de ex-funcionários e ex-internos que denunciaram os abusos vividos... mas essa é outra história muito interessante, mas ainda por fazer.

1.5. A (des)proteção em tempos de democracia

A primeira década da vida democrática, do ponto de vista da proteção social, trouxe os primeiros sinais de organização de um sistema de saúde e de educação universais e gratuitos. Com o impulso financeiro dos apoios europeus, a sua sedimentação e a proliferação de políticas e de medidas de segurança social, prolongou-se ainda pela década seguinte. Assim, os anos 1990 foram mais ricos e dinâmicos, desde logo porque Portugal ratificou em 1990 a Convenção dos Direitos da Criança (CDC) de 1989, ficando vinculado a um conjunto de princípios de cuja concretização estava ainda muito distante. A sua proteção saiu da exclusividade dos tribunais e dos internatos da justiça e viveu uma década de intenso debate e de criação de políticas, programas e projetos que alteraram o panorama social da vida das crianças e jovens.

Foram dinamizadas políticas e medidas sociais redistributivas para enfrentar os graves índices de pobreza das famílias, para expandir os cuidados de saúde, a educação, a proteção social e especial.

Em 1992 foi elaborado o Programa Nacional de Ação (PNA), que preconizava a prossecução de uma estratégia nacional global a favor das crianças e a criação de uma estrutura para a sua dinamização, coordenação da execução e avaliação do programa. Para além dos Programas de Luta Contra a Pobreza:

- Foi implementado o Programa de Rendimento Mínimo Garantido e o Sub-Programa INTEGRAR;
- Foi criada a Direção Geral de Ação Social e os Centros Regionais de Segurança Social;
- Foi promovido o programa Ser Criança o programa de Educação para a Saúde, o Projeto de Educação Intercultural;

¹¹ O sistema disciplinar é uma área fundamental da vida institucional. O desenvolvimento das “técnicas de vigilância” que deveriam evitar, em princípio, o uso da força e da violência, conseguiram apenas trazer mais sigilo e obscurantismo às práticas disciplinares aplicadas sobre os corpos dos internos, mas invisíveis, porque camuflados pelos uniformes. Nos *Boletins de Observação* ou nos livros de registo dos castigos consultados no Centro Educativo dos Olivais (CEO), não aparecem, portanto. Cf. Tomé, M. R. (2013), *Justiça e cidadania infantil...*, cit., p. 410 e ss.. Parte das denúncias hoje conhecidas estão publicadas no jornal *A Luta*, entre abril e novembro de 1977, numa série intitulada “Delinquência juvenil”.

– Foi criada a Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, o Projeto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC), etc.

Bons anos para as crianças e suas famílias. Finalmente os indicadores de saúde, educação e proteção social começaram a jogar a seu favor.

A proteção judicial foi acompanhando as mudanças ocorridas na vida sociopolítica do país. Publicada em 1978, a nova OTM sofreu processos de democratização sobretudo a partir dos anos 1980. A introdução dos juizes sociais para promover a participação da população nas decisões judiciais e a criação das Comissões de Proteção junto aos tribunais de menores de Lisboa, Porto e Coimbra, constituíram algumas alterações fundamentais no seio do sistema, uma vez que internato era ainda o seu pilar. Entre 1981 e 1984, em virtude da segunda intervenção do FMI em Portugal e conseqüentes políticas restritivas, a vida quotidiana das instituições viu-se de novo reduzida a uma pobreza muito acentuada. Vivia-se uma liberdade na maior pobreza!

A década seguinte permitiu beneficiar de alguns dos programas sociais que permitiram não só diversificar as ofertas formativas, desportivas e culturais internas mas também conseguir apoios à reinserção social dos jovens. Em 1995 deu-se início a um processo de transformações profundas, com a extinção da DGSTM e a integração dos serviços no então IRS. Ao mesmo tempo surgiram propostas concretas de revisão legislativa, de reestruturação dos serviços, de definição de formas de articulação para rentabilizar as ofertas disponíveis, face às problemáticas das crianças atendidas nas diferentes instituições¹².

Foi constituído um grupo com representantes do Ministério da Justiça, da Saúde, da Educação, do Emprego e Segurança Social, dos Negócios Estrangeiros e ONG's para definir os "mecanismos de recolha, análise e publicação regular dos dados necessários à avaliação dos indicadores sociais relacionados com o bem-estar da criança" (Rocha, 1999: 19). Em 1996 foram criadas duas comissões: uma, para Reforma do Sistema de Execução de Penas e Medidas¹³ e outra, a Comissão Interministerial para estudar a articulação entre os Ministérios da Justiça e Solidariedade e Segurança Social¹⁴.

Entretanto, o Estado português não ficou livre de censura internacional, pelo não cumprimento das obrigações a que estava vinculado com a ratificação da CDC. Algumas exigências como: garantias processuais de legalidade, defesa e participação; a desjudicialização da pobreza e a intervenção mínima (Rodrigues & Duarte-Fonseca, 2000)

¹² Cf. Relatório da Comissão Interministerial para o Estudo da Articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social, apresentado em 23 de junho de 1997 e II Relatório de Portugal sobre a Aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, apresentado por Maria Dulce Rocha à Presidência do Conselho de Ministros e publicado em 1999.

¹³ Um dos objetivos da Comissão era fazer uma análise do sistema de execução de medidas tutelares em Portugal e das experiências de outros países, avaliar as discussões doutrinárias em debate e apresentar propostas legislativas e institucionais. Cf. Despacho n. 20/MJ/96, publicado no *Diário da República*, II série, n. 35, 10 fev., 1996.

¹⁴ O objetivo desta Comissão era promover uma intervenção conjunta e articulada para a definição e execução de políticas sociais, nomeadamente de proteção de crianças em risco, de adoção, de prevenção criminal de jovens e de reinserção social. Cf. Despacho conjunto publicado no *Diário da República*, II série, n. 262, 12 nov., 1996.

foram matérias mais morosas de ajustar e só viram resposta formal em 1999, com a publicação da Lei de Proteção às Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) e da Lei Tutelar Educativa (LTE).

1.6. Reflexão final

Não obstante todo o trabalho desenvolvido durante século XIX para a proclamação dos Direitos da Criança e, no XX em prol da sua proteção, entre guerras, racismo, ditaduras e desigualdades, o “grosso dos assistidos” raramente saíram das margens, ou seja, poucos terão escapado ao processo de reprodução social da sua condição de origem. Também, por outro lado, sempre ficaram franjas desprotegidas, tal como hoje, ficando claro que a preocupação com os Direitos da Criança não universalizou a sua atenção. Assistimos a problemas como: empobrecimento das crianças dos países do ‘centro’ ou das margens do centro, como Portugal, Grécia e Espanha (veja-se o Relatório da UNICEF 2013, e outras sobre o impacto da crise nas crianças portuguesas). A situação de pobreza de muitas famílias tem deixado, muitas vezes, os serviços protetivos sem qualquer alternativa ao internamento/retirada das crianças, tornando-se o acolhimento, temporário ou longo, uma medida ainda demasiado presente, principalmente na área da proteção. Contudo, a legislação atual não concebe a pobreza como perigo. Isso aconteceu apenas na lei de 1911, quando a pobreza era criminalizada e, agir sobre ela, era uma medida de defesa social e prevenção da criminalidade. E a pobreza é um perigo, não as pessoas pobres! como eram então entendidas. Os direitos da criança ficam amplamente comprometidos quando vive em contexto de privação.

As crianças abusadas sexualmente, não obstante a Convenção de Lanzarote, são tratadas muitas vezes como se fossem as culpadas, uma vez que a sua proteção é a mais das vezes a saída de casa e o internamento em lares de acolhimento enquanto tantas vezes os seus abusadores ficam livres, em suas casas.

Porque há tanta invisibilidade sobre problemas centenários, como os relativos a mães adolescentes e suas crianças que vivem em acolhimento? Ou sobre as crianças que vivem nas prisões com as suas mães? Algumas delas são estrangeiras e, para além das condicionantes implícitas à condição da prisão, aos 3 ou, no máximo aos 5 anos, têm de ser entregues “à liberdade”, quantas vezes a algum lar de acolhimento?

Mas temos ainda as vítimas da globalização dadas a conhecer nas notícias das crianças que sucumbiram nas trágicas travessias marítimas em busca de uma sobrevivência que afinal não estava escrita nos seus destinos. Igualmente, as crianças refugiadas têm de constituir hoje uma preocupação maior, à semelhança das que vivem indocumentadas.

A Declaração dos Direitos da Criança de 1924 ou 1948, ratificadas em Portugal em 1927 e 1952, respetivamente, pouco representaram para além das festas e comemorações públicas a que davam lugar até à Revolução de Abril. No Portugal democrático e, particularmente, depois da integração europeia, da ajuda financeira e supervisão

internacional, a atenção que lhes foi dirigida teve o seu auge nos anos 1990. Hoje, creio que podemos considerar a importância da criação de um observatório dos direitos da criança, uma vez que o seu atendimento está repartido por áreas/problemas tornando-se necessário que uma estrutura permita ter uma visão integral da condição das crianças e jovens em Portugal.

Bibliografia

BIPE - Boletim International de Protection de l'Enfance. Notícias. (1926). "O Serviço Social e o trabalho das crianças", in *Informations Sociales du Bureau international du Travail*, p. 536-538.

CASTIGLIONI, G. E. Di Palma (1931). Conferência apresentada à X Sessão da Associação internacional de Proteção à Infância, 28 out., apud AIPI, *Miscelânea*, Sessão de Lisboa.

CANOTILHO, J. G. (1998). "As Constituições". In MATTOSO, J. (dir.), Torgal, Luís R. e Roque João L. (coord.) *História de Portugal*, Vol.5 - *O liberalismo*. Lisboa, Editorial Estampa Lmd. e Autores.

DUPONT-BOUCHAT, M. S. e PIERRE, É. (Dir.) (2001). *Enfance et Justice au XIX Siècle*, P.U.F., Paris.

ENGELS, F. (2008). *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo, Boitempo Editorial.

GEIRAN, V. (2005). "The development of social work in probation", in Kearney, N & Skehill, C (org.). *Social Work in Ireland. Historical perspectives*. Dublin, ColourBooks Ltd., pp. 77-106.

GERSÃO, E. (2001). "Ainda a Reforma da Organização Tutelar de Menores. Memórias de uma Reforma", in: Separata de *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 447-476.

HOBBSWAM, E. (2012). *A era das revoluções*. Barcarena, Editorial Presença.

LOPES, J. T. (coord.) (2001). *A Tutoria do Porto. Estudo sobre a morte social temporária*. Porto, Edições Afrontamento.

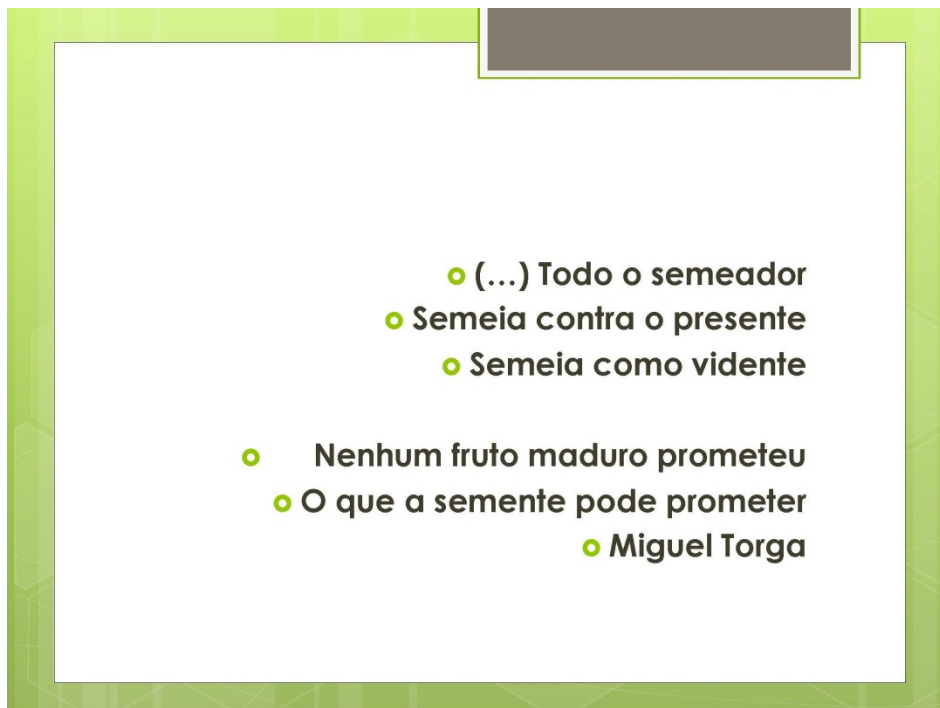
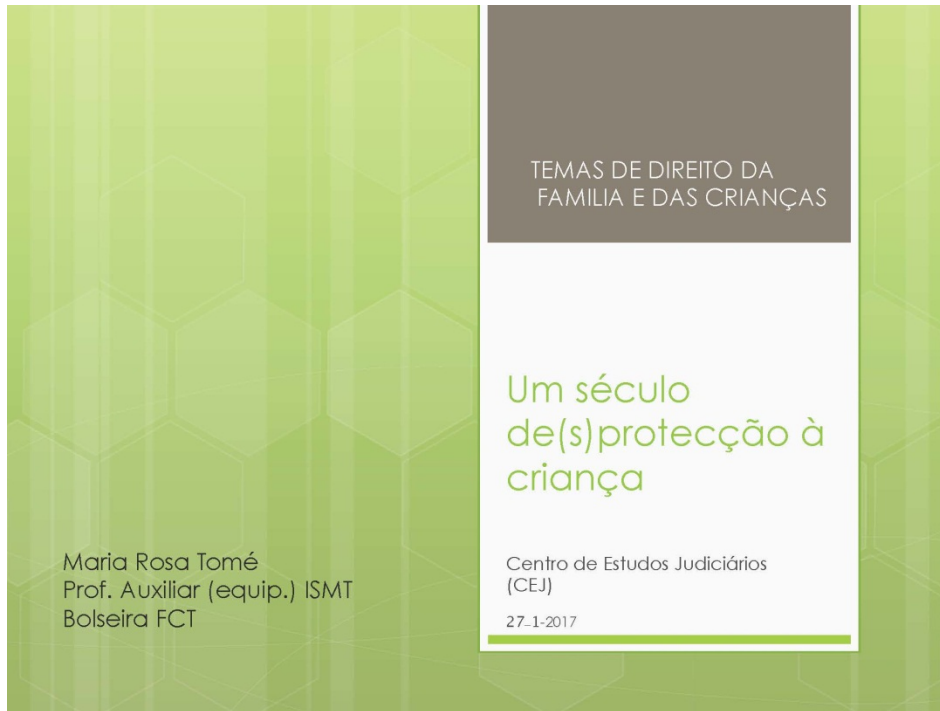
LOPES, M. A. (2016). "Assistência pública à infância após a extinção da Roda dos Expostos: Hospício dos Abandonados e crianças maiores de sete anos (distrito de Coimbra, 1872-1890)", in CAPELA, J. V. et al. (org.), *Da caridade à solidariedade: políticas públicas e práticas particulares no mundo ibérico*. Braga, Universidade do Minho/Lab2PT, pp. 173-191.

MASCHI, T., KILLIAN, M. L. (2011). "The evolution of Forensic Social Work in the United States: implications for 21st century practice", in *Journal of Forensic Social Work*, 1, Routledge, p. 8-36.

- MONTEIRO, A. R. (2002). *A revolução dos direitos da criança*. Lisboa, Campo das Letras.
- MONTESSORI, M. (1936). *A Criança*. Lisboa, Portugália Editora.
- OLIVEIRA, A. (1918). *Criminalidade e Educação*. Paris-Lisboa, Livrarias Aillaud e Bertrand.
- PLATT, A. M. (2001). *Los Salvadores del Niño. La Invencion de la Delinquência*. México e Argentina, Siglo veintiuno editores, 4.a ed.
- RIZZINI, I. (2008). *O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para Infância no Brasil*, 2.ª ed. São Paulo, Cortez Editora
- ROCHA, D. (1999). *II relatório de Portugal sobre a aplicação da Convenção dos Direitos da Criança*. Edição da Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete da Alta Comissária para a Igualdade e a Família, Comissão Nacional dos Direitos da Criança, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- RODRIGUES, A. M. e DUARTE-FONSECA, A. C. (2000). *Comentário à Lei Tutelar Educativa*. Coimbra, Coimbra Editora.
- SANTOS, M. J. (1999). *A Sombra e a Luz. As Prisões do Liberalismo*. Porto, Edições Afrontamento.
- SERRA, E. (1972) “A Designação de ‘Prevenção Criminal’ adotada pela Organização Tutelar de Menores”, in *Infância e Juventude*, n.º 69.
- SHERRADEN, M., et al.(2015). *Grand accomplishments in Social Work*. Working. Paper n.º 2, American Academy of Social Work and Welfare (AASWSW), in <http://aaswsw.org/wp-content/uploads/2013/12/FINAL-Grand-Accomplishments-sb-12-9-13-Final.pdf>.
- SOMERAUSE, C. (1976). *Les Comités de Protection de la Jeunesse. Approche sociologique d'une institution nouvelle*. Bruxelles, Centre d'Étude de la Délinquance Juvenil (C.E.D.J) – a. s.b.l., Publication n.º 39.
- TOMÉ, M. R. (2003). *A Criança a Delinquência Juvenil na Primeira República*. Lisboa, CPIHTS.
- TOMÉ, M. R. (2013). *Justiça e cidadania infantil em Portugal (1820-1978) e a tutoria de Coimbra*. Tese de doutoramento em História Contemporânea, FLUC.
- TOMÉ, M. R. (2016). “A questão da infância e juventude em Portugal: marcos e marcas de um século de proteção sócio-judicial”. In MARTINS, A., SANTOS, C. M. dos, SIMÕES, D. S., FERREIRA, J., BRAZ, M. (Org.) (2016). *Serviço Social Portugal-Brasil. Formação e Exercício em Tempos de Crise*. Campinas, Papel Social.

VALENTE, M. L. C. S (2005). "O Serviço Social e a expansão do judiciário", in: *Libertas*, Revista da Faculdade de Serviço Social UF/JF, vol. 4 e 5, n.º especial, 43-67.

Apresentação power point



Eu sou a Bete – fui tricotada em 1985 no COASC

"A memória é a consciência inserida no tempo"
Fernando Pessoa

Há tantos tempos e tantos lugares na história recente onde a consciência científica foi elevada à potência máxima e a infância completamente reduzida ao mínimo **valor comum**.

A história, a memória e a experiência



A visibilidade da *barbárie* desnuda a condição social da infância com uma grande crueldade.

Era uma vez...

O "nascimento" da infância no mundo contemporâneo e a protecção pública

- Historicamente herdeira de uma vida muito frágil e pouco valorizada socialmente, a criança e o jovem foram vítimas de violências múltiplas, legalizadas e legitimadas durante séculos: merecia **castigo divino** porque fruto do pecado original; foi **propriedade do pai** e submetida à sua autoridade absoluta, incluindo ao direito de viver; foi **submetida e explorada no trabalho**, pelo patrão; o **castigo físico** foi instrumento de educação, que tantas vezes incluía a **rotina do espancamento**; foi vítima de **desigualdade; discriminação; fome**.
- Na construção do mundo moderno/contemporâneo há fenómenos que ajudam a compreender a **consolidação do interesse sociopolítico pela questão da infância** a partir do séc. XIX e que decorreram directamente do conceito de homem e humanidade que o liberalismo construiu

Era uma vez...

O “nascimento” da infância no mundo contemporâneo e a protecção pública

- **Filosofia das luzes** e a implementação de **racionalidade laica**, orientada pela ideia de liberdade, igualdade e fraternidade, cria a ideia de um homem novo, o **indivíduo livre** e, com ele a necessidade da sua “construção”. A criança entra nesse projecto.
- “Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades. Todo o mundo é composto de mudanças tomando sempre novas qualidades.”
Camões

Questão Social e a Infância

A (des)protecção pública

- Questão Infância ⇔ questão urbana (desordem na cidade)
- Alvo das “boas vontades” privadas e dos poderes públicos:
 - objecto de estudo;
 - objecto de soluções em nome de uma justiça nova.
- Herdeira da Casa Pia, Roda dos Expostos, Hospício, Juíz dos Órfãos e da Paz (séc. XVIII e XIX), no final do séc. XIX institucionalizam-se **políticas públicas, sociais e judiciais**, que levaram à **regulação do trabalho infantil** e da **escolaridade obrigatória**, à **criação de maternidades, hospitais pediátricos, lactários (...)**
- No princípio do séc. XX: **tribunais especiais para menores** e **internatos substitutivos da prisão** para as crianças pobres e abandonadas, para as chamadas de vagabundas e para as infractoras.

Era uma vez ...


Um século de(s)proteção à infância

- Foi tão rápido e surpreendente o progresso atingido em poucos anos nos cuidados e educação das crianças que se pode relacionar mais com um despertar de consciência do que com a evolução das condições de vida (Montessori, 1936, p. 19).

Um homem sem olhos consegue ver como vai este mundo” disse Rei Lear ao cego Gloucester.

William Shakespeare

Breve trajectória da concepção dominante da criminalidade juvenil

- Conhecimento, regulação e controlo, tornaram-se inseparáveis e criaram mecanismos interdisciplinares, ecléticos e cooperantes para a protecção judicial à infância.
- Século XIX: criminalização da pobreza
- Século XX: psiquiatrização do social
- Perversão  inadaptação social
- “Ultrapassa o direito tutelar de menores o plano da pura prevenção criminal para assumir uma função primacial de protecção da personalidade dos menores em face da sociedade” (Eurico Serra, 1972)

1. A questão da infância em Portugal: um século de(s)protecção à criança

	N.º Estabelecimentos
Tutela Pública	19
Direcção Geral de Assistência Pública	7
Misericórdia de Lisboa	9
Ministério da Guerra	3
Tutela Privada (por distrito)	119
Aveiro	4
Beja	1
Bragança	9
Bragança	2
Castelo Branco	2
Coimbra	7
Évora	8
Faro	2
Guarda	2
Lisboa	2
Lisboa	17
Portalegre	6
Porto	31
Santarém	1
Setúbal	6
Viana do Castelo	7
Vila Real	4
Viseu	3
Açores	5

Fonte: Miscelânea, 1931

- Mais **privado** do que público
- Mais **PORTO** e Lisboa
- Mais protecção para **raparigas no privado**
- Mais protecção para **rapazes no público**

Nome da Instituição	Destinatários
Orfanato Escola da Freguesia Santa Isabel	Rapazes dos 4 aos 12 anos Raparigas dos 4 aos 16 anos
Orfanato Nossa Senhora dos Milagres	Raparigas órfãs e abandonadas
Asilo Santa Catarina	Raparigas órfãs dos 6 aos 16 anos
Asilo dos Pobres do Lumiar	Raparigas estudantes
Associação Nossa Senhora do Bom Conselho	Raparigas sem mais de 13 anos
Asilo Escola António Luís de Oliveira	Rapazes dos 3 aos 5 anos. Ajuda até aos 12 anos os rapazes que estiverem a estudar.
Liga de Protecção a Crianças	Raparigas (ministra instrução até ao 1.º grau)
Cruzada de Protecção à Orfandade Feminina	Raparigas (órfãs filhas de pai moço e pobre)
Asilo de S. João	Raparigas
Associação Protetora da Infância	Raparigas
Pátrono da Infância	Rapazes
Assistência Infantil Freguesia Santa Isabel	Raparigas dos 7 aos 18 anos
Fleminha da Rua (2 estabelecimentos): Internato e Instituto Médico-Pedagógico	Protege contra o abandono, miséria, tráfico de menores e exemplos imorais. O instituto trata e educa raparigas anormais; dá consulta a crianças pobres com banho de luz; tem 6 camas para operadas
Asilo Oficina para Raparigas Pobres	Raparigas
Grupo de Beneficência "A Caridade"	Raparigas
Asilo-Escola António Feliciano de Castilho	Rapazes e raparigas
Asilo D. Pedro V	Raparigas até aos 18 anos
Oficinas de S. José	Rapazes com uma sólida educação cristã, sem fanatismos

Fonte: Actas X Sessão da Associação Internacional de Protecção à Infância, 1931

SERVIÇOS JURISDICIONAIS-TUTELARES-MENORES TRIBUNAIS 1931

54 TUTORIAS COMARCAS

46 TUTORIAS COMARCAS

54 TUTORIAS COMARCAS

SERVIÇOS JURISDICIONAIS-TUTELARES-MENORES INSTITUTOS DE OBSERVAÇÃO, REFORMA E CORRECÇÃO 1931

Decreto-lei	Fins da Tutoria/Tribunal de Menores
1911 – Decreto-lei de 27 de Maio	Artigo n.º 2 A Tutoria da Infância é um tribunal coletivo especial, essencialmente de equidade, que se destina a guardar, defender e proteger os menores em perigo moral, desamparados, indisciplinados ou delinquentes, sob a dísua: "educação e trabalho"
1925 – Decreto-lei n.º 10767 de 15 de Maio ¹	Artigo n.º 19 A Tutoria da Infância é um tribunal especial destinado a julgar e decidir sobre a defesa, guarda, reforma e correção dos menores
1962 – Decreto-lei n.º 44288 de 20 de Abril	Artigo n.º 1 Os tribunais tutelares de menores têm por fim a proteção judiciária dos menores no domínio da prevenção criminal, através da aplicação de medidas de proteção, assistência e educação e no campo da defesa dos seus direitos e interesses, mediante a adoção das providências cíveis adequadas
1967 – Decreto-lei n.º 47727 de 23 de Maio	Não introduz alterações à Lei de 1962
1978 – Decreto-lei n.º 314/78 de 27 de Outubro	Artigo n.º 2 Os Tribunais de Menores são tribunais de competência especializada e têm por fim a proteção judiciária dos menores e a defesa dos seus direitos e interesses, mediante a aplicação de medidas tutelares de proteção, assistência e educação

¹ Segundo o artigo 1.º o Conselho Superior dos Serviços Jurisdicionais e Tutelares de Menores funciona como Tribunal Superior de Recurso.

Internatos e Lares Semiliberdade

	Ano em que foi criado	Lotação	Período de funcionamento
Refúgio Anexo da Tutoria Central da Infância de Lisboa	1911	Rapazes: 115	A secção feminina encerrou anos 80
	1928	Rapazes: 65	
Refúgio Anexo da Tutoria Central da Infância do Porto	1912	Rapazes: 60	A secção feminina foi extinta em 1995
	1928	Rapazes: 30	
Refúgio Anexo da Tutoria Central da Infância de Coimbra	1927	Rapazes: 50	A secção feminina foi extinta em 1995
	1928	Rapazes: 20	
Colónia Correccional Izada	1920	Rapazes: 80	1920-1999
Colónia Correccional de São Bernardino	1927	Rapazes: 70	1927-1973
Colónia Correccional de Vila Fernando	1895	Rapazes: 230	1895
Reformatório de Vila do Conde	1902	Rapazes: 80	1902
Reformatório da Guarda	1931	Rapazes: 1931	
Reformatório Central de Lisboa Padre António Oliveira	1872 (1950)	Rapazes: 140 (270)	
Reformatório de Lisboa (seco feminino)	1904	Rapazes: 100	
Reformatório de S. Fiel	1920	Rapazes: 100	1920-2008
Reformatório Feminino de Viseu	1929	Rapazes: 80	1929-2008
Instituto Médico-Psicológico Navarro de Pavia	1954	Rapazes anormais	

Fonte: Miscelânea, 1931 e informações cedidas pelos serviços em Agosto de 2012

Segunda metade anos 1950
Lares semiliberdade: a estratégia de transição para liberdade

LARES DE SEMILIBERDADE	LOCALIZAÇÃO	DATA EM QUE FOI CRIADO
Lar de S. Fiel	Castelo Branco	1957
Lar de S. José	Évora	1957
Lar Fernando Caló	Vila do Conde	1958
Lar do Instituto S. José	Viseu	1966
Lar do Refúgio do Porto	Porto	Secção feminina 1955 aguardava-se construção de pavilhão próprio
Lar do Refúgio de Coimbra	Coimbra	Secção feminina e edifício em 1960
Lar de Patronato de Lisboa	Lisboa	Secção masculina 1965
Lar de Transição Bom Pastor	Vila Nova de Gaia	

Fonte: Rev Infância e Juventude nº 7, 13, 14, 15, 20, 27, 33, 35, 39, 46, 48, 55

As secções femininas dos internatos foram as últimas a ser criadas e as primeiras a ser extintas



Direitos da Criança

Declaração dos Direitos da Criança

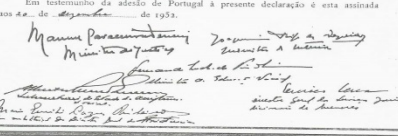
DITA
DECLARAÇÃO DE GENEBRA

CARTA DA UNIAO INTERNACIONAL DE PROTECCAO A INFANCIA
PROBULGADA EM 1959 REVISTA EM 1989

PELA presente Declaração dos Direitos da Criança, dita Declaração de Genebra, os homens e as mulheres de todas as nações reconhecem que a Humanidade deve dar à criança o que possui de melhor e afirmam como seus deveres:

- I — A criança deve ser protegida independentemente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença.
- II — A criança deve ser auxiliada respeitando-se a integridade da família.
- III — A criança deve ser colocada em condições de se desenvolver de maneira normal, quer material, quer moral, quer espiritualmente.
- IV — A criança que não fosse deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança deficiente deve ser auxiliada; a criança incapacitada deve ser reeducada; o órfão e o abandonado devem ser recolhidos.
- V — A criança deve ser a primeira a receber socorros em tempo de infortúnio.
- VI — A criança deve beneficiar plenamente de medidas de previdência e de seguro sociais; a criança deve ser colocada em condições de, no momento oportuno, ganhar a sua vida e deve ser protegida contra qualquer exploração.
- VII — A criança deve ser educada no sentimento de que as suas melhores qualidades devem ser postas ao serviço de seus irmãos.

Em testemunho da adesão de Portugal à presente declaração é esta assinada aos 20 de dezembro de 1959.



TEXTO PORTUGUES DA DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA QUE CILIAS FREITAS DE SEQUEIRA, A UNIAO INTERNACIONAL DE PROTECCAO A INFANCIA E AS FEDERACOES NACIONAIS DE PROTECCAO A INFANCIA DE 40 PAISES SEUS FILIAIS DO TESTO PORTUGUESA ADOPTADO APÓS A SUA ADOÇÃO, em 20 de Dezembro de 1959, em sessão do Conselho de Jureto, de Protecção e da Educação Nacional

DDC - 1924
DDC - 1948
CDC - 1989

Fonte: Revista Infância e Juventude, n.º 1, 1955

A criança no pós 25 Abril de 1974

DL n.º 314/78

- Protecção judicial
- Juizes sociais
- Protecção administrativa: Comissões de Protecção (sediadas nos Centros de Observação e Acção Social - COAS).
- Internatos de "portão aberto"
- 1976 - Constituição da República Portuguesa
- 1979 - Sistema Nacional de Saúde
- 1986 - Lei Bases do Sistema Educativo

anos 1990

- 1990 - Ratificação da CDC
- 1991 - Criação das Comissões de Protecção de Menores (CPM)
- 1993 - Criada Direcção Geral de Acção Social e Direcção Geral da Família; Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Infantil;
- 1996 - Comissões: Reforma do Sistema de Execução de Penas; Interministerial para estudar a articulação entre os Ministérios da Justiça e da Segurança Social
- 1997 - Resolução do Conselho de Ministros 193/97 – desenvolveu um processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema de protecção de *crianças e jovens* – legal; enquadramento institucional; desenvolvimento e coordenação de respostas sociais; auditorias e estudos, ...
- 1997 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97 - Política para igualdade de oportunidades; protecção social da família e maternidade
- Foram ainda criados os Programas de Luta Contra a Pobreza; RMG; sub-programa INTEGRAR; programa *Ser Criança*; programa *Educação para a Saúde*; projecto *Educação Intercultural*; o Projecto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC).

bibliografia

- BIPE - Boletim Internacional de Protection de l'Enfance. Notícias: "O Serviço Social e o trabalho das crianças" – in Informations Sociales du Bureau International du Travail, Set 1926, p. 536-538, 1926.
- CANOTILHO, J. G. As Constituições. In MATOSO, J. (dir.), Torgal, Luís R. e Roque João L. (coord.) *História de Portugal, VI.5 - O liberalismo*. Lisboa, Editorial Estampa Lmd. e Autores, 1998.
- DUPONT-BOUCHAT, M. S. e PIERRE, É. (Dir.) – *Enfance et Justice au XIX Siècle*, P.U.F., Paris, 2001.
- ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2008.
- GERSÃO, E. "Ainda a Reforma da Organização Tutelar de Menores. Memórias de uma Reforma", in: *Separata de Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 447-476, 2001.
- LOPES, J. T. (coord.) *A Tutoria do Porto. Estudo sobre a morte social temporária*. Porto, Edições Afrontamento, 2001.
- LOPES, M. A. "Assistência pública à infância após a extinção da Roda dos Expostos: Hospício dos Abandonados e crianças maiores de sete anos (distrito de Coimbra, 1872-1890)", in José Viriato Capela et al. (org.), *Da caridade à solidariedade: políticas públicas e práticas particulares no mundo ibérico*, Braga, Universidade do Minho/Lab2PT, 2016, pp. 173-191.
- MONTESSORI, M. *A Criança*. Lisboa, Portugal Editora, 1936
- OLIVEIRA, A. *Criminalidade e Educação*. Paris-Lisboa, Livrarias Aillaud e Bertrand, 1918.
- PLATT, A. M. *Los Salvadores del Niño. La Invencción de la Delinquencia*, México e Argentina, Siglo veintiuno editores, 4.ª ed., 2001.
- ROCHA, D. (Apresentação). *Il relatório de Portugal sobre a aplicação da Convenção dos Direitos da Criança*. Edição da Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete da Alta Comissária para a Igualdade e a Família, Comissão Nacional dos Direitos da Criança, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1999.
- SANTOS, M. J. *A Sombra e a Luz. As Prisões do Liberalismo*. Porto, Edições Afrontamento, 1999.
- SOMERAUSE, C. *Les Comités de Protection de la Jeunesse. Approche sociologique d'une institution nouvelle*. Bruxelles, Centre d'Étude de la Délinquance Juvenil (C.E.D.J) – a. s.b.l., Publication n.º 39.
- TOMÉ, M. R. *A Criança e a Delinquência Juvenil na Primeira República*. Lisboa, CPIHTS, 2003.
- TOMÉ, M. R. *Justiça e cidadania infantil em Portugal (1820-1978) e a tutoria de Coimbra*. Tese de doutoramento em História Contemporânea, FLUC, 2013.

Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/24iw264afy/flash.html>



2. PROCESSO DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO

Gonçalo Mello Breyner*

2.1. Do objecto do processo de promoção e protecção

2.2. Do processo para regular o exercício das responsabilidades parentais

Os processos de promoção e protecção foram criados no âmbito da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro que, a par da Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, vieram alterar profundamente o panorama referente às crianças e jovens em situação de perigo.

Revogado o quadro normativo até então, essencialmente, contido na OTM, passámos a dispor de dois sistemas de intervenção distintos, quer estejamos perante crianças e jovens em perigo, quer estejamos perante crianças e jovens delinquentes.

2.1. Do objecto do processo de promoção e protecção

Se fizermos uma leitura do n.º 2 do artigo 3.º da LPP, ficamos com uma ideia geral acerca do tipo de situações de perigo para a criança ou o jovem que poderão determinar uma intervenção, embora o enunciado de situações do artigo 3.º seja meramente exemplificativo, o que significa que muitas outras situações, para além das que ali se descrevem, se podem considerar situações de perigo.

O tratamento adequado destas situações, pela complexidade de que se revestem, vem exigindo, já desde há alguns anos, uma intervenção interdisciplinar e interinstitucional que se pretende o mais rigorosa possível na avaliação e o mais rápida possível na decisão, por forma a assegurar à criança o exercício efectivo dos direitos que lhe assistem.

Este modelo de intervenção tem a sua melhor expressão nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) que, por certo, todos já conhecem.

A intervenção do sistema de protecção desenvolve-se em pirâmide, como decorre dos artigos 7.º a 11.º da LPP, dando lugar à intervenção sucessiva de diversas entidades, sejam as entidades de primeira linha, sejam as Comissões, sejam os tribunais, consoante o grau de perigosidade e conflitualidade, consoante seja ou não consentida a intervenção.

Ora, o objectivo da intervenção do sistema de protecção, seja a nível das Comissões, seja a nível judicial, é o de pôr termo a uma determinada situação de perigo e estabilizar a situação do menor, seguindo-se a definição do seu projecto de vida.

* Procurador da República na Secção de Família e Menores da Instância Central de Cascais - Comarca de Lisboa Oeste.

Por sua vez, assumido um determinado projecto de vida como mais adequado, haverá então que enquadrá-lo com carácter de maior permanência em alguma das medidas tutelares cíveis previstas na OTM, cuja aplicação é da exclusiva competência do tribunal de família – artigo 146.º e segs. da OTM.

Quer isto significar que haverá forçosamente de existir uma articulação entre as Comissões, o Ministério Público e os tribunais. E, porque estamos a tratar de matérias extremamente delicadas, relativas a crianças, cujo tempo é diferente do nosso, e exigem celeridade no tratamento das suas situações, todos temos de ter a noção que a nossa contribuição em matéria de articulação só vale se através dela conseguirmos impulsionar o sistema, de modo a fazê-lo funcionar de forma cada vez mais célere e com qualidade.

Ora, articular significa acima de tudo dialogar, ou seja, falar sobre todas as questões com que nos confrontamos, tendo consciência das competências de cada um, respeitando o espaço próprio de cada um, procurando uma solução que sirva efectivamente os interesses das crianças.

Vejamos, então, de que forma se pode desenvolver a articulação do Ministério Público com a Comissão.

Como sabem a actividade das Comissões é acompanhada pelo Ministério Público.

Este acompanhamento, na prática, ocorre na sequência das comunicações a que alude o artigo 68.º da LPP, a que acrescem ainda as comunicações cuja obrigatoriedade decorre da natureza de algumas situações – maus tratos, abusos sexuais e negligências graves, – nos termos da Directiva Conjunta da Comissão Nacional e da PGR de 23 de Junho de 2009.

As comunicações da CPCJ dão origem a processos administrativos e é no âmbito destes que o Ministério Público controla, não só o prazo do processo da Comissão, mas também a adequação do processado, da medida aplicada e a respectiva execução. Em Cascais a CPCJ é acompanhada por dois Procuradores (tal como sucede com a CPCJ de Oeiras) sendo certo que dois Procuradores trabalham em exclusivo com a Comissão de Oeiras e outros dois com a de Cascais.

Efectuamos uma reunião, mensal, com a CPCJ (em regra com os elementos da Restrita) na qual são analisadas situações que já foram objecto de comunicação, ou outras situações para as quais a CPCJ solicite a avaliação pelo Ministério Público.

Em regra, as reuniões têm uma ordem de trabalhos que serve de orientação e na qual podem ser incluídos quaisquer outros assuntos que se revelem importantes, sendo certo que de todas as reuniões é elaborada uma Acta onde se descrevem os casos analisados, os outros assuntos abordados e as respectivas conclusões.

Para além das reuniões, sempre que o entendemos necessário, enviamos mensagens à Comissão sobre os mais variados assuntos, como sucedeu há pouco tempo, a propósito de uma aplicação do artigo n.º91 que entendemos que terá sido aplicado sem fundamento legal.

Elaborámos um documento onde explicamos os nossos motivos e remetemo-lo à Comissão, tendo sido objecto de discussão na reunião seguinte.

Ora, a propósito do célebre artigo 91.º da LPP que ainda hoje gera dúvidas na sua aplicação, sobretudo para as Comissões, que são as entidades que mais o aplicam, refiro-vos o seguinte: numa das últimas sessões de formação que teve lugar no CEJ tive a oportunidade de ouvir um elemento da Comissão Nacional dizer que, por vezes, quando as Comissões têm dificuldade em obter vaga em instituição para aplicação da respectiva medida de acolhimento institucional, são aconselhadas a aplicar o artigo 91.º como forma de pressionarem o sistema a admitir o acolhimento do menor. Se assim é, e com todo o respeito por essa posição, não posso estar mais em desacordo, tendo em atenção que, no âmbito da fiscalização da legalidade que compete ao Ministério Público, este, ao constatar que não se preencheram os requisitos para aplicação do artigo n.º 91, pode abster-se de propor o procedimento judicial urgente, previsto no artigo 92.º.

Entendo, por isso, que o procedimento do artigo 91.º, porque implica uma limitação grave no exercício das responsabilidades parentais, aplicada contra a vontade dos progenitores, não pode, de forma alguma e em circunstância alguma, ser aplicado fora do âmbito da sua previsão.

Duas notas me parecem fundamentais reter:

- 1 – O procedimento do artigo 91.º deve ser, impreterivelmente, confirmado, 48h após a retirada efectiva do menor do seu agregado, o que pode implicar o pedido de intervenção do tribunal de turno, caso a situação ocorra durante o fim de semana;
- 2 – O processo, no âmbito do qual o procedimento foi aplicado, deve ser remetido ao Ministério Público no mesmo prazo para que, com base do que dele resulta, se possa avaliar e, se for caso disso, propor o procedimento judicial urgente previsto no artigo 92.º.

Para podermos concretizar este segundo ponto que se refere à remessa do processo, concluímos que essa remessa pode ser feita por qualquer meio, incluindo o electrónico, cujo destinatário será o tribunal de família ou o tribunal de turno, consoante o dia e hora da aplicação deste procedimento.

Recentemente, um expediente recebido da CPCJ com um procedimento do artigo 91.º, relacionado com uma situação de um menor exposto a uma situação de violência doméstica (grave) não levou à propositura de um procedimento judicial urgente, previsto no artigo 92.º da LPP, por o Ministério Público ter entendido que a medida de acolhimento institucional que a CPCJ pretendia aplicar, ao abrigo do artigo 91.º (face ao que nos parece ser a incapacidade de agir do sistema processual penal), não era adequada às circunstâncias do caso concreto. Assim, perante a comunicação da situação, o Ministério Público veio apenas a propor uma acção de promoção e protecção, com nota de urgente.

Entendemos que a Comissão não tem de seguir a “doutrina” proveniente das nossas mensagens e não nos assumimos como juristas das Comissões. Todavia, no âmbito da

articulação que se impõe que exista com as Comissões, temos consciência da mais valia que pode representar para o trabalho de uma Comissão poder contar com o parecer do Ministério Público relativamente a questões suscitadas pela Comissão, pelo que sustentamos que o Ministério Público deve, sempre, de forma muito clara, dar a conhecer o seu pensamento sobre determinada questão para que sobre ela possa haver alguma discussão com o objectivo de se alcançar uma conclusão, a qual pode, ou não, traduzir um consenso.

Foi o que sucedeu, por exemplo em 2011, quando tentámos definir junto da Comissão linhas de actuação relativamente à situação de menores que acompanham as progenitoras nos EP sendo nosso entendimento que tais situações devem ser objecto de avaliação logo que se tem conhecimento que um determinado menor passou a acompanhar a progenitora (tanto mais que a possibilidade de permanência de um menor em EP passou de 3 para 5 anos). A discussão deste assunto levou-nos a efectuar uma reunião conjunta com o EP de Tires e, uma vez que não foi possível formar consenso nesta matéria, neste momento aguardamos que a Comissão Nacional e a PGR definam os procedimentos mais adequados.

Uma outra área que tem merecido a nossa atenção especial refere-se à transição do PP da Comissão para o tribunal em alguma das situações em que a Comissão deixa de ter fundamento para intervir.

Em nosso entender assume especial relevância o que dispõe o artigo 83.º da LPP em matéria de aproveitamento dos actos anteriores: temos trabalhado, com a Comissão, um tema que considero fundamental, e que está intimamente relacionado com este, que se refere à forma como ainda hoje a Comissão organiza os seus processos.

Entendo que, se se pretende que haja efectivamente um aproveitamento de actos anteriores de um PP que correu termos na CPCJ, para um PP que vai passar a correr termos no tribunal, o processado, em si mesmo, deve apresentar, cada vez mais, maiores semelhanças em pontos fundamentais, tais como:

- No que se refere à organização, ou se preferirem, à sistematização, do processo: a evoluir de forma cronológica, “de trás para a frente”, como ocorre nos processos judiciais;
- No que se refere à compreensão do próprio processo: quer em termos da sua leitura, quer em termos das diligências efectuadas, quer em termos da identificação do técnico que as efectua, assim como também do chamado técnico gestor do processo. Deve abandonar-se, de vez, a prática da escrita manual, e registar-se em auto as declarações prestadas pelos diversos intervenientes, recolhendo-se, no final, a assinatura de todos aqueles que prestam declarações; identificando claramente os técnicos intervenientes que poderão vir a prestar ao tribunal os esclarecimentos tidos por necessários;
- Por último, no que se refere ainda à fundamentação do próprio processo: que deve terminar com um relatório final que contenha a síntese das diligências efectuadas e sustente, de forma clara, a aplicação de uma determinada medida. Certo é que a realidade, ainda hoje, mostra que os processos da CPCJ, em regra, terminam com um relatório que é mais descritivo do que analítico, no qual sobressai a cronologia das diligências efectuadas, mais do que a

análise social da situação, o que determina que, logo no início, o tribunal tenda a querer socorrer-se de um relatório social para ter uma ideia clara da situação em que se propõe intervir.

Ora, na medida em que as Comissões dispõem de técnicos de serviço social que, em regra, provêm da própria ECJ, e que intervêm na gestão/instrução de muitos dos processos, propomos que o Ministério Público sensibilize as Comissões para que o relatório final conte sempre com a intervenção de um técnico de serviço social de forma a que contenha uma análise social da situação que permita que o tribunal avance com maior segurança para a realização de outras diligências.

Ainda há cerca de um mês por ocasião de um Debate Judicial, me debati (eu próprio) também com grandes dificuldades, não só para identificar os técnicos da CPCJ que deveriam ser chamados a depor, mas também para decifrar o conteúdo de diversas entrevistas, da maior relevância, registados em escrita manual, assim como o conteúdo de algumas outras diligências efectuadas, registadas da mesma forma, como por exemplo VD.

O teor do citado artigo 83.º aponta precisamente para o aproveitamento de todas as diligências já realizadas pelo que, quanto maior for a qualidade do processado desenvolvido pela CPCJ, mais este relevará junto do próprio tribunal que, ao invés de iniciar o processado, solicitando um relatório social a outra entidade – em Cascais, a ECJ – poderá, desde logo, designar data para audição do menor e progenitores, com a presença de um técnico da ECJ, e prosseguir a instrução em conformidade.

O ideal será que, observando o disposto no citado artigo 83.º, a fase de instrução de um PP judicial se reduza ao mínimo indispensável, sem nunca ultrapassar os quatro meses que a lei aponta – artigo 109.º da LPP – ou mesmo que a fase de instrução possa ser dispensada – al.ª b) do n.º 2 do artigo 106.º da LPP.

Este é um ponto fundamental em que todos devemos apostar muito forte de forma a que a transição de uma entidade para a outra – da Comissão para o tribunal - não implique um compasso de espera no decurso do qual a intervenção vai, certamente, perdendo a sua eficácia.

O Ministério Público tem aqui um papel fundamental a desempenhar junto da Comissão e deve fazê-lo o melhor que souber.

Já em duas ocasiões distintas, uma em Lisboa e outra, mais recentemente, em Cascais, obtive a dispensa da fase da instrução, pelo que assim que se iniciou o processo judicial de protecção, passou-se, de imediato, para a fase de Debate, determinando-se as notificações do artigo 114.º da LPP.

Façamos aqui um parêntesis para vos transmitir um procedimento que temos vindo a adoptar quando esteja em causa a aplicação da medida da al.ª g) do artigo 35.º da LPP em fase de Debate.

Entendemos, – face a algumas decisões conhecidas de condenação dos tribunais portugueses por violação dos direitos dos progenitores; face à gravidade das consequências que advêm da aplicação da medida; face à necessidade de imprimir um andamento regular do processado, – antes de iniciarmos a notificação do artigo 114.º da LPP, nomearmos defensor aos progenitores de forma a que daí em diante, não possam restar quaisquer dúvidas de que os progenitores usufruem de assistência jurídica adequada e podem agir em conformidade.

Pensamos que esta deveria ser uma alteração legislativa a introduzir rapidamente:

➤ A obrigatoriedade de nomeação de defensor aos progenitores, antes de se efectuarem as notificações do artigo 114.º da LPP, pelo menos nestas situações mais complexas em que está em causa a aplicação da medida da al.ª g) do artigo 35.º da LPP.

Fechado o parêntesis.

Outra área que assume particular importância no relacionamento com as Comissões refere-se ao acompanhamento dos processos no âmbito do qual a Comissão vem a aplicar uma medida de acolhimento institucional.

Sabemos que no decurso da execução de uma medida terá de ser definido o projecto de vida do menor.

Ora, para se definir um projecto de vida, em tempo útil, a mais elementar regra de bom senso manda que se faça uma avaliação rigorosa do passado para que, no mais curto espaço de tempo, se possa fazer uma previsão do futuro.

Porém, sucede que a realidade ainda hoje mostra que após um acolhimento institucional, muitas das vezes, há como que “um passar de esponja” sobre o passado dos progenitores (o que implica que não é avaliado) o que tem como consequência um retardar imenso da previsão do futuro e da, conseqüente, definição de um projecto de vida que vá ao encontro dos interesses do menor. Este atraso significa, a maioria das vezes, um prolongamento indefinido da estadia das crianças em instituição, muitas vezes a pretexto de que existe um suporte familiar, quando afinal se vem a constatar, mais tarde, que esse suporte não é consistente ou, mesmo, que, na verdade, nunca existiu. Mas, quando se chega a esta conclusão já é tarde demais para a criança!

Quer isto dizer que a medida de acolhimento institucional, quando aplicada pela CPCJ, deve ser objecto de um acompanhamento muito próximo por parte do Ministério Público de forma a evitar que perdue no tempo e se mantenha indefinido o projecto de vida do menor.

Ainda em matéria de medida de acolhimento institucional tenham em atenção que se trata de uma medida que pode vir a ser objecto de prorrogação para além da maioridade, ao abrigo do disposto no artigo 63.º, n.º 1, al.ª d), da LPP. Questão intimamente relacionada com esta situação é a de saber como se deve proceder em situações em que estiver definido que é inviável o regresso do menor à família e que o único apoio de que dispõe é o da instituição!

Deve o processo manter-se em acompanhamento pela Comissão, como processo de promoção e protecção, nos casos em que a Comissão mantém os pressupostos para intervir?

Ou deve entender-se que o limite de duração da medida se mantém nos 18 meses para a CPCJ?

Com que fundamentos?

Outra questão interessante para o debate consiste em saber se a execução da medida deve cessar aos 21 anos ou se deve manter-se para além dos 21 anos (como venho defendendo) e até que o jovem complete a sua formação profissional e se integre no mercado de trabalho?

Não se podem criar desigualdades, à luz da própria Constituição, entre jovens inseridos em meio familiar e jovens institucionalizados. Ora, se os primeiros têm direito, à luz do que dispõe o artigo 1880.º do Código Civil, a continuar a beneficiar do apoio dos progenitores até completarem a sua formação profissional, os segundos também deverão ter o mesmo direito (beneficiar do mesmo apoio do Estado). Para além das mensagens, efectuamos ainda parcerias com a Comissão com o objectivo de conjugarmos esforços para avaliação de determinadas situações mais complexas.

Trata-se de matérias que exigem uma articulação afinada entre as diversas entidades intervenientes – CPCJ, entidades policiais, peritos médicos ou outros, o Ministério Público da área de família e menores e o Ministério Público da área de investigação criminal. Assim, em Fevereiro de 2014, em parceria com a CPCJ, promovemos um encontro que se realizou na sede da CPCJ de Cascais, com o objectivo de se definir um “circuito” que um menor vítima de maus tratos e abusos sexuais participados à CPCJ poderá vir a percorrer. Estiveram presentes:

- Hospital de Cascais (Administração e NACJR);
- NACJR dos ACES de Cascais;
- Ministério Público da FM e dos Inquéritos;
- PJ (Coordenadora da Criminalidade Sexual), PSP (investigação criminal) e GNR;
- INML.

Uma questão que logo de início se levantou (de entre as muitas que foram abordadas) foi a de saber com que legitimidade a CPCJ intervém, em situações de maus tratos e abusos sexuais, ainda antes de obter o consentimento dos progenitores, sendo certo que da reflexão conjunta de todos os presentes se pode logo concluir que, numa fase inicial, se pode entender que a CPCJ pode acompanhar a actuação dos OPC que têm legitimidade para efectuar todas as diligências necessárias para a recolha de prova, nos termos do que decorre do artigo 249.º do Código de Processo Penal.

Foi definido o percurso dos menores, consoante sejam vítimas de maus tratos ou de abusos sexuais, salvaguardando a competência específica da PJ em matéria de abusos sexuais. Os representantes do IML alertaram para o facto de em algumas situações, sobretudo de abusos sexuais, poder não ser necessário prestar assistência clínica ao menor e, conseqüentemente, ser dispensável a sua ida ao hospital, podendo, por isso, vir a ser encaminhado directamente ao IML. Porém, após alguma reflexão sobre este assunto, veio a estabelecer-se consenso relativamente à necessidade de um primeiro encaminhamento ao hospital, como medida de precaução, sem embargo de poder vir a ser posteriormente encaminhado para a medicina legal.

Nesta matéria de abusos sexuais e de maus tratos, o Ministério Público deve ter presente a Circular da PGR 3/2006 que, entre outras, determina a elaboração de listas mensais dos processos pendentes na CPCJ que versem os maus tratos, abusos sexuais e ainda situações de negligência grave, de forma a que possa haver, por parte do Ministério Público, um acompanhamento mais próximo deste tipo de processos.

A defender-se, como venho defendendo, que a CPCJ deve manter a competência para intervir neste tipo de situações de maus tratos e abusos sexuais, sempre se dirá que a sua avaliação ficará dependente do resultado do exame a efectuar no âmbito do processo-crime que poderá obter nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 87.º, da LPP.

Recordo que num determinado processo de maus tratos, complexo, e fascinou-me a intervenção inicial do Núcleo da Criança maltratada do Hospital de Dª Estefânia que, aquando da comparência do menor no hospital, para observação, reuniu uma equipa com as especialidades de: clínica geral; cirurgia; pedopsiquiatria e medicina legal. Foi a conjugação, em simultâneo, dos diversos exames efectuados ao menor, nas diversas valências, que permitiu que, desde o início, se determinasse, com precisão e clareza, as lesões observadas na menor, as suas causas e as suas conseqüências, o que permitiu que o tribunal, desde o início, tivesse ordenado a retirada do menor do meio familiar, para o proteger, assim como permitiu também que o menor fosse objecto de uma protecção que se veio a prolongar no tempo, (pelo menos por 2 anos) através de prorrogações sucessivas da medida de acolhimento institucional, que a Relação veio confirmando.

E tudo isto se passou no seio de um agregado familiar hoje chamado de “diferenciado”. Serve este exemplo para constatar a importância de uma fixação clara, objectiva e segura, dos factos em avaliação e de como ela resulta da articulação a nível das próprias perícias.

Em Março de 2014, em parceria com a CPCJ, no tribunal de Cascais, promovemos um encontro que teve, como um dos temas de avaliação, a Violência Doméstica.

Para além dos magistrados do Ministério Público, da área de família e menores e da área criminal e dos membros da CPCJ, estiveram também presentes representantes da PSP e GNR, representantes da APAV; do Fórum Municipal contra a Violência, e do Espaço V.

Entre os diversos assuntos abordados ficou claro que as entidades policiais comunicam à CPCJ todas as situações de violência doméstica que envolvam menores e foi salientada pela CPCJ a

necessidade de a participação conter o máximo de informação que as entidades policiais puderem recolher.

As entidades policiais suscitaram a questão do dever de sigilo, relativamente ao teor de algumas participações policiais, tendo esclarecido que por vezes não juntam à chamada ficha de sinalização as cópias dos autos de notícia. Porém, o Ministério Público lembrou que a regra é a publicidade do processo penal e o segredo de justiça a excepção, só existindo se assim vier a ser decretado. Posto isto, para que não subsistam quaisquer dúvidas, a par das entidades policiais, actualmente o próprio Ministério Público titular da investigação criminal, quando recebe uma participação por violência doméstica, envia cópias de autos de notícia e outras informações mais relevantes dos processos-crime, quer à CPCJ, quer ao Ministério Público da família. Ainda neste domínio da Violência Doméstica, em 6 de Janeiro deste ano, no espaço da Comissão reunimos com técnicos da APAV e do Espaço V com os quais trocámos informação diversa acerca dos procedimentos de cada uma destas entidades e tivemos oportunidade de os esclarecer acerca de alguns dos procedimentos judiciais, designadamente em matéria de investigação criminal. Foi salientada a actuação da APAV, que resulta essencial para que, em muitas situações, as vítimas consigam suportar o tempo de espera, até que se obtenha uma decisão, designadamente através do apoio psicológico que lhes é concedido. Foi também salientado que muitas das mães/vítimas recusam o acolhimento em Casa Abrigo. O Espaço V deu a conhecer a sua integração no Forum Municipal conta a Violência doméstica, e a sua actuação essencialmente virada para o apoio psicológico, face aos inúmeros pedidos a que a APAV não consegue dar resposta.

Para além da troca de informações, o que nos parece é que este encontro foi também muito positivo na medida em que se estabeleceram canais de comunicação rápida dos técnicos com o Ministério Público, fundamentais para uma circulação rápida de informação em todos os sentidos.

Parece-nos importante lembrar aqui e agora que um menor que é exposto a situações de violência doméstica, ainda que não seja atingido do ponto de vista físico, é um menor vítima de maus tratos psíquicos, cujos resultados não são visíveis, pelo que a perspectiva da vítima assume aqui um papel de relevância extrema na clarificação da situação.

Quer isto significar que, mais do que em qualquer outra situação, a avaliação psicológica da vítima contribuirá, de forma decisiva, para se determinar a verdadeira extensão do mau trato.

Tenho sustentado que em qualquer situação de maus tratos ou abusos sexuais ou outras situações de igual gravidade o ideal seria que a audição do menor ocorresse apenas uma única vez. Certo é que a realidade vem mostrando que a apreensão dos factos, no seu todo, resulta, por um lado, da abordagem que a criança faz a uma pessoa que lhe esteja mais próxima, junto de quem inicia o relato dos factos, relato esse que se desenvolverá com mais pormenor e objectividade perante um interlocutor experimentado nesta matéria e que haverá, posteriormente, de ser registado em sede de declarações para memória futura, criando condições adequadas para a fixação da prova e a conseqüente punição do agressor. Haverá, por isso, necessariamente, momentos diferentes nos quais a criança falará acerca dos factos

de que foi vítima, em alguns através da inquirição, propriamente dita, noutros de forma um pouco mais espontânea, com pessoa da sua confiança.

De referir ainda que em Maio de 2010, articulando também com a CPCJ, foi definido com o JIC que sempre que um menor vá prestar declarações para memória futura, em processo-crime, independentemente da natureza do processo, (maus tratos, abusos ou outro) pode ser acompanhado por psicólogo da CPCJ ou outro técnico de referência, caso exista processo pendente, se nisso mostrar algum interesse.

Estão referenciados os contactos a efectuar com a Comissão para esse efeito.

Um outro parêntesis para fazer uma referência especial para uma situação que ainda hoje se pode observar, mas que considero anómala, que é a tendência que, por vezes, ainda é possível constatar, para se criar uma relação de dependência entre o processo de promoção e protecção ou o processo tutelar cível e o processo-crime, em situação de abusos sexuais, maus tratos ou outros ilícitos criminais, de tal forma que o processo tutelar cível ou o processo de promoção e protecção acabam por ficar dependentes da prova a produzir no inquérito.

Nada me parece mais errado, na medida em que estamos a falar de diferentes jurisdições, com diferentes regras em termos de valoração de prova pelo que, me parece que, em regra, em cada um dos processos, de per si, não obstante possamos acompanhar a evolução do processo-crime, devemos concentrar-nos em produzir a prova nos respectivos processos tão rápido quanto possível, de forma a que no final da instrução se possa proferir decisão que se revelar mais adequada.

A regra é a independência entre as duas jurisdições de tal forma que se pode estabelecer o princípio segundo o qual o arquivamento do processo crime ou a absolvição do arguido, não significa, de modo algum, que o menor não continue a necessitar de ser protegido.

Estou a pensar num caso recente de abuso sexual em que o tribunal criminal absolveu o abusador e o tribunal de família após a sua audição, e após ter ouvido também a gravação das declarações por ele prestadas em sede de primeiro interrogatório judicial, que obteve junto do processo-crime, veio a entender que o menor tinha sido vítima de abuso sexual e, por isso, deveria continuar a ser protegido.

Fechado o parêntesis.

Ainda no que se refere à audição do menor, permitam-me uma abordagem ao artigo 84.º da LPP para vos dizer o seguinte: os tribunais não devem hoje hesitar em ouvir o menor objecto do processo, mesmo que tenha menos de 12 anos, desde que a sua audição se revele essencial à avaliação da situação e, conseqüentemente, à definição da medida mais adequada. Como decorre do n.º 2 do artigo 84.º, essa audição deve ser feita individualmente, ou seja, sem a presença, de outros, a não ser que o menor solicite a presença de alguém da sua confiança. Entendo que as declarações prestadas pelo menor deverão ser objecto de gravação, para que não resulte qualquer dúvida acerca da posição por si assumida. Entendo que se mostra sempre necessário garantir a confidencialidade do depoimento, (fundamental para que o menor confie no seu interlocutor e, conseqüentemente, fale sem receios). Assim, havendo, ou não, gravação, entendo que as declarações do menor deverão apenas ser registadas em auto, por

súmula, de forma a não quebrar essa confidencialidade. Deste modo se conjugam o princípio do contraditório e o do superior interesse da criança, que prevalece.

A possibilidade de gravação decorre da parte final do disposto no n.º 2 do artigo 86.º da LPP.

Da audição de todos os menores a que até agora temos assistido fica-nos a ideia de que, em regra, encaram com à vontade a vinda a tribunal e à medida que a audição vai decorrendo como que se vão descontraindo, passando a compreender a importância da sua intervenção no processo. Parece, por isso, que o efeito estigmatizante da vinda a tribunal é qualquer coisa que pertence ao século passado. Na área de família e menores, com a facilidade com que hoje se efectua uma gravação, pela delicadeza e complexidade dos diversos assuntos que ali se tratam, entendemos que a gravação das diligências deveria ser regra, não só para que não se perdesse tempo a levantarem-se dúvidas acerca dos elementos em que assentou a decisão, mas também para poder servir de apoio aos tribunais superiores em caso de recurso.

2.2. Do processo para regular o exercício das responsabilidades parentais

Antes de entrar propriamente no tema, uma chamada de atenção para vos transmitir que temos tido a preocupação de, regularmente, avaliarmos com a Comissão, as situações que não devem ser objecto da sua intervenção por carecerem apenas da intervenção do tribunal nesta matéria da regulação do exercício das responsabilidades parentais.

Numa das sessões de formação anteriores algum dos intervenientes (penso que o Dr. Paulo Guerra) dizia, com inteira razão, que a Comissão não deve fazer constar de um APP cláusulas próprias de uma regulação das responsabilidades parentais, como algumas vezes ainda se pode observar.

Certo é que em quase todas as reuniões em que participamos na Comissão são-nos frequentemente colocadas à apreciação diversas situações, a maioria das quais vimos a concluir que devem ser avaliadas no âmbito de uma acção de regulação do exercício das responsabilidades parentais e relativamente às quais a Comissão não deve sequer intervir.

Dir-se-á assim que sempre que seja comunicada a uma Comissão uma situação de perigo, antes de mais, a Comissão deverá procurar averiguar a “fonte do perigo”: se se chegar à conclusão que esse perigo advém da separação, de facto, dos progenitores - e da, consequente, indefinição da situação jurídica dos menores relativamente aos progenitores e vice-versa, deverá abster-se de intervir e encaminhar os progenitores para o tribunal, sinalizando a situação ao Ministério Público para que, no âmbito judicial, possa desencadear os mecanismos necessários à propositura da acção tutelar cível.

Após a propositura da acção em tribunal, enquanto esta estiver pendente, a Comissão deve continuar a abster-se de intervir, a não ser a pedido expresso do tribunal, eventualmente ao abrigo do disposto no artigo 148.º, n.º 3, al.º a), da OTM. E, mesmo após ter sido arquivada a acção tutelar cível, a Comissão não deve iniciar qualquer intervenção sem avaliar previamente com o Ministério Público os fundamentos para intervir, na perspectiva de que os factos que

ocorrerem em momento posterior à regulação, poderão constituir fundamento apenas para uma alteração das responsabilidades parentais, dispensando a intervenção da Comissão.

São estas as linhas de orientação que temos definido na Comissão.

Estou perfeitamente convicto que quando esta forma de actuação for inteiramente assumida pelas Comissões, o número de pendências diminuirá bastante.

É muito importante que o Ministério Público “batalhe” (permitam-me a força de expressão) tanto quanto for necessário, nesta clarificação: entre o que é área da protecção e o que é área das responsabilidades parentais, na medida em que, além do mais, vai disponibilizar a Comissão para avaliação das situações que, efectivamente, constituem matéria para a sua intervenção.

*

Se há processo relativamente ao qual me interrogo várias vezes dos motivos que impedem de se chegar, com celeridade, à fase da decisão final, este é sem dúvida um desses processos.

Estamos perante um processo de jurisdição voluntária com todas as características que lhe são próprias – artigos 986.º a 988.º, do Código de Processo Civil.

Tenho defendido que o ideal seria que, na falta de acordo em conferência, logo após a fase de alegações, se entrasse na fase de julgamento, tendo presente que a marcação de uma audiência de julgamento representará sempre a oportunidade de ouvir, de novo, os pais, após ter decorrido algum tempo e, muitas vezes, após poder já estar em execução um regime provisório, saído da conferência de pais, o que aumenta em muito as possibilidades de se chegar a um acordo ou de reduzir o conflito à sua expressão mais ínfima, em regra, à questão dos alimentos, a qual, por sua vez, poderá ser decidida apenas com base na prova documental.

Caso, após o julgamento, a situação se afigurasse ainda complexa, o tribunal ponderaria então a possibilidade de recorrer a outros instrumentos, tais como a realização de inquéritos sociais ou a elaboração de alguma perícia, atento o disposto nos artigos 147.º B a 147.º D.

Ora, à excepção da mediação, a que muito poucos manifestam vontade de se submeter, a realidade mostra que, para além dos inquéritos (cujas credibilidade tem vindo a diminuir por serem, na grande maioria, realizados em gabinetes e com base em entrevistas com os próprios visados) em algumas situações se efectua um pedido de perícias, sejam avaliações psicológicas, sejam avaliações na área da psiquiatria que, em regra, se pedem ao INML.

A justificar, talvez, algum aumento no pedido de perícias poderá estar o facto do INML estar agora a conseguir dar resposta às perícias solicitadas no espaço de alguns meses, ao invés de se prolongarem, por vezes, por alguns anos, como sucedia há não muito tempo. E poderá existir também alguma relação directa com o facto de hoje estarem amplamente divulgados e disponíveis instrumentos de avaliação ou melhor, “instrumentos de medida” de rápida aplicação aos examinandos, os quais permitem:

- Uma avaliação da personalidade, com indicação da escala em que o examinando se integra, com definição das respectivas características;
- Uma definição de índices de stress parental (características da criança e características da figura parental – Domínio da Criança e Domínio dos Pais);
- Uma definição de Atitudes Parentais (mediante a elaboração do respectivo questionário para se aferir dos estilos de parentalidade – protector, agressivo, estimulante para a criança);
- Uma identificação de práticas educativas (mediante a elaboração do respectivo inventário para identificar práticas educativas utilizadas);
- Uma identificação de Crenças sobre a Punição Física (mediante a avaliação na respectiva Escala para determinar o grau de tolerância/aceitação face ao uso da violência física como estratégia disciplinar);
- Uma identificação de Crenças sobre a Violência Conjugal (mediante a avaliação na respectiva Escala de Crenças sobre Violência Conjugal);
- A identificação de prática e/ou da submissão a comportamentos abusivos em relação ao tipo conjugal (através da elaboração de Inventário de Violência Conjugal).

É certo que a disponibilidade destes “instrumentos de medida” já permite que, por exemplo, uma equipa técnica de um CAT tenha utilizado tais instrumentos para avaliar uma progenitora.

Mas a questão que aqui vos coloco é esta: será que o recurso a este tipo de perícias não deveria ficar reservado para uma fase posterior do processo, mesmo após a audiência de julgamento, caso a complexidade da situação ainda o justificasse? Para evitar pedido de perícia perante a simples alegação de um ou outro facto por parte de um dos progenitores? Quando, na realidade, o tribunal poderá não dispor ainda sequer de factos suficientes que lhe permitiriam (aí sim) no confronto com os resultados da perícia, apurar se as características do progenitor descritas na perícia explicam o tipo de comportamentos que lhe são imputados, numa relação de causa e efeito?

Notem que, não raras vezes, sucede que um ou ambos os progenitores, nas suas alegações, pedem ao tribunal a realização deste tipo de perícias, que pretendem estender também ao próprio menor, mas nem sequer indicam quesitos, mesmo quando, por vezes, são notificados expressamente para esse efeito, dando a entender que não são capazes sequer de definir o objecto da perícia que eles próprios pediram.

A meu ver, neste tipo de situações o bom senso aconselha a que não se avance, desde logo, para a realização da perícia, deixando para um momento posterior a ponderação acerca da indispensabilidade da sua realização.

Haverá ainda de ter em atenção que neste tipo de avaliação a espontaneidade/genuinidade do examinando é fundamental pois que, quando consegue assumir uma atitude defensiva perante o examinador, embora tal atitude possa ser detectada, o facto é que ela desvirtua a avaliação, em si mesma, e põe em causa o respectivo resultado.

Acresce que ao pedir-se uma perícia ao IML, ou qualquer outra entidade exterior ao tribunal, o facto é que, muitas das vezes, não se consegue dar a conhecer ao perito todos os factos que determinaram a elaboração da perícia e, sendo assim, ao determinar-se a extracção de certidão de algumas peças processuais, como que se retira do processo apenas uma pequena parte sobre a qual, afinal, o exame vai recair, com todas as limitações que daí poderão resultar para a avaliação.

Assim, sem querer subestimar de forma alguma este instrumento de avaliação, prefiro, à partida, todos os outros que permitam um contacto directo do “avaliador” com o “decisor” no exercício da sua actividade e, por isso, também um contacto do avaliador com os restantes intervenientes sobre os quais irá recair a avaliação.

Prefiro, por exemplo, solicitar a intervenção de uma equipa de terapia familiar local, quando o grau de conflitualidade entre os progenitores é acentuado, ou de dispor da intervenção de uma técnica local do ISS que se disponha a acompanhar um determinado tipo de visitas, ou mesmo de uma outra entidade (Passo a Passo) que procure desenvolver algumas acções de formação no seio do próprio agregado familiar.

Prefiro que haja uma aproximação do perito ao processo, do que do processo ao perito.

Mas, acima de tudo, prefiro uma aposta no imediatismo, com todas as vantagens que daí advêm para a prolacção de uma decisão célere.

Tenho vindo a sustentar que uma formação mais específica nesta área permite que, do simples contacto com os progenitores ou outros intervenientes, se retire muita informação relevante para que se possa mesmo tirar algumas conclusões acerca da capacidade (ou não) dos progenitores para o exercício das responsabilidades parentais, o que permitirá que se relegue, para momento posterior (ou mesmo que se venha a dispensar) algum eventual pedido de perícia acerca da capacidade desses mesmos progenitores.

E, por isso, sou também dos que defendo que, não significando a jurisdição voluntária uma anarquia do processo, nas situações mais complexas, em que é manifesto um acentuado grau de litígio entre os progenitores, ao invés de uma opção, a que quase podíamos chamar de tradicional (a realização de perícias) é preferível que o tribunal se disponibilize para audições complementares dos progenitores (ou outros intervenientes) de forma a transmitir claramente a perspectiva do tribunal acerca da situação actual e da forma como deverá evoluir, com o que certamente também irá ganhar a sua confiança, que nos parece que é fundamental para que o bom senso acabe por imperar.

Uma decisão não se impõe apenas pela autoridade de quem a profere, mas muito mais pela convicção que o tribunal conseguir transmitir de que se trata, efectivamente, da decisão mais adequada, áquele caso, naquele momento.

Se neste imediatismo, conseguirmos incluir técnicos de outras áreas (psicólogos ou técnicos da saúde mental, nas situações mais complexas) que assistiriam às diligências realizadas pelo tribunal, quase se poderia dizer que estaríamos próximo de alcançar a fase do “decidir depressa e bem”

Posto isto e em matéria de responsabilidades parentais, propriamente ditas.

Dando por assente o conteúdo das responsabilidades parentais, enunciado no artigo 1878.º do Código Civil, podemos assinalar que uma das principais alterações que foi introduzida pela Lei n.º 61 /2008, de 31 de Outubro em matéria de exercício de responsabilidades parentais tem a ver com a igualdade que se pretendeu estabelecer entre os progenitores, independentemente de se tratar do pai ou da mãe, de estarem ou não casados e de viverem ou não em condições análogas às dos cônjuges – artigo 1910.º a 1912.º do Código Civil.

Mostra-se necessário regular o exercício das responsabilidades parentais em todas as situações previstas nos artigos n.º 1905 e 1906 do Código Civil, a que acrescem os casos de separação de pessoas não casadas, quer vivam, ou não, em condições análogas às dos cônjuges, – artigo 1905.º e 1906.º, do Código Civil, por força do disposto nos artigos 1911.º e 1912.º do Código Civil.

Assim, para regular as responsabilidades parentais é necessário sempre que tenhamos um progenitor de um lado e um progenitor do outro. Se algum deles falecer no decurso da acção, a instância deverá ser extinta e caso a avaliação da situação deva prosseguir, mesmo em relação ao progenitor sobrevivente, deverá sê-lo no âmbito de um outro tipo de acção, designadamente, uma acção tutelar comum.

Igualdade entre progenitores devidamente enquadrada com o superior interesse do menor, são os critérios fundamentais que comandam a regulação das responsabilidades parentais.

Senão, vejamos:

- Igualdade entre progenitores a determinar a fixação dos alimentos por acordo – artigo 1905.º do Código Civil – como ponto de partida.
- Igualdade entre progenitores a determinar o exercício comum das responsabilidades parentais – n.º 1 do artigo 1906.º.
- Interesse do menor a permitir a excepção ao exercício comum – n.º 2 do artigo 1906.º.
- Interesse do menor a determinar o exercício singular das responsabilidades relativas aos actos da vida corrente – n.º 3 do artigo 1906.º – e igualdade entre progenitores a determinar a

repartição desse exercício entre progenitor com quem o menor reside habitualmente e o progenitor com quem se encontra temporariamente.

- Igualdade entre progenitores a determinar a substituição do conceito de “guarda” pelo conceito de “residência” e o interesse do menor a apontar para a determinação de uma residência habitual e a determinação dos direitos de visita do outro progenitor – n.º 5 do artigo 1906.º.
- Igualdade entre progenitores a determinar a consagração do direito à informação – n.º 6 do artigo 1906.º.

A final, uma vez mais:

- a) O interesse do menor a dominar toda a decisão – n.º 7 do artigo 1906.º;
- b) A contextualização do próprio conceito de Interesse do menor – n.º 7 do artigo 1906.º do Código Civil – o qual inclui:
 - Relação de proximidade com os 2 progenitores;
 - Promoção e aceitação de acordos;
 - Prolação de decisões que favoreçam amplas oportunidades de contacto com ambos os progenitores;
 - Prolação de decisões que favoreçam partilha de responsabilidades entre os progenitores.

Conclusão: será o interesse do menor, a fixar de acordo com as circunstâncias do caso concreto, que ditará o exercício comum ou singular das responsabilidades parentais, que ditará a fixação de uma residência habitual ou a aceitação de uma residência alternada; que ditará o regime de visitas ou a sua exclusão; que ditará o montante da pensão de alimentos.

*

Ponto de reflexão: será que a verdadeira reforma da justiça, que hoje tanto se proclama, mais do que depender de uma qualquer alteração legislativa, não dependerá antes de uma mudança de atitudes e comportamentos de todos os que nela intervêm?



3. CONJUGAÇÃO ENTRE PROVIDÊNCIA CÍVEL E PROMOÇÃO E PROTECÇÃO

Julietta Monginho*

1. A abordagem ao tema pressupõe que se tenha em linha de conta os objectivos visados pelo legislador nas alterações introduzidas pela Lei n.º 141/2015, de 08 de Setembro (que aprova o Regime Geral do Processo Tutelar Cível), em conjugação com as decorrentes da Lei n.º 142/2015, de 08 de Setembro (segunda alteração à Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo), dos quais destaco:

- Harmonizar e agilizar a interacção entre as intervenções nas duas áreas (artigo 27.º do RGPTC), concentrando-as no tempo e centrando-as no papel do Tribunal, o que mitiga o princípio da subsidiariedade (artigo 4.º k) da LPCJP);
- Evitar a falta de comunicação entre CPCJ e Tribunal, susceptível de gerar duplicação de intervenções e mesmo contradição no sentido das decisões;
- Evitar o prolongamento excessivo da intervenção das CPCJ (e o consequente impasse na intervenção do Tribunal em matéria cível);
- Atribuir ao Tribunal (e não às CPCJ), a competência para decisões consensuais de promoção e protecção com incidência preponderante em matéria cível.

Na prática, o regime decorrente das alterações aliviou as atribuições e o acervo de processos nas CPCJ e, objectivamente, sobrecarregou o Tribunal, pois são muito numerosos os processos de promoção e protecção que implicam intervenção na área tutelar cível.

2. Providências tutelares cíveis

Elenco do artigo 3.º do RGPTC, por ordem de frequência (empírica)

- Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais – artigo 35.º e seguintes do RGPTC;
- (Alteração do Exercício das Responsabilidades Parentais) – artigo 42.º do RGPTC;
- (Incumprimento do Regime de Exercício das R. P.) – artigo 41.º do RGPTC;
- Tutela;

* Procuradora da República, Tribunal de Família e Menores de Cascais da Comarca de Lisboa Oeste.

- Inibição ou limitação ao exercício das responsabilidades parentais;
- Entrega judicial de criança;
- Apadrinhamento Civil;
- Regulação dos Convívios da criança com irmãos ou ascendentes.

(Do elenco do artigo 3.º do RGPTC fazem parte outras providências, que não se evidenciam como relevantes para o tema).

3. Legitimidade para a intervenção de promoção dos direitos e de protecção

- Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro, com as alterações da Lei n.º 142/2015, de 08 de Setembro.
- Artigo 3.º, n.º 1 – A intervenção para promoção dos direitos e protecção da criança e do jovem em perigo tem lugar quando os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, ou quando esse perigo resulte de acção ou omissão de terceiros ou da própria criança ou do jovem a que aqueles não se oponham de modo adequado a removê-lo.
(...)
- N.º 2, f) – Está sujeita, de forma directa ou indirecta, a comportamentos que afectem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional.

Como sabemos, o elenco do n.º 2 do artigo 3.º da LPCJP não é taxativo. Destaquei a alínea f) por dizer respeito a uma das situações mais comuns, das que se entrelaçam com a necessidade de intervenção em sede tutelar cível, nomeadamente a problemática da violência doméstica.

Cabe às entidades de primeira linha ou à CPCJ avaliar se se verifica ou não situação de perigo (princípio da subsidiariedade – artigo 4.º, k), da LPCJP), a menos que o processo seja apensado a processo judicial ainda antes de a avaliação sobre a verificação de perigo estar completa.

Já se forem suscitadas dúvidas quanto à verificação de situação de perigo no decurso de um processo judicial, a avaliação será feita pelo tribunal, recorrendo à assessoria técnica, se necessário. Não faria sentido sinalizar a situação à CPCJ, pois o processo de promoção e protecção correrá sempre por apenso (a não ser que a situação de perigo surja apenas no final do processo, por exemplo na sequência de extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, caso em que a sinalização à CPCJ será o procedimento correcto).

4. Para ilustrar a conjugação dinâmica entre as intervenções tutelar cível e de promoção dos direitos e protecção, ficcionemos a seguinte situação:

Carolina tem 6 anos. Os pais discutiram, um deles agrediu o outro: estaladas, empurrões, gritos. A menina assiste, fica assustada.

A polícia intervém.

Há lugar a três comunicações:

- 1 – À CPCJ;
- 2 – Ao Juízo de Família e Menores;
- 3 – Ao DIAP (eventual crime de violência doméstica).

Todas estas comunicações pressupõem a intervenção de um magistrado do Ministério Público – o interlocutor da CPCJ (que acompanha o processo de promoção e protecção aberto na Comissão); o que tem a cargo propositura de acções/instauração de providências cíveis; o titular do inquérito, responsável por propor medida de coacção ao agressor.

Quando não coincidem no mesmo magistrado – a maioria dos casos – devem ser estabelecidas regras de comunicação rápida entre eles para que as intervenções se conjuguem e convirjam na que melhor prossegue o interesse da criança.

No dossiê de acompanhamento – por enquanto PA – deve ter-se a preocupação de averiguar se porventura deu entrada providência cível proposta pelos pais ou por quem tem a guarda de facto ou por outras pessoas com legitimidade para o efeito. Deste modo, evita-se que se chegue à conferência de pais, sem que o tribunal tenha conhecimento de aspectos importantes da vida da criança, nomeadamente antecedentes de violência doméstica.

É necessário juntar sempre ao dossiê de acompanhamento certidão/cópia do assento de nascimento actualizada.

5. Durante dois meses os pais da Carolina permanecem juntos. Decorre a fase de avaliação e diagnóstico no processo de promoção e protecção na CPCJ. O magistrado interlocutor acompanha através do seu dossiê.

Ao fim de dois meses os pais da Carolina separam-se.

A CPCJ comunica a separação ao Ministério Público, para efeitos de propositura de acção de regulação do exercício das responsabilidades parentais (artigo 69.º da LPCJP).

O Ministério Público propõe a acção (artigo 17.º do RGPTC).

Também há lugar à propositura da acção se no inquérito for aplicada medida de coacção de afastamento/proibição de contactos entre o agressor e a criança ou entre o agressor e o outro

progenitor. A comunicação de tal medida é obrigatória e a acção deve ser proposta no prazo de 48h.

Ao instaurar a acção de regulação do exercício das responsabilidades parentais, o MP deve desde logo propor a fixação de um regime provisório, nos termos do artigo 28.º do RGPTC, se tal for necessário à defesa do interesse da criança, nomeadamente quanto à residência e aos convívios com o progenitor não residente.

É esse necessariamente o caso quando, no inquérito, for imposta proibição de contactos, devendo o regime provisório a fixar reflectir tal proibição.

E será também o caso quando o processo que corre ou correu termos na CPCJ fornecer elementos que imponham a regulação imediata, se persistir algum perigo. Por exemplo, verificando-se instabilidade emocional da criança ou receio de fuga, poderá optar-se pela supervisão dos contactos, em CAFAP.

6. Uma vez proposta a acção de regulação do exercício das responsabilidades parentais, o que acontece ao processo de promoção e protecção aberto na CPCJ?

A esta pergunta responde o artigo 81.º da LPCJP.

- Artigo 81.º da LPCJP (e artigo 11.º do RGPTC):
 - N.º 1 – Quando, relativamente à mesma criança ou jovem, forem instaurados, sucessivamente ou em separado, processos de promoção e protecção, tutelar educativo ou relativo a providências tutelares cíveis, devem os mesmos correr por apenso, independentemente do respectivo estado, sendo competente para dele conhecer o juiz do processo instaurado em primeiro lugar.
- (...)
- N.º 3 – Para efeitos do disposto no n.º 1, o juiz solicita à comissão de protecção que o informe sobre qualquer processo de promoção e protecção, pendente ou que venha a ser instaurado posteriormente relativamente à mesma criança ou jovem.
- N.º 4 – A apensação a que se reporta o n.º 1 tem lugar independentemente do estado do processo.

Estas normas conjugam-se com o artigo 11.º, n.º 1, i), da LPCJP:

- A intervenção judicial tem lugar quando
- (...)
- O processo da comissão de protecção seja apensado a processo judicial, nos termos da lei.

Uma interpretação literal desta disposição legal conduziria à obrigatoriedade de apensação de todos os processos de promoção e protecção, em qualquer estado – até arquivados – a qualquer providência cível (finda ou não).

E implicaria que o processo instaurado em primeiro lugar chamasse todos os que se lhe seguissem, independentemente da competência territorial atribuível por força dos artigos 79.º, n.º 1, da LPCJP e 17.º do RGPTC, ou seja, das mudanças de residência da criança relevantes para atribuição de nova competência.

Tal interpretação – bastante formal – parece não se coadunar com o próprio critério da proximidade da intervenção relativamente ao centro de vida da criança, que pontua a fixação da competência territorial.

É certo que, desejavelmente, cada decisor deve ter acesso a todo o historial da criança, plasmado nos vários processos que precederam o que está pendente, estejam ou não findos. Mas, se relativamente a estes últimos – conexos – é obrigatória a apensação, já quanto aos primeiros (findos) tal obrigatoriedade parece excessiva, sendo que o julgador não está impedido de os pedir, seja para apensação seja para consulta.

Crê-se que uma interpretação adequada a prosseguir o interesse da criança deverá ter em conta os objectivos visados pela norma contida no artigo 81.º da LPCJP (competência por conexão), quais sejam:

- Centralizar a decisão numa mesma entidade – o tribunal – o juiz;
- Assegurar a compatibilidade de decisões;
- Evitar que os efeitos “perigosos” do conflito parental sejam tratados pelas comissões (que muitas vezes delineavam regimes provisórios de responsabilidades parentais nos acordos de promoção e protecção), direccionando-os para a abordagem através dos mecanismos de mediação e audição técnica especializada (artigos. 23.º e 24.º do RGPTC), desde que o perigo possa ser afastado através da providência cível (cf. artigo 63.º, n.º 1, e), da LPCJP) – (a medida de promoção e protecção cessa quando) “seja proferida decisão em procedimento cível que assegure o afastamento da criança ou do jovem da situação de perigo”;
- Possibilitar a visão compreensiva e ampla do projecto de vida da criança, sem o dividir em pedaços desconexos;
- Evitar a multiplicação de entidades e recursos envolvidos, por vezes incompatíveis.

7. A decisão de apensação compete ao juiz.

E a quem compete a iniciativa?

Considera-se que o papel do Ministério Público é fundamental na arquitectura do sistema.

Repare-se:

- O artigo 81.º, n.º 3, estabelece que o juiz apenas pede informação à CPCJ (eliminando o n.º 2 anterior, que previa o pedido de remessa);
- O artigo 11.º, i), e n.º 3 estabelece que, para o efeito, o processo será remetido ao MP.

É claro que não está vedado ao juiz determinar à CPCJ que remeta o processo para apensação (caso em que será directamente apensado à providência cível, sem passar pelos serviços do Ministério Público) mas não será esse o sentido da arquitectura da lei.

Parece-nos que o sentido que o legislador quis imprimir ao funcionamento do sistema aponta para que a articulação seja feita entre a CPCJ e o Ministério Público, desde logo através do magistrado interlocutor.

Assim (se não deliberar desde logo o arquivamento do processo por afastamento da situação de perigo), deverá a CPCJ remeter o processo de promoção e protecção ao Ministério Público, que, em função da avaliação sobre a situação de perigo configurada (ou não), requererá (ou não) a sua apensação à acção.

Com efeito, cabe ao Ministério Público a iniciativa processual quanto à promoção dos direitos e protecção das crianças, como decorre dos seguintes normativos:

- Artigo 72.º da LPCJP – elenca as atribuições do Ministério Público;
- Artigo 73.º, n.º 1 – o Ministério Público requer a abertura de processo de promoção e protecção;
- Artigo 74.º – o Ministério Público determina o arquivamento liminar se considerar que:
 - Não existe fundamento para a intervenção;
 - A intervenção é desnecessária:
 - Ou por não se verificar perigo;
 - Ou porque o perigo pode ser removido através da própria providência cível (artigo 63.º, n.º 1, e), da LPCJP) – princípios da proporcionalidade e actualidade e da responsabilidade parental (artigo 4.º, e) e f), da LPCJP, aplicável às providências tutelares cíveis, segundo o artigo 4.º, do RGPTC).

Ou seja, regressando à situação da Carolina, e de acordo com a arquitectura do sistema, o procedimento correcto a adoptar será, a meu ver, o seguinte:

- Proposta a acção de RERP, a CPCJ;
- Remete o processo ao Ministério Público (ou ao juiz, se o juiz o determinar);
- O Ministério Público avalia se é necessária a intervenção judicial, face à situação de perigo que se configurar.

Por exemplo, se o perigo residir apenas na exposição a comportamentos durante as entregas para os convívios, o regime de RERP que se estabelecer, ainda que a título provisório (obrigatório se não houver acordo – artigo 38.º do RGPTC) deve removê-lo através da supressão de contactos pessoais entre os pais – não é necessária a abertura de PPP.

Já se o perigo transcender estas situações – por exemplo, a criança vive em sofrimento e é necessário acompanhamento psicológico, ou se há imputações de maus-tratos ou de abuso sexual – justifica-se a instauração de PPP.

Se for instaurado PPP, suspendem-se os termos da acção de RERP – a prioridade é para a intervenção protectiva.

8. A avaliação sobre a necessidade de intervenção no âmbito da promoção e protecção, e vice-versa – ou seja, a necessidade de medida tutelar após afastamento do perigo – é contínua. Pode ocorrer em todas as fases processuais e a qualquer momento.

Por exemplo: se, não havendo acordo entre os pais na conferência, tiver lugar audiência técnica especializada (artigos 23.º e 38.º, b), do RGPTC), a assessoria técnica intervém.

Durante tal intervenção, – embora não seja esse o objectivo principal – podem ser reunidos elementos que indiquem novos factores de perigo.

(Por exemplo, o progenitor residente deixa a criança sozinha em casa, não a leva a consultas, a criança começa a ter sintomas de agitação ou regressivos).

Nesse caso, mais uma vez terá de se avaliar se o perigo pode ser afastado com a alteração do regime provisório ou se terá de haver intervenção em sede de promoção e protecção, com aplicação de medida, intervenção esta mais intrusiva e que pressupõe o acompanhamento constante.

Nesta circunstância não há lugar a nova sinalização à CPCJ – o MP requer a abertura de processo de promoção e protecção, com base no histórico do processo vindo da CPCJ, a que acrescentará os factos integradores da nova situação de perigo.

Ou então promove a reabertura do processo de promoção e protecção arquivado (artigo 111.º da LPCJP).

O acompanhamento da medida de promoção e protecção que vier a ser aplicada fica a cargo da assessoria técnica – equipa de crianças e jovens.

É fundamental salientar a importância do papel do técnico gestor (artigo 82.º A da LPCJP), a quem cabe a articulação com todas as entidades envolvidas na intervenção, incluindo o técnico encarregado da ATE, de modo a que:

– Não se perca a informação entretanto recolhida, nomeadamente através do contacto com os intervenientes, sobretudo a criança

– Seja trabalhado em simultâneo o conflito parental.

Será, sem dúvida, favorável ao interesse da criança uma abordagem compreensiva (e não disjuntiva) das zonas susceptíveis de lhe provocar mal-estar.

Os processos – tutelar cível e de promoção e protecção – estão separados, mas a articulação entre técnicos é permanente e a comunicação do tribunal com eles também.

Em jeito de remate quanto à dinâmica da relação entre ambos os processos, dir-se-á que deverá ter-se como linhas orientadoras:

- Flexibilizar os instrumentos disponíveis;
- Optimizar os contactos (dos técnicos e do tribunal) com a criança, de modo a obter a sua perspectiva sem multiplicar audições na mesma fase e sobre o mesmo tema;
- Acompanhar a sua evolução com uma abordagem integrada.

9. A qualquer momento processual da intervenção de promoção dos direitos e de protecção pode haver lugar à conferência referida no artigo 112.º A da LPCJP.

Esta possibilidade legal aplica-se sobretudo quando for obtido acordo na vertente cível depois de afastado o perigo ou como forma de o afastar.

Imaginemos que os pais da Carolina voltaram a viver juntos na pendência da acção de regulação do exercício das responsabilidades parentais – a instância é declarada extinta por inutilidade superveniente da lide.

O processo de promoção e protecção é reaberto (se o perigo de exposição a comportamentos que afectem o equilíbrio emocional da criança persistir, como é provável), se não o tiver já sido – artigo 111.º da LPCJP.

Se vier a ocorrer nova separação, ou outra vicissitude que imponha intervenção na vertente cível – por exemplo, entrega a terceira pessoa (acção limitativa do exercício das

responsabilidades parentais) – pode ser concretizada através da conferência referida no artigo 112.º A e termos subsequentes.

- Artigo 112.º A LPCJP:

1 – Na conferência, e verificados os pressupostos legais, o juiz homologa o acordo alcançado em matéria tutelar cível, ficando este a constar por apenso.

2 – Não havendo acordo, seguem-se os trâmites dos artigos. 38.º a 40.º do RGPTC (...).

A redacção deste normativo coloca problemas de interpretação, na medida em que o n.º 1 refere expressamente a homologação de um acordo (parecendo pressupô-lo para que haja lugar à conferência) enquanto o n.º 2 se refere precisamente aos casos de inexistência de acordo, remetendo-os para a tramitação do RGPTC.

Crê-se que é possível conjugar os preceitos contidos em ambos os números, se nos lembrarmos, por exemplo, que o acordo alcançado na conferência do artigo 112.º A pode ser parcial.

Nesse caso – e nos termos dos artigos. 28.º e 38.º do RGPTC – deve homologar-se o acordo quanto ao segmento ou segmentos respectivos e regular-se provisoriamente os restantes, seguindo-se os demais trâmites.

Não havendo acordo mínimo que garanta o afastamento da situação de perigo (por exemplo, evitando o regresso ao núcleo familiar maltratante) não se aplica o disposto no artigo 112.º A da LPCJP, devendo prosseguir o PPP, para a fase de debate judicial (artigo 114.º do mesmo diploma legal).

10. A relação entre competência territorial e competência por conexão é geradora de conflitos, cuja resolução importa desencadear.

Devem existir regras claras sobre competência, de modo a evitar incidentes e delongas incompatíveis com a prossecução do interesse da criança.

- Competência territorial – artigos 9.º, n.º 1 do RGPTC e 79.º, n.º 1, da LPCJP;
- Competência por conexão – artigos 11.º, n.º 1, do RGPTC e 81.º, n.º 1, da LPCJP.

Desde logo há a salientar que, tratando-se de regra especial, a relativa à conexão prevalece sobre as regras da competência territorial, pelo que, uma vez operada a conexão, ela não se desfaz com a eventual transição de um dos processos para outro tribunal.

Um dos problemas a este propósito é o colocado pelo funcionamento do artigo 79.º, n.º 4, da LPCJP – transição do PPP para o tribunal competente na nova residência da criança na

sequência de aplicação de medida de promoção e protecção (que não seja de colocação) decorridos três meses.

Será este preceito aplicável quando existir conexão com acção cível pendente?

Ou seja, o princípio da estabilidade da instância (artigo 9.º, n.º 9, do RGPTC) deverá soçobrar perante a competência territorial atribuída pelo artigo 79.º, n.º 4, da LPCJP?

O critério da proximidade da intervenção sobrepõe-se a esse princípio?

Será um dos casos previstos “em lei especial” (excepcionados pelo artigo 9.º, n.º 9, do RGPTC)?

A proximidade da intervenção é privilegiada na promoção e protecção, o que faz todo o sentido, já que as várias entidades que colaboram estão situadas perto da residência da criança.

Já a providência cível, apesar de tudo, é mais compatível com um critério formal – pode avaliar-se os prós e contras de um determinado regime à distância, nomeadamente por intermédio da assessoria técnica.

Nunca será de mais frisar que, seja qual for a solução, se o PPP (apensado a uma RERP) transitar de comarca nos termos do artigo 79.º, n.º 4, da LPCJP a conexão mantém-se, ou seja, ambos os processos transitarão apensados (ou manter-se-ão apensados).

Para ilustrar as vicissitudes que poderão acontecer na conjugação entre providências cíveis e processos de promoção e protecção, apresento o caso de três irmãos, cujos pais se separaram há cerca de dez anos.

1. Separação dos pais – acordo homologado por sentença: residência alternada semanal.
2. Observou-se que durante a semana de um deles, as crianças apresentavam graves problemas de assiduidade.

Foi aberto PPP e aplicadas medidas de apoio junto do pai para a mais velha, apoio junto da mãe para os outros irmãos.

3. Afastada a situação de perigo, foi proposta acção de ARERP – residência da mais velha com o pai; dos outros irmãos com a mãe.
O PPP foi arquivado.

4. A mãe propôs ARERP pretendendo o exercício exclusivo das RP e fixar residência no estrangeiro quanto aos filhos mais novos.

5. Na audição das crianças percebe-se que não estão bem, há relatos de que ficam sozinhos à noite, voltam a não ir à escolar. Informação solicitada à assessoria técnica confirma a percepção do tribunal. Ou seja, regressou a problemática que dera lugar à abertura de PPP.
6. Procedeu-se à reabertura do PPP e foi aplicada a medida de apoio junto do pai para os filhos mais novos.
7. Prevê-se que, logo que afastada situação de perigo, seja proposta nova ARERP, sendo improvável a obtenção de acordo em matéria cível a homologar nos termos do artigo 112.º A da LPCJP.

11. Nunca se deve perder de vista, ao longo da intervenção conjugada entre a providência cível e a promoção dos direitos e protecção, o projecto de vida da criança.

A este respeito haverá algumas linhas principais a reter:

- Nenhuma medida de promoção e protecção (à excepção da confiança com vista a adopção) constitui projecto de vida. A intervenção protectiva destina-se a tratar uma situação aguda;
- A não ser que o casal parental permaneça unido, sendo afastada a situação de perigo, há quase sempre lugar a providência cível, finda a intervenção;
- O projecto de vida da criança e do jovem pode e deve ser delineado no decurso da intervenção em sede de promoção e protecção.

Não faz sentido ir mantendo a medida de promoção e protecção até ao limite de duração – por exemplo, as indicadas no artigo 60.º, n.º 2, da LPCJP, com a duração máxima de 18 meses – e só no fim começar a equacionar-se qual a providência cível que melhor prossiga o interesse da criança ou do jovem.

- Enquanto houver acolhimento residencial a situação de perigo permanece

Se não for possível a permanência ou o regresso desejáveis ao núcleo familiar biológico principal (pai/mãe), deve optar-se por um dos seguintes caminhos:

- Adopção
Se se verificar o comprometimento dos vínculos próprios da filiação.
- Apadrinhamento civil
Com possibilidade de manutenção de ligação à família de origem.
- Tutela (atribuída ao director da residência)
Cada vez menos usada como alternativa ao projecto adoptivo (após idade-limite), pois pode comprometer o projecto de vida do jovem, nomeadamente a aplicação da

medida de promoção e protecção de apoio para a autonomia de vida. Tem ainda a desvantagem de terminar aos 18 anos (enquanto a intervenção protectora pode prolongar-se até aos 21 anos).

- Limitação ao exercício das responsabilidades parentais (entrega a terceira pessoa, normalmente regulando-se convívios com os pais).

12. Para finalizar a história da Carolina, tornamo-la uma menina feliz.

Depois de um período de turbulência durante e imediatamente após os episódios de violência doméstica, em que foi necessário acompanhamento psicológico, e convívios supervisionados, em sede de PPP, a situação da Carolina estabilizou.

No âmbito do artigo 112.º A da LPCJP foi possível obter um acordo de exercício das responsabilidades parentais, homologado por sentença, através do qual ficou a residir com um dos pais, cabendo o exercício das responsabilidades parentais quanto às questões de particular importância para a sua vida a ambos, em conjunto.

Estabeleceram-se convívios com o não residente, sem contactos entre ambos, ocorrendo a recolha e a entrega no estabelecimento de ensino ou através de outros familiares.

A Carolina e todas as outras crianças merecem uma atenção individualizada, que respeite o seu tempo de crescimento. Não há receitas nem formulários pré-preenchidos para abordar cada um dos casos que nos ocupa. Assim existissem recursos disponíveis para proporcionar a melhor solução possível para cada um dos meninos a crescer dentro dos nossos processos.

Vídeo da apresentação



➔ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/g44vfil6k/flash.html?locale=pt>



4. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NO SISTEMA DE PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS EM PORTUGAL E A INTERVENÇÃO RESERVADA AOS TRIBUNAIS ¹

Beatriz Marques Borges*

1. O princípio da subsidiariedade: origem do conceito
2. A aplicação do princípio da subsidiariedade no direito português das crianças e jovens
3. Desvios ao princípio da subsidiariedade no processo protetivo
4. O princípio da subsidiariedade em ação no processo protetivo
5. Conclusões

1. O princípio da subsidiariedade: origem do conceito

A subsidiariedade é um princípio cuja origem filosófica remonta à resolução do problema aristotélico de como “governar homens livres”².

Este princípio de filosofia viu salientada a sua importância pela doutrina social da igreja (DSI).

A DSI fixou os princípios, os critérios e as diretrizes gerais a respeito da organização social e política dos povos e das nações.

A DSI considerou na Encíclica *Pacem in Terris*, que a “a norma fundamental do Estado deve ser a prossecução da justiça e que a finalidade de uma justa ordem social é garantir a cada um, no respeito ao princípio da subsidiariedade, a própria parte nos bens comuns.”.

* Juíza de Direito.

¹ O presente texto foi redigido na sequência da intervenção da autora como oradora na ação de formação contínua promovida pelo Centro de Estudos Judiciários e realizada no dia 20 de fevereiro de 2015. À data encontrava-se em vigor a LPPCJP (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro) e a OTM. Por esse motivo as matérias expostas oralmente não tiveram em consideração as alterações introduzidas na LPPCJP e na OTM, efetuadas pelas Leis n.ºs 142/2015 e 141/2015, ambas de 8 de setembro, que entraram em vigor no início de outubro de 2015. A redação do presente texto teve por base a apresentação oral efetuada e a legislação em vigor à época. Optou-se por se inserirem comentários que dão conta das profundas modificações introduzidas no princípio da subsidiariedade por virtude da alteração do artigo 81.º, n.º 1, da LPPCJP que atribui aos tribunais competência por conexão em casos em que anteriormente cabia à comissão intervir.

² CAVALCANTI, Thais Novaes – O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo in www.academus.pro.br/professor/thaisnovaes/material/princ_subsiBDC.pdf refere “...Embora a ideia de subsidiariedade se faça presente no pensamento de diversos filósofos ao longo da história – na antiguidade, em Aristóteles; no medievo, por Santo Tomás de Aquino; na modernidade, por Locke –, a essência de seu conteúdo só veio a ser precisada pela Doutrina Social da Igreja Católica. A denominação formal de “princípio da subsidiariedade” foi cunhada na Encíclica *Pacem in Terris* da lavra do Papa João XXIII (...) O princípio deriva de uma concepção cristã de sociedade – o humanismo cristão –, não se confundindo com o humanismo individualista próprio do liberalismo” clássico, tampouco com o humanismo socialista próprio dos movimentos socialistas. De tal sorte, o princípio foi concebido para oferecer critérios para a intervenção estatal. Seu objetivo, pois, é garantir que qualquer intervenção pública na esfera da autonomia dos indivíduos e da coletividade deva ser justificada, assegurando o pluralismo face aos ideais socialistas. Da mesma sorte, objetiva contestar o ideal de afastamento total do Estado do âmbito social, próprio do liberalismo clássico (...).”.

Segundo aquela orientação da Igreja, a pessoa humana é vista como anterior à própria sociedade. Assim, a sociedade, embora necessária ao homem, é encarada como tendo uma natureza subsidiária. A pessoa humana é protagonista da sua própria história, sendo responsável pelo seu desenvolvimento e pelo da comunidade onde se insere.

A sociedade, na perspetiva enunciada, não visa suprimir ou absorver a pessoa humana, mas, antes, estar ao seu serviço, visando promover a sua realização. O Estado está ao serviço da sociedade e esta ao serviço da pessoa humana.

O Estado e a sociedade só intervêm quando o indivíduo não poder realizar-se com as suas próprias forças. O Estado, contudo, deverá fornecer as ajudas oportunas atuando de forma ativa para fortalecer as iniciativas comunitárias e as liberdades individuais e ser determinada a medida exata da sua intervenção. O Estado deverá favorecer políticas públicas que fortaleçam as entidades mais próximas da pessoa humana. O Estado e a sociedade não devem controlar a pessoa humana, ou seja, o que pode ser feito pelo homem (ente menor) e pela sociedade não deve merecer interferências do Estado (ente maior) nem ser executado por este.

O princípio foi concebido para oferecer critérios para a intervenção estatal, garantindo que qualquer intervenção pública na esfera da autonomia dos indivíduos e da coletividade deveria ser justificada. O princípio da subsidiariedade visava, por outro lado, contrariar o ideal de afastamento total do Estado do âmbito social, num conteúdo próprio do liberalismo clássico.

Conforme o modelo adotado por cada Estado, o princípio da subsidiariedade pode estender-se a todo o campo da vida social e ser transversal a todos os ramos do direito.

Na Europa e em Portugal o princípio da subsidiariedade foi incorporado nomeadamente no direito comunitário, no direito penal, no direito constitucional e no direito das crianças e da família.

2. A aplicação do princípio da subsidiariedade no direito português das crianças e jovens

No direito das crianças o princípio da subsidiariedade consagrado foi, nomeadamente, incorporado na lei da adoção. O artigo 16.º, do DL n.º 185/93, de 22 de maio³ confere uma prevalência da adoção nacional sobre a internacional, *“acentuando-se o princípio basilar e solidário de que cada comunidade se deve responsabilizar, prima facie, pelas crianças que gera no seu seio”*⁴. Caberia, assim, apenas à comunidade internacional intervir se a nacional não encontrasse uma solução adotiva para a criança nativa.

No processo tutelar educativo o princípio da subsidiariedade também tem expressão no artigo 57.º da LTE⁵ quando nele se estabelece só poder ser aplicada a medida cautelar de guarda em

³ Atualmente corresponde ao artigo 62.º, alínea a), da Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro.

⁴ BOLIEIRO, Helena; GUERRA, Paulo – A criança e a família: Uma questão de direito (s). Coimbra editora 2009, p. 411. ISBN 978-972-32-1713-1.

⁵ O atual artigo 57.º da LTE tem uma redação idêntica à anterior e que é a seguinte redação *“São medidas cautelares: a) a entrega do menor aos pais, representante legal, família de acolhimento, pessoa que tenha a sua*

centro educativo quando as medidas previstas nas alíneas a) e b) daquele preceito não se revelarem suficientes (GUERRA, Paulo, ob. cit., a fls. 104).

Já na promoção e proteção de crianças e jovens em perigo aquele princípio encontra-se concretizado no artigo 4.º, al. j) da LPPCJP quando dispõe que *“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.”*⁶.

Implica este princípio, de acordo com o artigo 4.º, al. j), da LPPCJP, que o Tribunal só pode intervir depois de fracassar a intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude e das comissões, ou quando a intervenção destes não seja possível⁷.

O Tribunal (ente maior) ocupa segundo esta perspetiva o mais alto grau da pirâmide, a comissão de proteção e as entidades com competência em matéria de infância e juventude o lugar intermédio e a família e a pessoa humana (ente menor) a base dessa pirâmide (artigo 6º da LPPCJP).

Como resulta do próprio princípio da subsidiariedade o Tribunal e as entidades intermédias estão limitadas na sua intervenção. Tudo o que seja exterior à relação parental, biológica e familiar, por anómalo, deve ser executado com a intervenção mínima das entidades exteriores a tais relações.

A intervenção das entidades com competência em matéria da infância e juventude depende da ocorrência de situações de risco para a criança ou jovem (artigo 7.º da LPPCJP) e sempre de modo consensual. A realização da atividade pela comissão, em substituição da família, todavia, só se justifica quando o agregado familiar não o faz de modo satisfatório e eficiente colocando em risco a criança ou jovem que constitui o núcleo familiar.

As ingerências da comissão apenas são justificadas quando e na medida em que dessa intervenção possa resultar a remoção do perigo (artigo 5.º, al. e), da LPPCJP) que afeta o desenvolvimento físico e psicológico da criança/jovem e apenas quando não tiver sido possível às entidades com competência em matéria de infância e juventude atuar de forma adequada e suficiente.

Aquela interferência, por parte das entidades com competência em matéria da infância e juventude e da comissão, depende sempre do consentimento expresso dos representantes legais ou guardiões de facto (artigos 7.º e 9.º da LPPCJP).

A necessidade do consentimento como base da intervenção das duas entidades intermediárias assenta na exigência do cumprimento do princípio constitucional insito no artigo 36.º, n.º 6, da

guarda de facto ou outra pessoa idónea, com imposição de obrigações ao menor; b) a guarda do menor em instituição pública ou privada; c) A guarda do menor em centro educativo”.

⁶ A redação deste preceito manteve-se na íntegra na Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, que alterou a LPPCJP.

⁷ A nova redação do artigo 81.º da LPPCJP alterou, contudo, este paradigma.

CRP que dispõe que os filhos não podem ser separados dos pais, salvo quando estes não cumpram os seus deveres fundamentais para com eles e sempre mediante decisão judicial.

Perante a imposição legal da lei ordinária expressa nos artigos 7.º e 9.º da LPPCJP fica afastada a possibilidade de a comissão aplicar uma medida de apoio junto dos pais mesmo contra a vontade de um dos representantes legais, apesar de a lei constitucional não afastar, segundo cremos, essa possibilidade.

Assim, numa situação em que a criança sempre tenha residido com a mãe, opondo-se apenas o pai à intervenção, o processo é remetido para Tribunal, quando outra poderia ter sido a solução legal, sem que se violasse o preceito constitucional, porquanto a criança é mantida junto de um dos progenitores.

Segundo a perspetiva que defendemos, sendo a criança órfã de pais, poderia também a lei ter conferido competência às comissões para aplicar medidas de apoio junto de familiares e, eventualmente, de institucionalização, sem necessidade de obtenção de consentimento do guardião de facto, caso se constatasse uma situação de perigo. Não foi essa, contudo a solução encontrada pelo legislador que optou por um regime de subsidiariedade mitigada.

Em Espanha, o princípio da subsidiariedade tem contornos mais vinculados, podendo a entidade administrativa aplicar medidas protetivas sem necessidade de consentimento dos progenitores, nomeadamente a de acolhimento familiar a que corresponderá a medida de apoio junto de outro familiar.

A nossa lei constitucional não permite esta extensão de intervenção⁸. Apenas a alteração do preceito constitucional e simultaneamente da LPPCJP abriria lugar a um alargamento da competência das comissões.

Em suma: nesta *cadeia de subsidiariedade vertical*, intervindo a comissão em apoio da família, ante a incapacidade desta, o Tribunal apenas será chamado a intervir em última instância⁹ e em muitos casos já em fim de linha e, agora, sem necessidade de consentimento, impondo, se necessário, a retirada da criança da companhia dos pais como permite o artigo 36.º da CRP.

O bem-estar e o desenvolvimento integral da criança é, em primeira linha, da responsabilidade dos representantes legais e da família e, apenas se estes não cumprirem com a sua função, se encontra legitimada a intervenção da comunidade através das entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas comissões e por fim pelo Tribunal.

⁸ Dispõe o artigo 36.º, n.º 6, da CRP que “Os filhos não podem ser separados dos pais, salvo quando estes não cumpram os seus deveres fundamentais para com eles e sempre mediante decisão judicial.”

⁹ Dispõe o atual n.º 1 do artigo 81.º da LPPCJP que “Quando, relativamente à mesma criança ou jovem, forem instaurados, sucessivamente ou em separado, processos de promoção e proteção, inclusive na comissão de proteção, tutelar educativo ou relativos a providências tutelares cíveis, devem os mesmos correr por apenso, independentemente do respetivo estado, sendo competente para deles conhecer o juiz do processo instaurado em primeiro lugar (...)”. Esta alteração à lei, estabelecendo que os processos da comissão serão apensos aos judiciais, independentemente do estado destes, esvazia, quase por completo o princípio da subsidiariedade.

Iremos agora analisar os contornos do princípio da subsidiariedade no âmbito do processo protetivo, designadamente as exceções legais à sua aplicação e a intervenção subsidiária ou complementar do Tribunal.

3. Desvios ao princípio da subsidiariedade no processo protetivo

Como se referiu, a lei não exclui a intervenção do Tribunal na promoção e proteção da criança em perigo.

Nalguns casos a lei prevê uma intervenção subsidiária ou complementar do Tribunal, como ocorre, designadamente, quando:

- Não seja prestado ou seja retirado o consentimento para a intervenção (artigo 11.º, al. b), da LPPCJP);
- Haja oposição à intervenção da CPCJP pela criança/jovem (artigo 11.º, al. c), da LPPCJP);
- Inexista disponibilidade de meios para aplicar ou executar a medida (artigo 11.º, al. d), da LPPCJP);
- Não haja decisão da CPCJP após seis meses do conhecimento da situação de perigo (artigo 11.º, al. e), da LPPCJP);
- Seja incumprida reiteradamente o acordo de promoção e proteção (artigo 11.º, al. b), da LPPCJP);
- Ocorra oposição do Ministério Público à decisão da CPCJP (artigo 11.º, al. f), da LPPCJP);
- Não haja acordo de promoção e proteção (artigo 11.º, al. d), da LPPCJP);
- Se verifique a apensação a processo judicial (artigo 11.º, al. g), da LPPCJP).

A lei, porém, previu, em alguns outros casos, também, a intervenção exclusiva do Tribunal afastando *tout court* a participação da comissão. Assim, quando:

- A comissão não tenha competência para aplicar a medida protetiva adequada (artigo 11.º, al. a), parte final, 35.º, al. g), e 38.º da LPPCJP);
- Ocorram situações de urgência, ou seja, de perigo atual e iminente para a vida ou integridade física e haja oposição dos detentores das responsabilidades parentais (artigo 91.º da LPPCJP);
- Se verifiquem situações de urgência no âmbito do processo tutelar educativo (artigo 43.º, n.º 2, da LTE).

O Tribunal é, ainda, chamado a intervir na seguinte situação:

– Quando não esteja instalada comissão com competência na área da residência da criança (artigo 11.º, al. a), da LPPCJP).

Iremos analisar alguns desses desvios ao princípio da subsidiariedade.

3.1. Intervenção subsidiária ou complementar do Tribunal

Como se referiu, há situações em que à comissão compete *ab initio* intervir para acompanhar a situação de perigo, mas, em que, posteriormente, o processo é remetido a Tribunal para aí prosseguir termos.

Examinaremos, então, algumas dessas situações.

3.1.1. Oposição do Ministério Público à decisão da CPCJP – artigos 11.º, alínea f) e 76.º da LPPCJP

A jurisdição partilhada da comissão e do tribunal, embora subsidiária, pode ocorrer em algumas das situações previstas no artigo 11.º da LPPCJP, como acontece, por exemplo, no caso da sua alínea f) em que o MP pode opor-se a uma medida aplicada pela comissão por a considerar ilegal ou inadequada. Como exemplo pode referir-se o caso de uma criança que é objeto de abuso sexual¹⁰ dentro da família e a comissão determina a aplicação da medida de apoio junto dos pais, o que não é aceite pelo MP, nos termos previstos no artigo 76.º, n.º 1, da LPPCJP, por considerar aquela inadequada.

Num caso como o referido, após a prolação da decisão judicial a julgar a medida inadequada, entendemos dever manter-se o processo no tribunal. Outra era, todavia, a opinião de (GUERRA, Paulo, ob. cit., a fls. 51) que considerou, debruçando-se sobre a questão, que o processo deveria ser devolvido, após a decisão judicial, à comissão que inicialmente decretara a medida considerada inadequada pelo tribunal.

¹⁰ O atual artigo 11.º, n.º 1, al. b), da LPPCJP estabelece que “A intervenção judicial tem lugar quando (...) A pessoa que deve prestar consentimento... haja sido indiciada pela prática de crime contra a liberdade ou a autodeterminação sexual que vitime a criança ou jovem carecidos de proteção, ou quando, contra aquela tenha sido deduzida queixa pela prática de qualquer dos referidos tipos de crimes.”, assim nessa situação seria classificada de ilegal e não de inadequada.

3.1.2. Falta de consentimento ou oposição à intervenção – artigo 11.º, alínea b), da LPPCJP

No encontro de magistrados do MP de 19 de novembro de 2007 e 25 de janeiro de 2008, refletiu-se sobre o sentido e alcance do requisito legitimador da intervenção das CPCJP “*consentimento expresso dos pais*” a que alude o artigo 9.º da LPPCJP e debateram-se as seguintes questões:

- a) Determinar se no caso de ambos os progenitores viverem com a criança ou o jovem será necessário o consentimento de ambos os pais ou se bastará o consentimento de um deles?
- b) Vivendo a criança ou jovem só com um dos progenitores, designadamente, em caso de separação ou divórcio, se bastará o consentimento do progenitor que tenha a sua guarda e/ou a titularidade do exercício das responsabilidades parentais?
- c) Se no caso da criança/jovem se encontrar à guarda de outrem, em situação configurável como “*guarda de facto*” (cfr. artigo 5.º, alínea b), da LPPCJP), se será, ainda assim, necessária a obtenção do consentimento dos progenitores?

Tendo presente os princípios norteadores da intervenção previstos no artigo 4.º, alíneas f) (responsabilidade parental), h) (obrigatoriedade da informação) e i) (audição obrigatória e participação), da LPPCJP, bem como a norma constitucional ínsita no artigo 36.º, n.º 5, da CRP, deve procurar obter-se o envolvimento no processo de ambos os progenitores, mesmo que um deles não seja detentor da guarda e/ou titularidade do exercício das responsabilidades parentais e também na situação em que outrem detenha a guarda de facto.

Entende-se, pelo exposto, que o normativo deve ser interpretado no seguinte sentido:

- a) O consentimento legitimador da intervenção da CPCJP a que alude o artigo 9.º da LPPCJP deve ser sempre prestado por ambos os progenitores.
- b) Ainda que apenas um dos progenitores seja o detentor da guarda e/ou da titularidade do exercício das responsabilidades parentais, *verbi gratia* em caso de separação ou divórcio, deve o mesmo consentimento ser obtido também de ambos os progenitores¹¹, exceto nos casos de ausência por incontactabilidade devida a desconhecimento do paradeiro¹², incapacidade ou outra causa de impossibilidade e de inibição do exercício das responsabilidades parentais.

¹¹ Foi essa a opção expressa do legislador aquando da alteração da LPPCJP, pela Lei n.º 142/2015 de 8 de setembro, quando no artigo 9.º, n.º 2, passou a estabelecer “*A intervenção das comissões de proteção das crianças e jovens depende do consentimento de ambos os progenitores, ainda que o exercício das responsabilidades parentais tenha sido confiado exclusivamente a um deles, desde que estes não estejam inibidos do exercício das responsabilidades parentais.*”.

¹² O n.º 3 do artigo 9.º da LPPCJP (nova redação) estabelece que “*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.*”.

- c) O consentimento de quem tem a guarda de facto – ainda que legitimador do impulso e desenvolvimento subsequente do processo – não dispensa a realização de todas as diligências possíveis em vista do estabelecimento de contacto com ambos os pais e de obtenção da sua anuência para a intervenção.
- d) Caso, em qualquer momento do processo, algum dos pais se oponha à intervenção, cessa a legitimidade da CPCJP.
- e) Cessa também tal legitimidade sempre que o detentor da guarda de facto retire o consentimento necessário¹³.

3.1.3. Avocação judicial do processo protetivo pendente na comissão no âmbito do artigo 81.º, n.º 2, da LPPCJP¹⁴

Quando relativamente a uma mesma criança forem instaurados sucessivamente processo de promoção e proteção, tutelar educativo ou providência tutelares cíveis o Juiz poderá avocar os autos de promoção e proteção a correr termos na comissão para apensação ao processo judicial.

Ocorrendo, contudo, o regime de avocação dos processos administrativos pendentes torna-se sempre necessária existir fundamentação judicial que a justifique.

A justificação para essa avocação há-de ter como fundamento uma impossibilidade de harmonização entre a atividade que as comissões de proteção visam atingir com os acordos alcançados e os fins visados pelas medidas que o Tribunal se propõe adotar nos processos judiciais pendentes. Fora dessas situações, devidamente fundamentadas, a avocação de processos deve ser considerada abusiva e não ser ordenada pelo Tribunal, porquanto contende com o princípio da subsidiariedade¹⁵.

Como exemplo de uma impossibilidade de harmonização entre os processos pendentes pode configurar-se a situação de existirem suspeitas de abuso sexual sobre a criança por parte dos progenitores, suscitadas no processo de regulação do exercício das responsabilidades parentais e na comissão ter sido aplicada a medida de apoio junto dos pais¹⁶.

¹³ O atual n.º 8 do artigo 9.º da LPPCJP estabelece que “Nos casos previstos nos n.ºs 3 e 5, cessa a legitimidade da comissão de proteção para a intervenção a todo o momento, caso o progenitor não inibido do exercício das responsabilidades parentais se oponha à intervenção.”

¹⁴ O artigo 81.º, n.º 2, da LPPCJP foi revogado pela Lei n.º 142/20015, de 8 de setembro.

¹⁵ Atualmente tendo em consideração a redação do artigo 81.º, n.º 1, da LPPCJP o Tribunal deverá sempre avocar o processo protetivo.

¹⁶ Como já se referiu, em anterior nota de rodapé, esta situação foi agora expressamente prevista no artigo 11.º, n.º 1, al. b), da LPPCJP.

3.1.4. Indisponibilidade de meios da comissão para executar a medida - artigo 68.º, alínea c), da LPPCJP¹⁷

No encontro de magistrados do MP de 27/11/2008, refletiu-se sobre a remessa pela CPCJP, nos termos deste artigo 68.º, alínea c), da LPPCJP¹⁸, de processo de promoção e proteção relativo a jovem com mais de dezoito anos que requereu a continuação da intervenção e sobre a legitimidade do MP para a propositura da competente ação.

A questão versava sobre a situação de um jovem com mais de dezoito anos que oportunamente requereu a continuação da intervenção pela comissão, ao abrigo do disposto no artigo 5.º, alínea a), da LPPCJP.

Tendo a CPCJP remetido o processo ao MP, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 68.º da LPPCJP – sendo certo que a remessa ao abrigo da alínea b) se mostraria incompatível com a vontade de continuação da intervenção protetiva – questionou-se se o MP teria legitimidade para propor a ação uma vez que o jovem já havia completado dezoito anos e a comissão teria tido dificuldades para conseguir o apoio das instituições e entidades que poderiam apoiá-lo, pois já atingira a maioridade.

Entendemos que a resposta a dar à questão colocada deve ser afirmativa.

O Ministério Público intervém nesta sede como promotor dos direitos das crianças e dos jovens, legitimidade que lhe é conferida pelo artigo 1.º do Estatuto do MP¹⁹ e pelo artigo 72.º, n.ºs 1 e 3 da LPPCJP, na certeza de que o conceito de jovem abrange aquele que, tendo completado já dezoito anos, haja requerido a continuação da intervenção (artigo 5.º, alínea a), da LPPCJP).

Competindo-lhe, em especial, propor as ações que, em nome daqueles, se revelem as mais adequadas para a defesa dos seus interesses, e sendo essa iniciativa processual exclusiva, o MP, recebida a comunicação a que alude o citado artigo 68.º, al. c), da LPPCJP – e caso considere ser de aplicar uma medida, que a comissão por impossibilidade de meios ou oposição de outras entidades não consegue implementar -, tem legitimidade para requerer a abertura do respetivo processo judicial (artigo 73.º, n.º 1, alínea b), da LPPCJP).

Pelas razões expostas considera-se ser de adotar a seguinte prática:

Efetuada pela CPCJP comunicação nos termos da alínea c) do artigo 68.º da LPPCJP relativamente a jovem que, havendo já completado dezoito anos, tenha requerido oportunamente a continuação da intervenção ao abrigo do disposto no artigo 5.º, alínea a) do mesmo diploma, deve o Ministério Público, caso considere ser de aplicar uma medida de promoção e proteção, requerer a abertura do respetivo processo judicial, uma vez que para tal

¹⁷ Esta alínea c) do artigo 68.º foi revogada pela Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro.

¹⁸ Na Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, a alínea c), do artigo 68.º, foi revogada.

¹⁹ Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

tem legitimidade, nos termos do disposto no artigo 1.º do Estatuto do MP e nos artigos 72.º, n.ºs 1 e 3 e 73.º, n.º 1, alínea b), da LPPCJP.

3.2. Intervenção reservada e exclusiva dos Tribunais

Há situações em que à comissão fica vedada de intervir *ab initio* na proteção das crianças e jovens. Analisemos, então alguns casos em que a intervenção protetiva cabe em exclusivo aos Tribunais.

3.2.1. Intervenção judicial por virtude de a comissão não ter competência para aplicar a medida protetiva adequada - artigo 11.º, al. a), parte final da LPPCJP

Nos casos previstos na alínea g) do artigo 35.º da LPPCJP ao confiar-se uma criança/jovem a uma instituição com vista a futura adoção está-se a retirar a mesma ao controlo dos seus familiares, o que só pode ter lugar, segundo o artigo 36.º da CRP mediante a intervenção exclusiva dos tribunais.

Pode colocar-se a questão de saber o motivo pelo qual a aplicação da medida de confiança com vista a futura adoção não poderá ser aplicada pela CPCJP se for prestado o consentimento decorridos que sejam as seis semanas previstas na lei.

O argumento utilizado é mais uma vez o artigo 36.º da CRP, os filhos não podem ser afastados dos pais a não ser mediante decisão judicial.

3.2.2. Situações de emergência - artigo 91.º da LPPCJP

Os artigos 91.º e 92.º regulam as situações de intervenção da comissão (ou das entidades com competência em matéria de infância e juventude), quando esta aplica uma medida adequada para proteger a criança de um perigo iminente para a sua vida ou integridade física, com a oposição dos responsáveis parentais.

Como já se referiu a intervenção da comissão apenas se mostra legitimada se colhido o consentimento dos representantes legais.

Se a comissão atua para proteger a criança, com a oposição dos representantes legais numa situação de perigo atual ou iminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem deverá concomitantemente pedir a intervenção do tribunal.

Exemplos de tais situações ocorrem, por exemplo, quando, o diretor de um hospital retém um recém-nascido nos serviços de saúde não o entregando aos pais, mesmo após alta hospitalar, por considerar que a criança veria a sua vida ou integridade física perigar se fosse entregue aos cuidados dos progenitores.

A situação deverá de imediato ser comunicada ao MP, que tentará o competente processo de promoção e proteção no tribunal territorialmente competente.

Nas situações do artigo 91.º da LPPCJP fica afastada a intervenção da comissão (tal como aconteceria se não tivesse sido colhido o consentimento para a intervenção).

3.2.3. Medida provisória aplicada no âmbito do processo tutelar educativo – artigo, 43.º, n.º 3, da LTE

Pode indicar-se como exemplo de caso de urgência a situação de um jovem que se encontra a ser ouvido no âmbito do processo tutelar educativo, com proposta de aplicação de medida de tarefas a favor da comunidade e o tribunal se apercebe que aquele se encontra entregue a si próprio apresentando-se com falta de higiene, subnutrido e verificando-se não reconhecerem os pais a existência de qualquer perigo.

No âmbito da audiência preliminar (artigo 104.º da LTE) o Juiz poderá decretar a medida protetiva provisória de acolhimento institucional, cabendo nessa situação ao MP intentar no prazo máximo de um mês ação própria junto do Tribunal.

Afasta-se, pela forma descrita, a intervenção da comissão, não atuando o princípio da subsidiariedade.

Pode questionar-se se situações como a referida apenas são viáveis no âmbito do processo tutelar educativo ou se uma atuação no mesmo sentido se pode verificar na pendência de qualquer processo de natureza tutelar civil.

Julgamos que, no âmbito de um processo de regulação do exercício das responsabilidades parentais o Juiz, ao abrigo do artigo 157.º da OTM²⁰, atento o princípio do superior interesse da criança e para salvaguardar a sua situação pode colocá-la provisoriamente junto de um familiar ou até de uma instituição. Nesse caso deveria comunicar tal facto à comissão para esta iniciar a intervenção protetiva, isto tudo sem prejuízo de, a existir já processo protetivo, o poder avocar²¹ – artigo 81.º e 11.º, al. g), da LPPCJP.

Se o princípio da subsidiariedade resultasse mais evidente, da redação do artigo 43.º, n.º 2, da LTE caberia e deveria o tribunal, também, comunicar a situação à comissão para esta prosseguir com a instauração do competente processo protetivo.

²⁰ Atualmente é o artigo 28.º do RGPTC. Tal dispositivo estabelece o seguinte: “*Em qualquer estado da causa e sempre que o entenda conveniente, a requerimento ou oficiosamente, o tribunal pode ouvir provisoriamente questões que devam ser apreciadas a final, bem como ordenar as diligências que se tornem indispensáveis para assegurar a execução efetiva da decisão*”.

²¹ Atualmente deverá o MP intentar a ação por apenso ao processo protetivo ou o Juiz avocar o processo, nos termos do artigo 81.º, n.º 1, da LPPCJP.

3.2.4. Remessa de processo protetivo por entidade estrangeira

No caso de um processo remetido por instância administrativa espanhola (equivalente à CPCJP) diretamente para o tribunal português, em que uma criança foi afastada do convívio familiar por decisão administrativa no âmbito da competência das autoridades não judiciais espanholas, o processo deve ser também objeto de apreciação pelo tribunal, pois trata-se de situação em que segundo o artigo 36.º da CRP, só é possível afastar a criança do convívio familiar, por decisão dos tribunais.

3.2.5. Situações de abuso sexual de crianças/jovens pelos responsáveis parentais

Pode questionar-se, se será de admitir *ab initio* a instauração do processo protetivo em tribunal, sem que ocorra uma intervenção prévia da CPCJP. Pensemos no exemplo de uma criança que esteja a ser vítima de abusos sexuais por parte do próprio progenitor. Cremos, que no quadro restrito imposto pela LPPCJP e, designadamente em relação a casos em que o Tribunal atua por motivo de urgência, como os referidos no artigo 91.º da LPPCJP, que o sistema protetivo pressupõe uma sinalização de contato com a comunidade em que a criança ou jovem se insere, de forma a avaliar a situação de perigo em que se encontra. Mesmo nas situações de perigo atual e iminente para a vida ou integridade física da criança existe um regime de proteção prévio pelas comissões ou outras entidades, como as autoridades policiais, que tomam contato com a situação. Também o artigo 4.º, al. j), da LPPCJP²² frisa que os problemas relacionados com as crianças e os jovens só em última instância devem ser objeto de apreciação pelos tribunais. Admitimos, contudo, que excepcionalmente, e através de despacho devidamente fundamentado, o Tribunal possa aceitar intervir inicialmente na proteção da criança por semelhança ao que dispõe o artigo 81.º, n.º 2, da LPPCJP, que lhe permite avocar os processos protetivos afastando a comissão dessa intervenção²³. No sentido exposto se pronunciou o Acórdão da Relação de Lisboa de 30-06-2009 em que foi relatora a Juíza Desembargadora Isabel Salgado²⁴.

²² Atualmente o princípio da subsidiariedade encontra-se previsto na alínea k) por virtude da inserção da nova alínea g) que se reporta ao princípio do primado da continuidade das relações psicológicas profundas

²³ Atualmente o processo protetivo terá necessariamente de correr termos no tribunal atento o disposto no artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da LPPCJP.

²⁴ Nesse acórdão refere-se designadamente que “um processo de promoção e proteção deve subordinar-se ao princípio da prevalência da família, mas não é, porém, defensável levar ao absoluto tal princípio, quando as circunstâncias concretas o exigam, pois que, não são os laços sanguíneos que determinam nos visados as aptidões para cuidar e amar crianças, ajudando-as no seu crescimento emocional e integração social (...) O pai biológico do menor, demonstrada a sua situação de abusador sexual de menores e outros comportamentos sexuais desviantes, cuja recuperação não se provou, constituiu um perigo eminente para o filho, não se inserindo num quadro de referências afetivas e parentais aceitáveis na sociedade, limitando-se a interpretar o direito de guarda do filho como mera existência de condições materiais para o alimentar e facultar-lhe casa em condomínio privilegiado, contudo, privando-o da base indispensável ao seu crescimento harmonioso em meio familiar não são estruturados em valores e princípios morais que permitam à criança/jovem, um normal desenvolvimento social, sendo óbvio que o Tribunal também não pode endereçar à mãe do menor tão pouco um voto de confiança, pois que, jamais se estabeleceu entre ambos vínculo de filiação que pretende agora reclamar e que por tal mereça tutela (...) Tendo entregado sem restrição o filho ao pai com escassos meses de vida e sem contacto algum ulterior, reitera agora a idoneidade do progenitor para dele cuidar, sabendo que foi condenado por atos sexuais com menores e que se move no meio promíscuo das revistas de sexo e desvios comportamentais e coabitou com o filho na companhia de outro homem, que abusou sexualmente do próprio filho.

3.3. Outras situações de afastamento do princípio da subsidiariedade

Outros casos exigem que a instância judicial se mantenha pendente, sem que seja determinado o arquivamento do processo protetivo.

Apreciemos os dois exemplos que se seguem.

3.3.1. Questiona-se se na sequência de um processo de promoção e proteção for aplicada uma medida de acolhimento institucional de jovem, verificando-se, subseqüentemente a tal decisão, que o mesmo fica sujeito a medida de internamento em centro educativo no âmbito de um processo tutelar educativo, se deverá cessar a medida de promoção e proteção ou esta deve manter-se?

Deve notar-se, antes de mais, dever o MP zelar pelo cumprimento de todas as regras tendentes à boa harmonização das decisões proferidas no âmbito de processos de promoção e proteção, tutelares cíveis e tutelares educativos, dando cabal cumprimento ao que vem disposto nos artigos 81.º, n.º 1, da LPPCJP, 148.º e 154.º da OTM²⁵, e 37.º, n.º 2 e 43.º, n.º 3, da LTE.

O escopo da intervenção, em sede de promoção e proteção, e, designadamente, do decretamento das correspondentes medidas é o de afastar o perigo a que as crianças e jovens se encontrem expostos, proporcionar-lhes as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral e garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso (cfr. artigo 34.º da LPPCJP).

Cabe aqui, antes de mais, sublinhar que, visando a medida tutelar educativa de internamento a educação do jovem para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade (cfr. artigo 2.º da LTE), a execução daquela prevalece sobre a medida protetiva de acolhimento institucional anteriormente decretada, inviabilizando a execução desta última, enquanto aquela perdurar.

Repare-se, de resto, na estatuição contida no artigo 43.º, n.º 3, da LTE, ao referir que as decisões proferidas em processos que decretam medidas ou providências de qualquer natureza relativamente ao mesmo jovem devem conjugar-se com as proferidas no processo tutelar educativo, conferindo primazia ao processo tutelar educativo relativamente ao de promoção e proteção. Tal foi legislado, certamente na consideração de que a intervenção no sentido da educação para o direito e da inserção do jovem, de forma digna e responsável, na vida em comunidade (cfr. artigo 2.º, n.º 1, da LTE) visada pelo primeiro, reveste natureza preponderante e mais abrangente do que a mera remoção da situação de perigo a que aquele haja sido exposto, o que constitui um propósito fundamental que norteia o processo de promoção e proteção.

²⁵ Atuais artigos 27.º e 11.º do RGPTC.

A questão colocada reside em saber se o início de execução da medida tutelar educativa de internamento impõe a revisão da medida protetiva de acolhimento institucional e se deverá ser decidida a cessação de tal medida, na consideração de ser desnecessária a respetiva continuação (cfr. artigo 62.º, n.ºs 2, 3, alínea a), e 4 da LPPCJP)²⁶.

Embora uma primeira aproximação à questão possa apontar para uma resposta afirmativa, razões de economia processual a tal parecem obstar.

É que a medida de internamento em centro educativo tem um prazo máximo de execução de três anos (cfr. artigo 18.º, n.º 3, da LTE), sendo, não raras vezes, desde o seu início, suscetível de efetuar-se um juízo de prognose favorável relativamente à necessidade de execução da medida de acolhimento institucional do jovem, em momento subsequente ao termo da execução do internamento (mormente, por, desde logo, se saber da inexistência de esteio familiar apto a proporcionar àquele as condições adequadas ao seu processo de crescimento e desenvolvimento).

Nesses casos e perante tal necessidade, a cessação da medida de acolhimento institucional decorrente do início de execução da medida tutelar educativa de internamento, revelar-se-ia prematura e imporia o oportuno acionamento do dispositivo legal contido no artigo 43.º, n.º 2, da LTE²⁷, com dispensável acréscimo de atividade processual.

A conclusão que se deve extrair é a de que, iniciada a execução de medida tutelar educativa de internamento, deverá declarar-se a insusceptibilidade de execução da medida de promoção e proteção de acolhimento institucional enquanto o internamento perdurar, com a correspondente suspensão da instância (cfr. artigo 276.º, n.º 1, al. c), do CPC), a qual deverá subsistir até à cessação da execução daquela medida tutelar educativa.

Convém, aliás, não esquecer, que o processo instaurado em segundo lugar correrá por apenso ao primeiramente instaurado (cfr. artigo 81.º, n.º 1, da LPPCJP e 154.º, n.ºs 1 e 2, da OTM).

Acresce a tudo o que foi referido que a imposição legal de elaboração periódica de relatórios sobre a execução das medidas de internamento e, em especial, de elaboração de relatório final da sua respetiva execução (a remeter ao Tribunal pelo diretor do centro educativo com a antecedência de 15 dias relativamente à data prevista para a cessação da medida, nos termos do n.º 4 do artigo 154.º da LTE) permitirá aferir da necessidade de subsequente execução da medida de acolhimento institucional, proporcionando a inexistência de hiatos e a harmonização de decisões, em prol da defesa do superior interesse do jovem.

Em resumo e concluindo considera-se dever ser de adotar a seguinte prática judicial:

²⁶ Nesse sentido se pronunciaram Helena Bolieiro e Paulo Guerra, in “A Criança e a Família - Uma Questão de Direitos”, Coimbra Editora, 2009, pág. 144 e segs., referindo que a ideia base é a de que uma criança ou jovem de bem com o direito mais facilmente se desvia de uma situação de perigo.

²⁷ Atualmente o processo judicial de promoção e proteção teria de ser reaberto atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LPPCJP, em todo o caso também se encontra previsto agora um acompanhamento pós internamento e um período de supervisão intensiva – artigo 158.º, A e 158.º-B da LTE.

– Iniciada a execução de medida tutelar educativa de internamento de um jovem, deverá declarar-se a insusceptibilidade de execução da medida de promoção e proteção de acolhimento institucional que anteriormente relativamente ao mesmo haja sido decretada, enquanto tal internamento perdurar, com a correspondente suspensão da instância (cfr. artigo 276.º, n.º 1, al. c), do CPC) pelo período no decurso do qual tiver lugar a execução da referida medida tutelar educativa;

– Finda a execução da medida tutelar educativa e, salvo a ocorrência de factos novos que a tal obstem, deverá o Ministério Público pronunciar-se no sentido de ser retomada a execução da medida de promoção e proteção de acolhimento institucional.

3.3.2. A questão da extinção, ou não da instância, pode ocorrer, igualmente, quando aplicada a medida de acolhimento institucional de longa duração, optando-se, então, neste caso, por se manter o processo protetivo pendente. Nesse caso o MP não tentará a competente ação tutelar cível.

No superior interesse da criança justifica-se que o controle da execução da medida seja realizado pelo Tribunal, porquanto poderá ocorrer a necessidade de prolongar a medida até aos vinte e um anos ou decidir de situações de fuga, de visitas etc, não fazendo sentido que haja de ser de novo intentada ação na comissão, partindo-se da premissa que uma criança colocada numa instituição é sempre uma criança em perigo²⁸.

4. O princípio da subsidiariedade em ação no processo protetivo

Consideremos em seguida alguns casos práticos em que o princípio da subsidiariedade deve ser considerado para solucionar questões de competência ou de jurisdição.

4.1. Pendência de processo protetivo simultaneamente na comissão e no Tribunal

Pode ocorrer em determinadas situações que a comissão tenha aplicado uma medida protetiva na área da sua competência e entretanto o tribunal haja aplicado também a mesma medida ou outra distinta.

Tal poderá ocorrer nos casos de procedimentos urgentes, em que a comissão tomou uma medida adequada à proteção imediata da criança solicitando, desde logo a intervenção do Tribunal e outra comissão já tivesse alcançado um acordo de promoção e proteção junto da família.

Tomemos, por exemplo, o caso real de uma jovem encontrada em Faro com evidentes sinais de fome, falta de higiene, desorientação espacial e indocumentada.

²⁸ Solução consagrada no atual artigo 81.º, n.º 2, da LPPCJP.

A CPCJP como medida adequada encaminhara a jovem para uma instituição, ao abrigo do artigo 91.º da LPPCJP.

O Tribunal confirmou a medida (artigo 92.º da LPPCJP) e determinou a aplicação provisória do acolhimento institucional (artigo 37.º da LPPCJP). Entretanto, chegou ao conhecimento do Tribunal de Faro, já ter, anteriormente, em Setúbal, área da residência habitual da jovem, sido aplicada a mesma medida junto da comissão.

Na situação apontada deverá prevalecer, atento o princípio da subsidiariedade, a medida aplicada junto da comissão de Setúbal, não só por virtude de a mesma resultar necessariamente de acordo entre todos os interessados, como por a tal impor o princípio da subsidiariedade. A medida aplicada pelo Tribunal de Faro deve ser revista e determinada a sua cessação ao abrigo do artigo 63.º, n.º 1, al. b), e do artigo 4.º, al. j), da LPPCJP, prosseguindo a comissão de Setúbal no acompanhamento da execução da medida por si decidida²⁹.

4.2. Indeferimento liminar por verificação da exceção da falta do pressuposto de jurisdição

Julgamos de incluir neste caso todas as situações em que a intervenção judicial tenha lugar fora do contexto indicado no artigo 11.º da LPPCJP, violando o princípio da subsidiariedade.

A hipótese de ser requerida a abertura do processo judicial de promoção quando se não verifique alguma das situações contempladas naqueles artigos deve levar o tribunal a não receber o processo por se verificar falta de jurisdição dos tribunais para se pronunciarem sobre a questão suscitada, tratando-se de caso em que o Tribunal deve declinar o poder de conhecer da referida questão, nos termos aplicáveis do artigo 109.º do CPC.

Um caso em que ocorrerá falta de jurisdição dos tribunais será, por exemplo, a de ter sido detetada uma situação de perigo para a criança subsumível no dispositivo contido no artigo 3º da LPPCJP e se pretender, desde logo, a intervenção do tribunal, sem que a comissão seja chamada numa primeira fase a intervir, pois a intervenção judicial é subsidiária e encontra-se apenas reservada, por lei, às situações previstas nos artigos 91.º, n.º 1 e 11.º da LPPCJP.

A verificar-se um conflito de jurisdição o mesmo deverá ser solucionado pelo STJ nos termos previstos nos artigos 110.º a 114.º do CPC, depois de suscitado oficiosamente pelo tribunal, pelo MP ou pelos intervenientes junto do presidente do STJ (artigo 111.º, n.ºs 1 e 2, do CPC).

Num caso em que verificámos existir conflito de jurisdição, o MP de turno no Tribunal de Família e Menores de Faro ignorava que havia sido instalada uma comissão de proteção em S. Brás de Alportel. Verificado o lapso, reconheceu-se estar-se perante um caso em que se justificava a intervenção da comissão de proteção e remeteu-se-lhe o processo, atento o princípio da subsidiariedade.

²⁹ Atualmente este caso teria solução distinta, porquanto o processo da comissão teria de ser apensado ao do Tribunal nos termos do artigo 81.º, n.º 1, da LPPCJP.

4.3. Arquivamento do processo judicial e reabertura (instância extinta)

Nesta situação a CPCJP deve ser chamada de novo a intervir, não se reiniciando o processo judicial arquivado.

Neste sentido, face à redação da lei consideram-se ser de seguir as seguintes práticas judiciais:

- As medidas elencadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 35.º da LPPCJP têm natureza autónoma pelo que é incorreta a reabertura do processo judicial³⁰;
- A título excecional e perante a subsistência de efetiva situação de perigo para além do prazo de duração máxima da medida, o MP poderá, tendo em atenção a natureza de jurisdição voluntária do processo de promoção e proteção - designadamente o que se dispõe no artigo 987.º do CPC -, pronunciar-se pela prorrogação do prazo máximo de execução da medida, sem perder de vista a estrita necessidade de, no mais curto prazo, ser (re)definido o projeto de vida da criança³¹.
- Caso tal posição não venha a merecer a concordância do Juiz, não obstante a subsistência da situação de perigo - ocorrendo o arquivamento do processo por cessação da medida pelo decurso do respetivo prazo, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, al. a), da LPPCJP -, deverá, então, o MP, sem prejuízo de eventual interposição de recurso, efetuar a correspondente comunicação à CPCJP.

Por isso, a prorrogação não pode ser encarada como mais uma tentativa de alcançar a proteção e promoção da criança, quando, nos dezoito meses antecedentes o que ocorreu foi a falência da mesma, por inadequação ou inércia ou desajustamento da medida aplicada.

5. Conclusões

- 1) O princípio da subsidiariedade protetiva confere prevalência à intervenção comunitária em detrimento da judicial;
- 2) Só nos casos previstos na lei (artigos 38.º, 91.º, 42, n.º 2 e 11.º da LPPCJP) o Tribunal poderá intervir em substituição da comissão (entidade intermédia);

³⁰ O atual artigo 81.º, n.º 1, estabelece a obrigatoriedade da reabertura do processo judicial.

³¹ Na decisão proferida no TRL, em 01.06.2010, no processo 720/07.9TMLS.B.L1 pela Juíza Desembargadora Maria José Simões, considerou-se que numa situação em que se mantém o risco para a criança, deverão prosseguir os autos no termo dos períodos de dezoito meses, com marcação de nova conferência nos termos do artigo 112.º - com revogação da decisão que mandara arquivar o processo.

No Ac. TRL de 23-10-20 em que foi Relatora Teresa Prazeres Pais também se considerou que verificados os pressupostos substantivos legalmente estabelecidos para a revisão e prorrogação da medida determinada pelo tribunal e a sua adequação, e sendo ainda vigente uma situação de perigo da criança, não obstante o esgotamento do prazo máximo de duração da medida, é ainda admissível a sua prorrogação.

- 3) Na pendência da instância judicial o Tribunal acompanhará a execução da medida protetiva dando prevalência à manutenção da suspensão da instância se no caso o superior interesse da criança o reclamar;
- 4) Encontrando-se finda a instância, em caso de reabertura do processo protetivo, a competência para definir a medida de apoio aplicável caberá em primeiro lugar à CPCJP, atento o princípio da subsidiariedade³².

³² Atendendo à redação do atual artigo 81.º, n.º 1, da LPPCJP as conclusões seriam distintas, e devem ser formuladas nos seguintes moldes:

- 1- O princípio da subsidiariedade protetiva confere prevalência à intervenção comunitária em detrimento da judicial, exceto quando já tenha corrido termos ou se encontre pendente processo no Tribunal de Família relativamente à mesma criança ou jovem, pois nessa situação o processo protetivo corre sempre no tribunal.
- 2- Se a intervenção judicial junto de uma determinada criança ou jovem já ocorreu em sede judicial a intervenção da comissão é sempre afastada.
- 3- Com a alteração do artigo 81º, nº 1 da LPPCJP o princípio da subsidiariedade apresenta um carácter meramente residual, pois a regra da competência por conexão irá afastar as comissões da intervenção protetiva, principalmente quando se entenda, como nós, que a apensação ocorre mesmo quando os processos tutelar educativo ou cível se encontrem arquivados.



5. AS COMISSÕES DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS – A COMUNIDADE EM AÇÃO NA PROMOÇÃO E DEFESA DAS CRIANÇAS

Alexandre Varela*

Introdução

1. “As comissões de proteção de crianças e jovens têm demasiado poder!”
2. O Plano Local de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança no Processo de Prevenção de Maus Tratos

Notas Finais

Introdução

O presente texto foi redigido a partir de uma comunicação realizada no Centro de Estudos Judiciários em 20 de fevereiro de 2015, integrada no programa de uma ação de formação contínua subordinada ao tema da Intervenção Protetiva do Estado¹.

A apresentação foi então estruturada em torno de algumas das características genéricas do sistema de proteção português, tomando como ponto de partida para a reflexão o exercício e controlo do poder [*implícito*²] para, num segundo momento, assinalar alguns casos de intervenção pela Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Évora quer ao nível da intervenção reparadora, quer ao nível da prevenção primária.

Mas antes, há um par de tendências características das comissões de proteção no sistema de proteção português que não podem ser ignoradas.

Em primeiro lugar, a desjudicialização do sistema de proteção teve e continua a ter em Portugal um forte mas latente argumento que consiste na otimização dos recursos, combinando a justificação da subsidiariedade e a justificação do reforço do papel da comunidade com o objetivo de reduzir despesa do Estado, mutualizando-a e partilhando o esforço com milhares de entidades de primeira linha um pouco por todo o país.

Em segundo lugar e à semelhança de outras tendências europeias, assistiu-se ao movimento da desinstitucionalização, consubstanciada pelo envolvimento crescente da comunidade em detrimento da institucionalização (seja de crianças e jovens, seja na área da saúde mental). Este movimento, que saudamos, cifra-se numa esmagadora decisão de medidas em meio natural de vida em detrimento das medidas de acolhimento mas, também, no aumento dos processos de promoção e proteção e na sequente exigência operativa de mais recursos. No caso de Évora, em 2014, 85% das medidas de proteção situavam-se na órbita da manutenção

* Presidente da CPCJ de Évora 2012/2014.

¹ O convite feito pelo CEJ para a referida comunicação foi posterior ao período em que exerci funções na CPCJ de Évora, entre setembro de 2011 e junho de 2014.

² Da terminologia de Kenneth Galbraith.

da criança no meio natural de vida e prosseguia-se o objetivo de criar condições para a reunificação familiar nos casos de crianças institucionalizadas.

Por fim, há uma competência reservada às comissões alargadas à qual, em Évora, demos especial relevância: a promoção de direitos através da prevenção primária, assunto a que regressaremos na última parte com o Plano Local de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens.

1. “As comissões de proteção de crianças e jovens têm demasiado poder!”

Esta é uma afirmação que ouvi com alguma frequência ao longo dos quase três anos transitados pelo mundo das comissões de proteção. E não é inusitada quando no terreno e dada uma realidade concreta, a análise permita concluir por tal juízo. Pude testemunhá-lo, aliás, em algumas ocasiões. Mas não da forma generalizada como detetado naquela asserção, ouvida da boca de diversos agentes, incluindo magistrados. As comissões têm o poder formal que têm.

Contudo, é verdade que há uma dimensão relacional do poder e da forma como ele é exercido, a qual pode ser encontrada na caracterização dada por Michel Foucault ao *poder disciplinar* e, conseqüentemente, ao nível da *autoridade racional-legal*, no sentido weberiano, de que são investidos os técnicos das comissões de proteção. Estes evoluem no terreno não raras vezes como os «donos dos recursos» em contextos de privação material e de direitos. Toda a relação social é uma relação de poder. Por conseguinte, em resultado do processo de desjudicialização da proteção de crianças e jovens (os aludidos «menores»), é natural que as comissões de proteção (antes comissões de proteção de menores) herdassem também do ponto de vista simbólico parte do *jus imperium* dos tribunais. De resto, alimentado por alguma ignorância mas também pela relação privilegiada entre comissões e tribunais. Sobre o *poder simbólico*, Pierre Bourdieu defendia tratar-se de um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnosiológica, estruturante e estruturada, desenvolvida na comunicação e no conhecimento e que, assim, cumpre a função política de instrumento de imposição ou de legitimação da dominação, na medida em que produz conceções homogéneas, fruto da aceitação e de consensos alcançados. Este poder simbólico, suscetível de transformar (através do conhecimento e da comunicação, na senda do papel que lhe reserva Jürgen Habermas) a visão do mundo e, por conseguinte, a praxis, só se exerce se for reconhecido. É este o ponto nevrálgico da situação e que pode começar com uma carta e com a primeira entrevista para a obtenção do consentimento.

Apesar de latente, é aí que a relação de poder se começa a estruturar, sendo suscetível de definir as posições de autoridade e de fragilidade que cada parte desenvolve na *estruturação* da relação. E é nesse momento que faz toda a diferença deixar claros os princípios fundamentais da intervenção, com particular enfoque no superior interesse da criança, na prevalência da família, na audição obrigatória e participação e no princípio da responsabilidade parental. Deixar claros e inteligíveis estes princípios «horizontalizando» a relação é, a meu ver, o primeiro passo para construir uma relação de confiança e estabelecimento das bases para

uma intervenção com a família e não contra esta³. O elemento-chave é o consentimento para a intervenção.

Em todo o caso, o legislador previu, e bem, estas questões, operando uma diluição e mitigação de competências e poderes, seja ao nível da formulação das comissões enquanto consórcios que reúnem e integram as entidades de primeira linha numa perspetiva de mobilização dos recursos existentes nas comunidades, seja fazendo depender quaisquer medidas do prévio consentimento dos progenitores, reservando naturalmente a autoridade do Estado e do poder coercivo aos tribunais.

1. Com efeito, as comissões, enquanto consórcios de entidades de primeira linha com competências em matéria de infância e juventude, congregam um vasto acervo de recursos disponíveis na comunidade e que, numa perspetiva de partilha, podem ser fundamentais nas intervenções e no próprio funcionamento das comissões de proteção. Porém, permitiram também a multiplicação dos olhares da sociedade sobre as crianças ao incluírem entidades não especificamente vocacionadas em matérias de infância e juventude, alargando a participação não apenas aos «peritos» mas, também, aos detentores de recursos em áreas-chave para a estruturação familiar, como é o caso do IEFP, autarquias locais, entre outros, funcionando como uma rede social especificamente focada nas crianças e jovens.

2. Assim, enquanto universo de recursos, a composição das comissões abrange áreas tão distintas quanto a segurança social (RSI, prestações sociais, equipas técnicas, protocolos com IPSS), municípios (programas de intervenção social, rede de jardins-de-infância, respostas de natureza desportiva), estabelecimentos educativos (responsabilidades ao nível da escolaridade obrigatória, projetos TEIP, ação social escolar), hospitais e centros de saúde (gabinete médico-legal, NACJR, NHACJR, Intervenção Precoce, Psiquiatria, Pediatria), IPSS (creches, desenvolvimento de projetos de inclusão social), forças de segurança (apoio em intervenções, prevenção primária desenvolvida nestas matérias), IEFP (promoção do emprego e formação profissional) entre outros.

3. Uma das formas possíveis e adequadamente previstas pelo legislador para mitigar e diluir os poderes foi reservar a prerrogativa da medida de adoção e tutelares educativos aos tribunais e, evidentemente, preservar o uso da coerção legítima do Estado na órbita dos órgãos de soberania judiciais. No entanto, neste processo de desjudicialização da justiça há uma porção de poder, designadamente simbólico, que é partilhado com as comissões de proteção, colocando-as num patamar institucional intermédio. Neste contexto, adquire particular relevância a obtenção do consentimento dos progenitores à intervenção, legitimando-a. No mesmo sentido, a deliberação de medida e execução do respetivo plano devem merecer a adesão dos progenitores, os quais têm o direito de retirar o consentimento em qualquer altura.

Para além de constituir um direito fundamental, o consentimento constitui-se como uma peça processual tão ou mais importante do que as deliberações de medidas e de planos de

³ Quando a larga maioria de medidas de promoção e proteção aplicadas respeitam à manutenção no meio natural de vida, a família é um elemento central na defesa do superior interesse da criança.

intervenção, resultando num primeiro controlo e regulação quer no que concerne à «autofiscalização» das comissões quer na fiscalização regular do Ministério Público. Mas não se fica por aqui a sua importância.

Desde logo porque:

- Funciona como garantia legitimadora da intervenção;
- Remete para o princípio da responsabilidade parental. Para além das razões jurídicas já enunciadas, o consentimento tem relevância estratégica na medida em que pressupõe a adesão dos pais à intervenção, reconhecendo-lhes, ao mesmo tempo, os seus deveres, importância e papel;
- Funciona em alguns casos como um ponto de rutura, «o momento em que a consciência se torna consciente», como diria a este propósito o *desassossegado* Bernardo Soares.

Ora, se o Primado do Consentimento adquire aqui uma relevância determinante e se o funcionamento multidisciplinar pode contribuir para uma melhor afetação de recursos, para a multiplicação dos olhares sobre a criança e para a coesão social e interinstitucional, dir-se-ia que uma boa avaliação diagnóstica concorre inevitavelmente para uma boa intervenção.

Os guias de intervenção definem metodologias estudadas e aplicadas as quais são validadas por processos científicos pelo que não cabe aqui pronunciar-nos sobre o assunto. Porém, os principais obstáculos nas avaliações diagnósticas podem ter origem no fechamento disciplinar e superespecialização de alguns técnicos, na relação assimétrica entre técnicos e processos de promoção e proteção e, também, no preconceito (muitas vezes fundado na experiência, na rotina e também em referências socioeconómicas e culturais), resultando em avaliações deficientes potenciadoras de intervenções desajustadas. Campo fértil para o exercício assimétrico de poderes.

Nesse sentido, a avaliação diagnóstica permite não só compreender a realidade como, também, estabelecer uma primeira rutura epistemológica com o senso comum, no sentido dado por Gaston Bachelard.

Antes de mais, reservando a distância relativamente a juízos de valor por forma a prevenir aquilo que designaremos por *Efeito Rashomon*⁴, isto é, a construção de uma realidade a partir de descrições parciais e juízos pessoais como resultado das respetivas interpretações e interesses pessoais.

Esse passo é fundamental para que se determine a situação de perigo nas suas múltiplas dimensões, se identifiquem os fatores de proteção e, como corolário, se projete a intervenção considerando objetivos e os meios para os atingir.

⁴ Filme japonês de 1950 dirigido pelo realizador japonês Akira Kurosawa. Neste filme, a trama decorre contada por vários personagens e suas visões parcelares sobre o assassinato de um samurai (quase sem interceções entre si), a partir das quais somos levados à construção de uma história que pode não ter forçosamente correspondência com a realidade.

Reservo-me aqui uma particular atenção à identificação de fatores de proteção, dada a propensão por vezes desequilibrada em identificar fatores de risco e indícios de maus tratos, menorizando os fatores de proteção na família alargada, no meio escolar e na comunidade.

Em suma, consideramos que a avaliação diagnóstica, o consentimento e a partilha de conhecimento entre instituições (sem prejuízo para o princípio da intervenção mínima), funcionam como peças centrais no processo de estruturação da relação e dissuasão do exercício assimétrico de poder, aqui entendido como um obstáculo na generalidade das intervenções realizadas pelas comissões, cujo poder reside, precisamente, na capacidade de trabalhar com as famílias e, com esse trabalho, eliminar a situação de perigo.

A título demonstrativo, são apresentados em seguida dois casos de medidas de proteção deliberadas pela CPCJ de Évora e que, num caso, permitiram retirar a criança da situação de perigo num período bastante curto e mantendo-a no meio natural de vida e, no outro caso, devolvendo a criança ao seu meio natural de vida.

«Martim», 3 anos

Martim foi-nos sinalizado pelo Núcleo Hospitalar de Apoio a Crianças e Jovens em Risco do Hospital do Espírito Santo de Évora EPE, o qual entendeu não ver condições para dar alta social à criança após esta ter sido levada com febre à Urgência Pediátrica pela progenitora. No mesmo dia da sinalização, o progenitor dirige-se à CPCJ acompanhado pela irmã, respeitada profissional de saúde e acusa a progenitora de maus tratos como resultado de alegada bipolaridade que a levou em outras ocasiões ao acompanhamento e internamento psiquiátrico. Reconhece, ainda assim, fatores de proteção na mãe do filho.

Quando convocada pela CPCJ, a progenitora relata a sua versão da história e reconhece ter tido um surto psiquiátrico particularmente violento associado a problema oncológico. Devolve a acusação, revelando que o pai do filho tem um passado não totalmente ultrapassado de consumo de drogas. Este tipo de acusação configura uma situação típica de conflitos parentais resultantes de um processo de separação, no qual o superior interesse da criança é, muitas vezes, toldado pelo superior interesse dos progenitores, deslocando o centro da atenção para si próprios.

No âmbito das diligências com vista à concretização da avaliação diagnóstica e obtido o consentimento dos progenitores, a CPCJ contactou com familiares, Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental de Évora, Hospital de Beja, Centro de Respostas Integradas, clínica privada localizada em Setúbal e outras entidades e profissionais. Foi graças a esta mobilização de entidades e da partilha de conhecimento que foi possível cruzar informação e eliminar informação truncada, criada com o propósito de lançar cortinas de fumo sobre a origem da verdadeira situação de perigo da criança, i.e., os conflitos parentais.

A criança permaneceu no hospital durante duas semanas, sendo vítima da negligência dos progenitores em disputa. Ao cabo desse período e reunidas as condições para tal, a CPCJ de Évora deliberou uma medida de apoio junto dos pais – vertente mãe, cujo plano de execução

da medida previa um forte envolvimento dos avós maternos mas, também de estabelecimento educativo e GNR de Montemor-o-Novo (local de residência dos avós maternos) com vista a supervisionar à distância a entrega e recolha da criança entre progenitores.

Este plano de intervenção preparou os termos base para uma futura regulação de responsabilidades parentais (prática que foi sendo seguida, posteriormente, em vários casos em articulação com o MP de Évora).

«Beatriz», 10 anos

Por volta dos 6 anos, o estabelecimento de ensino sinaliza uma situação muito grave de alegado abuso sexual. Numa situação de permanência de contacto com o presumível agressor (companheiro da progenitora) e perante a negação da progenitora, a CPCJ de Évora recorre ao procedimento de retirada de urgência, tendo sido prontamente confirmado pelo MP.

A criança é acolhida em instituição e, durante o tempo em que ali permanece, deixa de ter contactos com a progenitora. É, por assim dizer, abandonada.

Sem ter havido a possibilidade de realizar uma avaliação diagnóstica em virtude da precipitação dos acontecimentos, o ónus acaba por ser transferido para o processo criminal que se prolonga no tempo. Quando assumi a presidência da CPCJ de Évora, tive uma particular atenção com os processos de acolhimento em instituição os quais, em regra, resumiam-se à confirmação da revisão da medida em cada seis meses com base nos relatórios das instituições de acolhimento. Não sendo uma situação satisfatória e convergente com o objetivo de devolver a criança ao meio natural de vida uma vez retirada da situação de perigo, determinou-se que fossem reavaliadas todas as situações de medidas de acolhimento. Foi esse o caso de Beatriz.

Uma das insuficiências em termos de avaliação diagnóstica dizia respeito ao facto de a certidão de nascimento da criança estar incompleta, tendo sido generalizada a ideia de desconhecimento da identidade do progenitor. Um erro material *ab initio* que determinou a condução do processo de promoção e proteção quer da parte da CPCJ quer da parte da instituição de acolhimento. A lacuna acabou por ser identificada, a certidão de nascimento tinha um averbamento com a identificação do progenitor, permitindo assim reconstruir um puzzle que nos levou aos EUA. Fruto de uma relação esporádica, a progenitora de Beatriz ocultou a identidade do progenitor tendo o averbamento sido feito após a confirmação da paternidade.

Neste processo, foram estabelecidos contactos com os avós paternos residentes em território português, os quais receberam autorização para estabelecer contactos com a menina ainda na instituição. Iniciaram também os contactos telefónicos e por correio eletrónico com o progenitor, o qual haveria de conhecer a menina numa viagem a Portugal, com a supervisão da CPCJ e da instituição de acolhimento. A CPCJ trabalhou neste processo com entidades parceiras na área da residência dos avós paternos e progenitora, com o MP, com a instituição de acolhimento e com o Consulado Português nos EUA, sem o apoio do qual não teria sido

possível verificar e preparar as condições de receção na residência do progenitor que se vieram a concretizar com a deliberação de medida de apoio junto dos pais – vertente pai cerca de um ano após o início do processo.

2. O Plano Local de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança no Processo de Prevenção de Maus Tratos

A CPCJ de Évora foi uma das primeiras comissões do país a responder ao desafio da CNPCJR no sentido de estimular e dinamizar a capacidade de intervenção das comissões alargadas, neste caso, com o desenvolvimento de um projeto piloto nacional designado Tecer a Prevenção. É no decurso deste desafio que é lançado o Plano Local de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens 2012-2014, o qual consiste numa ampla mobilização da Comissão Alargada, até aí com reduzida expressão e, em muitos casos, sem nenhum tipo de envolvimento.

Este plano foi definido com objetivos muito claros em torno de quatro eixos:

1. Articulação Interinstitucional;
2. Estudo e Análise da Realidade Concelhia;
3. Promoção dos Direitos da Criança;
4. Problemáticas com Maior Incidência no Concelho de Évora.

No âmbito deste plano foram desenvolvidos 27 conjuntos de ações e cerca de 76 atividades específicas, demonstrando um potencial de intervenção assinalável e que estaria de algum modo adormecido nas várias entidades do consórcio, acostumadas a marcar presença de modo passivo nas reuniões da Comissão Alargada.

Sem prejuízo para as várias ações de natureza preventiva desenvolvidas junto da comunidade mas também no seio das entidades parceiras, dirigidas a técnicos e agentes das forças de segurança, destacamos o trabalho desenvolvido nos eixos 1 e 2, os quais são considerados estruturantes para atingir e complementar os objetivos implícitos nos eixos 3 e 4.

Um desses exemplos foi a visibilidade dada aos recursos existentes na comunidade através da publicação de um Manual de Recursos com o propósito de dar coesão ao consórcio e de o afirmar publicamente mas, evidentemente, disponibilizar às famílias e técnicos um acervo de recursos e conhecimento.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Eixo 1 – Articulação Interinstitucional
Manual de Recursos



Por outro lado, ainda neste eixo 1 foram desenvolvidos protocolos de intervenção em situações de negligência com vista a melhorar a articulação interinstitucional em temáticas mais recorrentes, seja ao nível da intervenção nas escolas, hospitais e forças de segurança. Visam a estabilização de conceitos e padronização de procedimentos através de *workflows* mecânicos. Estes protocolos foram desenvolvidos com o contributo de várias entidades, tendo merecido grande aceitação de técnicos, agentes, professores e dirigentes.

Para dar corpo ao eixo 4, Problemáticas com Maior Incidência no Concelho de Évora, foi desenvolvida no eixo 2 uma parceria com a Universidade de Évora com vista à criação de um Sistema de Observação da Infância e Juventude de Évora cuja construção do modelo teórico assentou numa parceria entre a Universidade de Évora e técnicos de entidades representadas na CPCJ. Foram definidas quatro dimensões de análise – segurança, bem-estar, permanência, apoio familiar e comunitário – assentes numa bateria de 17 indicadores. Este modelo foi validado externamente por pares (outras CPCJ do país) e peritos (investigadores de instituições de ensino superior do país).

Deste intenso trabalho resultou um processo diferenciado não só do domínio da prevenção primária mas, sobretudo, ao nível da inter-relação entre instituições com consequências evidentes ao nível da coesão e da uniformização de procedimentos e conceitos, por vezes tão difusos. Com efeito, com a articulação interinstitucional (eixo 1) procurou-se responder ao desafio da CPCJ enquanto consórcio de recursos absolutamente imprescindíveis para o sucesso da proteção e promoção dos direitos da criança; com o estudo e análise da realidade concelhia (eixo 2) e as problemáticas de maior incidência (eixo 4) procurou-se colmatar uma lacuna em termos de informação e validação científica com vista a apoiar a decisão política e orientar a promoção dos direitos da criança (eixo 3) para problemáticas específicas e orientadas.

Notas Finais

Muito para além das relações formais e ortodoxas entre comissões de proteção e tribunais, procurámos refletir neste artigo algumas das relações que poderão escapar à formalidade institucional. É evidente que há um conjunto de mecanismos formais que foram criados com vista a diluir e restringir o exercício de poder, aqui entendido na sua vertente deslegitimada e autoritária. Contudo, reconhece-se que, à semelhança de qualquer sistema de regras, o sistema de proteção tem uma estrutura normativa formal que é penetrada pela estrutura normativa informal, própria de sistemas sociais complexos nos quais há um conjunto alargado de variáveis que concorrem certamente para interações não tipificadas do ponto de vista institucional. Em nosso entender, há trabalho a fazer neste capítulo seja ao nível da forma como os técnicos gerem os processos de promoção e proteção, seja ao nível da forma como as comissões de proteção fazem a ligação entre a «Primeira Linha» e os tribunais. Mas, também, no plano da prevenção primária alargada a diversos setores da sociedade e não apenas aos destinatários habituais, garantindo por essa via uma difusão de informações, de desmistificações (em relação à violência doméstica, por exemplo, enquanto problemática particularmente grave) e de exposição que remetem o trabalho das comissões para os antípodas da Instituição Total, o *panopticom* de Jeremy Bentham. E, de facto, não é essa perspetiva distópica que se pretende de tudo controlar e reduzir as crianças a «algarismos sujeitos de direitos» mas portadores de insanáveis desconformidades familiares ou outras, expurgando os rótulos da etnia ou da «família sem remédio». Ou continuar a processar problemáticas que não são mais do que a expressão das próprias sociedades modernas desenvolvidas quando, por exemplo, se confrontam as perspetivas da produtividade no trabalho e a da escola a tempo inteiro, cujos resultados nefastos são cada vez mais reconhecidos. Mesmo sabendo que há uma capacidade formidável de adaptação nos seres humanos.

Foram deixadas algumas pistas para reflexão que, inevitavelmente, refletem a dimensão da experiência pessoal nos múltiplos contactos institucionais e na intervenção direta. Foram também deixadas pistas sobre um importante trabalho desenvolvido com os tribunais, particularmente evidente na regulação de responsabilidades parentais e nos planos de execução de medidas, a montante, como foi o caso apresentado de «Martim». A este respeito, estamos convictos que um processo de desjudicialização e de maior envolvimento da comunidade terá que repensar o papel específico das comissões no apoio aos tribunais.

Por fim, consideramos fundamental que qualquer intervenção integrada tem que forçosamente considerar todas as dimensões, i.e., a comunidade, a família e a criança enquanto sujeito de direitos inalienáveis. Há, a este respeito, muito trabalho pela frente. Porque não são apenas as crianças e jovens que devem estar no centro da atenção das comissões de proteção e, sobretudo, das entidades de primeira linha.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



6. CRIANÇAS E JOVENS EM SITUAÇÃO DE PARTICULAR VULNERABILIDADE

Alcina Ló*

Apresentação *power point*

Objetivo do Seminário

Sensibilização para o melhor diagnóstico de atípicas situações de perigo que uma criança em Portugal pode vivenciar, identificando sinais de alarme capazes de exigir a imediata e urgente intervenção do sistema de proteção, edificado em Portugal pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.

Mesa: Os tempos da reabilitação dos pais com problemas aditivos e os tempos da criança.

Foi com muito agrado que aceitei o convite para estar presente neste seminário, na qualidade de coordenadora da rede de serviços que operacionaliza a lei da descriminalização do consumo e posse de substâncias psicoativas ilícitas, que constitui um serviço que intervém maioritariamente junto dos consumidores destas substâncias que não procuram ajuda.

E o que é a lei da descriminalização? Para que tem servido? E qual a pertinência de fazer parte deste painel?

A lei da descriminalização constitui uma estratégia para a redução dos comportamentos aditivos e dependências, por via de diagnósticos precoces, de identificação de situações de risco de consumo e de saúde, mas também de risco social e de risco no exercício da parentalidade.

A Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, proíbe e penaliza os consumidores de substâncias psicoativas ilícitas, constituindo uma ferramenta de intervenção integrada, faz parte do conjunto de políticas e medidas que caracterizam o panorama nacional em matéria de comportamentos aditivos e dependências.

Em 2001, altura em que se viviam momentos dramáticos de consumo de heroína, com todos os impactos na saúde individual e pública, o humanismo e o pragmatismo alicerçaram as decisões políticas e a definição da abordagem descriminalizadora. Reconhece-se ao consumidor plena dignidade humana pois, mesmo em rutura com valores fundamentais da vida em sociedade, deve ser alvo de um olhar de compreensão e empatia que lhe permita um movimento de mudança. A proteção sanitária dos consumidores e comunidades era o objetivo principal. Promover o contacto dos toxicodependentes com os serviços de saúde a estratégia prioritária.

* Coordenadora do SICAD - Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (EMPECO).

Atualmente, a abordagem descriminalizadora tem conseguido responder de forma cada vez mais integrada aos problemas das populações e dos indiciados, apostando na articulação com os diferentes atores da comunidade, sejam forças de segurança, respostas de saúde, respostas sociais, sejam as próprias Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco. Com uma forte componente de promoção da saúde, concorre para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e das comunidades, sem dogmas ou ideias preconcebidas.

Esta estratégia dissuasora, de intervenção global e integrada, extravasa a mera aplicação da Lei. As Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência, enquanto serviço público de proximidade e de prevenção de comportamentos aditivos, que operacionalizam a lei, orientam a sua ação sistémica em função das necessidades diagnosticadas nos cidadãos encaminhados pelas forças de segurança ou tribunais, no âmbito de um episódio de consumo de substâncias psicoativas. A filosofia da abordagem destes serviços coloca igualmente a atenção na rede social dos indiciados, e em eventuais fragilidades de elementos significativos, designadamente familiares menores que possam estar em risco.

Por outro lado, apesar de as crianças e jovens menores de 16 anos com consumo de substâncias psicoativas ilícitas não poderem ser indiciados em processo de contraordenação, ao abrigo da Lei n.º 30/2000, este facto não impede que a CDT, na presença destas situações de risco, acolha o menor e avalie a situação, e desenvolva as correspondentes intervenções de sinalização e encaminhamento, em articulação com a CPCJ.

A título de exemplo, em 2013 sinalizaram-se 108 menores de 16 anos, com o inerente envolvimento e responsabilização dos pais/representantes legais e/ou referenciando para as entidades competentes que intervêm na área da infância e juventude. Alguns destes menores foram sinalizados na sequência de processo de contraordenação por consumo dos pais. Em 2014 beneficiaram da intervenção das CDT 271 jovens com menos de 16 anos. Em 2015, 23 jovens com menos de 16 anos foram sinalizados pelas CDT e 284 com 16 e 17 anos.

De realçar que em 2013 de um universo de 7.900 indiciados, cerca de 53% têm idades compreendidas entre os 16 e os 24 anos.

Estudos realizados em contexto escolar evidenciam que uma franja da população escolar inicia os consumos de substâncias psicoativas entre os 10 e os 14 anos, constatando-se mesmo já alguns padrões de consumo preocupantes.

Segundo os resultados do ECATD 2011 (Feijão, Lavado & Calado, 2012), realizado entre os estudantes com idades compreendidas entre os 13 e os 18 anos, o início do consumo de substâncias psicoativas variava em função do sexo, do tipo de substância e idade dos inquiridos. A cannabis era a substância ilícita mais precocemente consumida, o início do consumo desta substância ilícita entre os 10-12 anos atingia os valores máximos de 2,5% nos rapazes e 1,7% nas raparigas, e o início entre os 13-15 anos atingia os valores máximos de 19,2% nos rapazes e 13,7% nas raparigas.

Quanto aos 15-19 anos, é a faixa etária onde maioritariamente se iniciam os consumos de substâncias psicoativas e emergem padrões de consumo nocivos e abusivos, que frequentemente persistem e algumas vezes evoluem para situações de dependência no período dos 20-24 anos. Como tal, trata-se de dois períodos críticos a ter em conta no que diz respeito à prevenção do início dos consumos e à prevenção do agravamento dos mesmos.

É no enquadramento desta realidade que no **Plano de Ação para a Redução dos Comportamentos Aditivos e Dependências 2013-2016**¹, foram contempladas ações conjuntas dirigidas a estes grupos etários. Ações que passam por ***promover uma cultura de segurança nas escolas e nas comunidades, por via do diagnóstico de necessidades de policiamento e de abordagem proativa das forças de segurança e dos intervenientes com responsabilidades nestas matérias***. Deste modo, concorre-se para a prevenção da ocorrência de comportamentos de risco associados ao consumo de substâncias psicoativas e para a sinalização de situações de risco associadas ao consumo ilícito de SPA e situações de dependência. Afigura-se fundamental melhorar o conhecimento sobre os comportamentos aditivos e dependências, divulgar o conteúdo e os contornos da Lei da descriminalização (Lei n.º 30/2001) e procurar estabelecer uma boa relação entre as forças de segurança e os jovens.

Estas estratégias podem caracterizar-se por maiores ou menores graus de intencionalidade na abordagem de conteúdos e esta opção depende da idade das crianças e jovens e das características dos contextos de pertença e de vivência. De uma maneira geral a intervenção preventiva junto de crianças e jovens, em idades precoces, deverá socorrer-se de estratégias mais generalistas de promoção da saúde e de desenvolvimento pessoal e social. A realidade de determinados contextos de vida obriga a abordagens mais específicas e direcionadas, de prevenção seletiva e indicada no âmbito do consumo de substâncias e dos comportamentos aditivos e dependências.

Dos 15 aos 19 anos, é a faixa etária onde maioritariamente se iniciam os consumos de substâncias psicoativas e emergem padrões de consumo nocivos e abusivos, que frequentemente persistem e algumas vezes evoluem para situações de dependência no período dos 20-24 anos. Como tal, trata-se de dois períodos críticos a ter em conta no que diz respeito à prevenção do início dos consumos e à prevenção do agravamento dos mesmos.

É junto destes jovens, imputáveis a partir dos 16 anos ao abrigo da Lei n.º 30/2001, que a ação ganha novos contornos no contexto da intervenção das Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência, responsáveis por aplicar a lei. Aqui ***importa responder de forma integrada às necessidades de intervenção, promovendo a articulação entre a ação das forças de segurança, no reforço da ação de vigilância junto dos contextos de frequência destes jovens, e as Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência, na resposta técnica qualificada a situações de indiciados jovens com comportamentos de consumo que indiciam problemas***. Importa, igualmente, melhorar o conhecimento dos jovens e dos sistemas sociais, sobre a Lei da descriminalização (Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro), implicações,

¹ Recordar-se que o Plano de Ação 2013-2016, que resulta do Plano Nacional 2013-2020, é elaborado no contexto das Subcomissões da Comissão Técnica da Coordenação Nacional para os Problemas da Droga, das Toxicodependências e do Uso Nocivo do Álcool, onde têm assento os parceiros com responsabilidades no âmbito dos Comportamentos Aditivos, designadamente as Forças de Segurança.

características e quadro sancionatório, bem como sobre o consumo, as substâncias psicoativas, consequências do uso e abuso, contribuindo para decisões informadas e para a mudança de comportamentos.

A mobilidade dos perfis dos consumidores, a atual realidade do consumo de cannabis entre a população estudantil bem como o aumento de novos pedidos de tratamento também por consumo desta substância, aponta para um maior investimento ao nível da prevenção. E é neste cenário que as Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência assumem um papel reforçado de prevenção e intervenção precoce junto de jovens consumidores, que não sendo toxicodependentes carecem de acompanhamento. O reconhecimento e valorização do potencial de intervenção psicossocial das CDT junto destes jovens, traduz uma opção estratégica que, estamos certos, conduzirá à inversão de percursos individuais de escalada de consumos, à redução dos comportamentos aditivos e dependências e à diminuição dos comportamentos de risco associados ao consumo de substâncias psicoativas.

Ao reforçar a componente de intervenção das CDT, apostou-se, em articulação com as forças de segurança, na identificação de consumidores de baixo risco e risco moderado, dificilmente abordáveis por outra via que não por intermédio da descriminalização, através de uma ação precoce especializada que passa por uma avaliação estruturada do nível de risco de consumo e correspondente intervenção e/ou referenciação para as respostas existentes na comunidade. O aumento do número de indiciados não toxicodependentes a que assistimos em 2013, tal como previsto nos instrumentos de planeamento do SICAD, concretizou-se por via de uma intervenção concertada com as forças de segurança, e revela, mais uma vez, o potencial da descriminalização. As abordagens familiares constituem-se como elementares, ao envolverem e responsabilizarem pais ou tutores de indiciados menores de 18 anos. Aqui a intervenção deve ter um carácter pedagógico, não culpabilizador, que apoie os pais no exercício da sua parentalidade, na definição de limites e de processos de autonomia responsável.

Para os jovens e adultos que apresentam diagnóstico de dependência, comorbidade associada, e/ou outro tipo de fragilidades de carácter social, familiar, profissional, importa ***promover uma intervenção eficaz, que passa pela identificação das necessidades individuais, diagnóstico psicossocial e da severidade do consumo, pela motivação para a mudança e pela adoção de estratégias de intervenção breves. Privilegiar uma intervenção integrada e global, face às necessidades de intervenção diagnosticadas.*** Pretende-se assim que estes indiciados beneficiem de uma resposta que vá ao encontro das necessidades que apresentam, contribuindo para uma efetiva paragem dos consumos e integração social.

É nesta fase de avaliação, de abordagem diagnóstica por via de entrevista e de outros instrumentos diagnósticos, que surgem sinais que podem apontar para a existência de crianças ou jovens em perigo, situações que são no imediato sinalizadas para as entidades responsáveis. O trabalho de desenvolvimento pessoal, de paragem de consumo e integração social, de desenvolvimento de competências parentais, acontece no decurso da abordagem terapêutica protagonizada nos serviços especializados.

A recente produção e implementação de Linhas de Orientação para a Intervenção em Dissuasão, que definem o Modelo de Intervenção em Dissuasão, criou um quadro conceptual que legitima e robustece a abordagem de promoção para a saúde e de redução do consumo de substâncias psicoativas. Esta metodologia de intervenção baseada no conhecimento técnico-científico, constitui um marco em termos *standard* de qualidade e tem como propósito harmonizar práticas e procedimentos entre as Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência, potenciar a capacidade de intervenção instalada, consolidar uma identidade própria entre as CDT e garantir a equidade na resposta ao cidadão. Esta base de intervenção comum facilita a monitorização e a avaliação.

O atual protocolo de atuação contempla três fases:

(1) Avaliação do Indiciado (entrevista semiestruturada e recolha de anamnese; avaliação da motivação e do risco), onde se utiliza entre outros instrumentos o questionário ASSIST (*The Alcohol Smoking and Substance Involvement Screening Test*). Os resultados apresentados numa escala de risco indicam o nível de intervenção a desenvolver;

(2) Intervenção motivacional adequada aos níveis de risco identificados na fase (1), contemplando o desenvolvimento de Intervenções Breves com vista à mudança de comportamento, numa ótica de paragem de consumo ou de adesão a apoio especializado.

O Modelo de Intervenção em Dissuasão remete para diferentes níveis de intervenção consoante os três níveis de risco identificados. Esta avaliação está sustentada, sempre que possível e necessário, no questionário ASSIST que traduz os resultados numa escala de risco – **baixo, moderado, elevado** – determinando conseqüentemente o nível de intervenção.

Baixo risco – indiciados que consomem pela primeira vez e ou que o fizeram pontualmente, correspondendo a um padrão de consumo que está associado a uma baixa incidência de problemas de saúde e sociais. Saliente-se, no entanto, que nas condições abaixo referidas qualquer consumo constitui um consumo de risco e não de baixo risco na mulher grávida ou a amamentar, nos menores de 16 anos, nos indivíduos com história anterior de dependência de álcool e/ou de outras substâncias psicoativas ou de outros comportamentos aditivos, nos indivíduos que padeçam de patologia aguda ou crónica.

Intervenção: deverão ser informados sobre os riscos associados ao consumo através de uma ação preventiva e educacional tendo em vista a dissuasão dos consumos.

Risco moderado – indiciados cujo nível ou padrão de consumo, ocasional ou continuado, aumenta a probabilidade de ocorrência de conseqüências prejudiciais para o próprio, nomeadamente de doenças, acidentes, transtornos mentais ou do comportamento, se persistir.

Intervenção: a intervenção a este nível, para além de contemplar técnicas de informação e educação preventivas, deve incluir uma avaliação da motivação do indiciado para mudar o seu comportamento com vista à paragem dos consumos. Sugere-se que esta avaliação tenha em

consideração a teoria dos estádios e dos processos de mudança, aplicando técnicas de Intervenção Breve baseadas na Intervenção Motivacional de Miller e Rollnick (1991). Estas técnicas devem ser complementadas com uma monitorização atenta verificando se o indiciado alcançou e mantém a abstinência. Em alguns casos justifica-se o encaminhamento para serviços de cuidados especializados, uma vez que os indiciados com consumos de risco moderado poderão desenvolver dependência.

Alto Risco – indiciados cujo padrão de uso de substâncias é muito problemático, claramente associado a danos das suas esferas de vida física, psicologia e social, e que apresentam sinais e/ou sintomas de dependência de substâncias.

Intervenção: deve ser sustentada nos modelos teóricos dos estádios de mudança e da Entrevista Motivacional. A intervenção deve basear-se nos princípios da Intervenção Breve, procurando promover a consciencialização do problema de dependência, a gravidade do uso e riscos a ela associados, encontrando estratégias para fazer frente ao problema e encorajando o indiciado a aderir à referenciação e conseqüente processo de tratamento.

(3) Avaliação e *follow up* dos indiciados, designadamente na fase de arquivamento do processo.

Para a operacionalização do Modelo de Intervenção em Dissuasão está a cargo das equipas técnicas multidisciplinar das CDT (prevista no artigo 7.º do DL n.º 130-A/2001) 3 a 5 profissionais, entre psicólogos clínicos, técnicos de serviço social e juristas, aos quais compete, para além do cumprimento das formalidades da lei, designadamente emitir pareceres técnicos de suporte à decisão dos membros, motivar os consumidores para a mudança de comportamento e de estilo de vida, por via da aplicação do Modelo de intervenção em Dissuasão.

Em suma, o paradigma da dissuasão operacionaliza-se sob a forma de placa giratória que convoca e mobiliza um conjunto de parceiros para uma abordagem complementar, que passa por dimensões relacionadas com a segurança e ordem pública e com a deteção precoce de situações de risco, nas quais uma intervenção atempada pode fazer a diferença. Preconiza uma intervenção alargada no domínio da prevenção, da dinamização das respostas locais e de intervenção comunitária, contribuindo para obtenção de ganhos em saúde e segurança. Não sendo uma abordagem direcionada para as crianças e jovens com menos de 16 anos, toda a dinâmica criada e desenvolvida ao ter impacto no indivíduo, nas dinâmicas familiares e comunitárias.

Apresentação *power point*

Dissuasão

Centro de Estudos Judiciários

Lei nº 30/2000
Lei da Descriminalização

Alcina Branco Ló

SICAD Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências

1

SICAD Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências

(...) O SICAD como Direção Geral é uma estrutura nova no panorama dos dispositivos para a redução do consumo de substâncias psicoativas e das dependências, que nos propomos construir a cada momento e a cada desafio. O capital de conhecimento acumulado e transportado pelos profissionais coloca-nos numa posição de grande responsabilidade face à confiança que depositaram em nós e às exigências das populações que servimos.

É com grande entusiasmo que vamos centrar a nossa ação na criação de condições para a prestação do serviço público necessário, de qualidade, com eficiência e eficácia.

João Castel-Branco Goulão

João Castel-Branco Goulão

SICAD – Alcina Branco Ló

2

Missão, Visão, Política de Qualidade e Valores do SICAD

MISSÃO	Promoção da redução do consumo de substâncias psicoativas, a prevenção dos comportamentos aditivos, a diminuição das dependências	Humanismo Cooperação Transparência Inovação e Conhecimento Confiança
Visão	Constituir-se como entidade garante da sustentabilidade das políticas e intervenções, no âmbito das substâncias psicoativas, comportamentos aditivos e dependências	
POLÍTICA DE QUALIDADE	Clientes satisfeitos Colaboradores envolvidos Processos inovadores Comunicação transparente Orientação para os resultados Responsabilidade social	

SICAD – Alcina Branco Ló 3

Coordenação Nacional para os Problemas da Droga, das Toxicodependências e do Uso Nocivo do Alcool


```

    graph LR
      A[Coordenação Nacional para os Problemas da Droga, das Toxicodependências e do Uso Nocivo do Alcool] --> B[Comissão Técnica do Conselho Interministerial para os Problemas da Droga, das Toxicodependências e do Uso Nocivo do Alcool]
      B --> C[Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências]
      A --- D[Uma coordenação nacional com órgãos executivos e consultivos]
      B --- E[Subcomissões]
      C --- F[Um plano interministerial em que os diferentes ministérios integram uma filosofia health in all policies com forte interdependência com outras políticas setoriais]
    
```

SICAD – Alcina Branco Ló 4

SICAD Sistema de Informação e Comunicação em Drogas

Descriminalizar



Descriminalizar não é despenalizar, consumir drogas em Portugal é ilegal


- Censura social mantém-se com a penalização
- O consumo e posse para consumo de drogas não é crime
- Contraordenação (Ilícito de mera ordenação social)
- O dependente é um doente que precisa de ajuda especializada

SICAD – Alcina Branco Ló 5

SICAD Sistema de Informação e Comunicação em Drogas


Objetivos da descriminalização

- Prevenção e redução do uso e abuso de drogas
- Proteção sanitária dos consumidores e da comunidade
- Motivar e encaminhar/reencaminhar para tratamento
- Sinalizar consumidores de baixo risco e risco moderado
- Informar os indiciados sobre os riscos dos comportamentos aditivos e dependências e as características das substâncias
- Promover a integração social




Ministério da Saúde


SICAD – Alcina Branco Ló 6

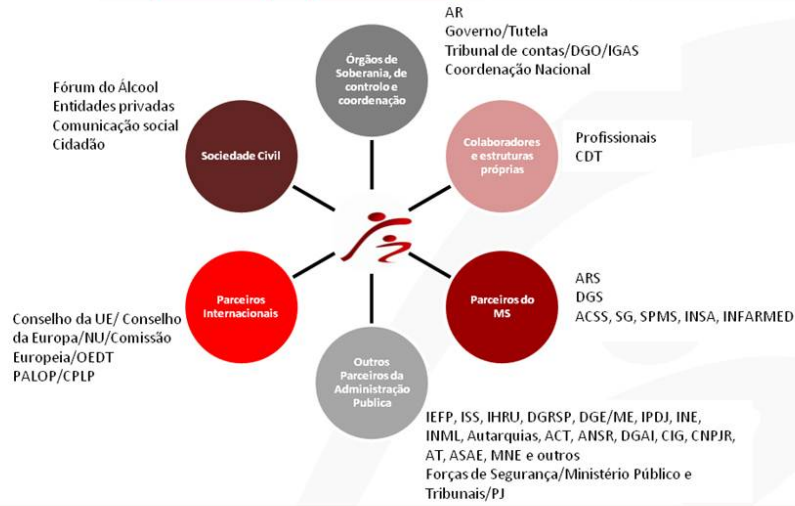
SICAD  **Características processuais**

- Os consumidores são presentes à Comissão competente e ouvidos no prazo máximo de 72 horas
- O modelo sancionatório tem como principal objetivo o tratamento ou acompanhamento especializado pelo que, desde que o indiciado adira, é sempre possível suspender a atitude sancionatória



SICAD – Alcina Branco Ló 7

SICAD  **Stakeholders**



Órgãos de Soberania, de controlo e coordenação
AR
Governo/Tutela
Tribunal de contas/DGO/IGAS
Coordenação Nacional

Profissionais CDT
Colaboradores e estruturas próprias

Parceiros do MS
ARS
DGS
ACSS, SG, SPMS, INSA, INFARMED

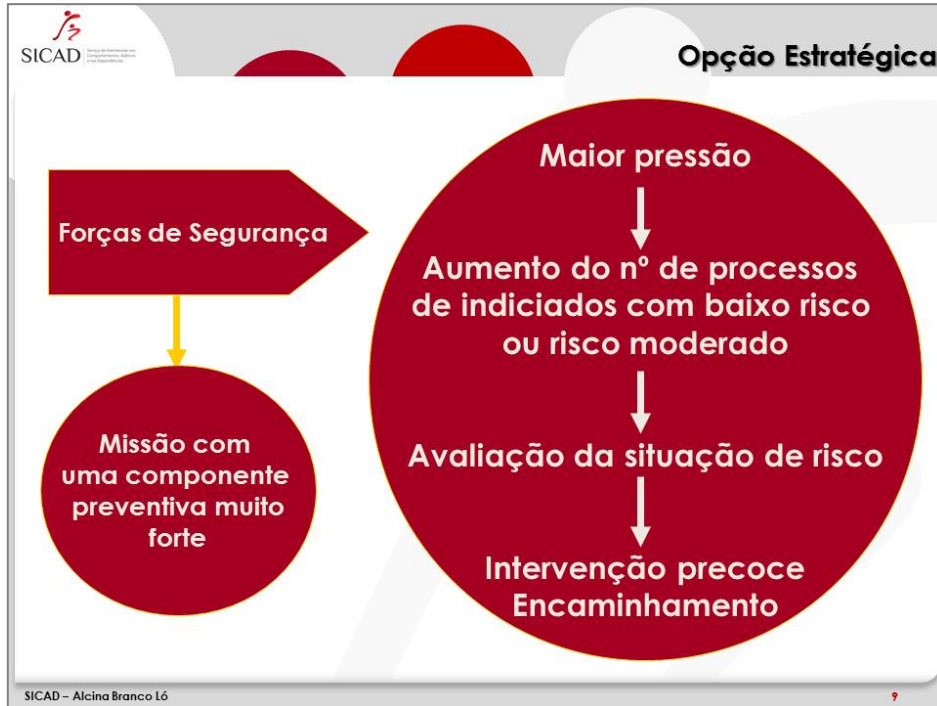
Outros Parceiros da Administração Pública
IEFP, ISS, IHRU, DGRSP, DGE/ME, IPDJ, INE, INML, Autarquias, ACT, ANSR, DGAI, CIG, CNPJR, AT, ASAE, MNE e outros
Forças de Segurança/Ministério Público e Tribunais/PJ

Sociedade Civil
Fórum do Álcool
Entidades privadas
Comunicação social
Cidadão

Parceiros Internacionais
Conselho da UE/ Conselho da Europa/NU/Comissão Europeia/OEDT
PALOP/CPLP

As Forças de Segurança e as Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência, asseguram de forma integrada a operacionalização da Lei n° 30/2001 e o funcionamento do dispositivo da dissuasão.

SICAD – Alcina Branco Ló 8



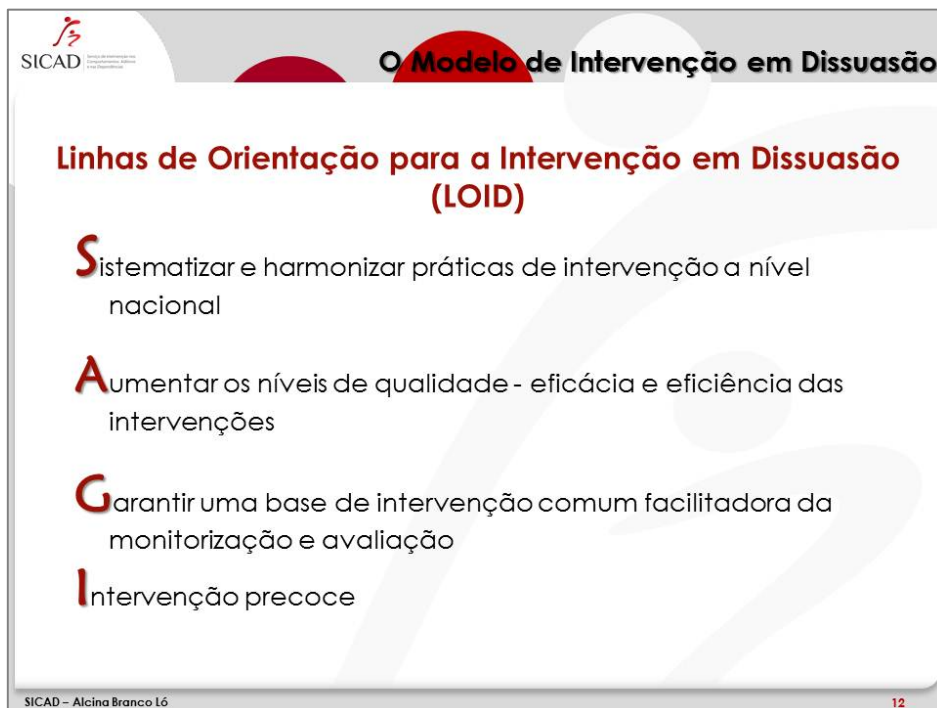
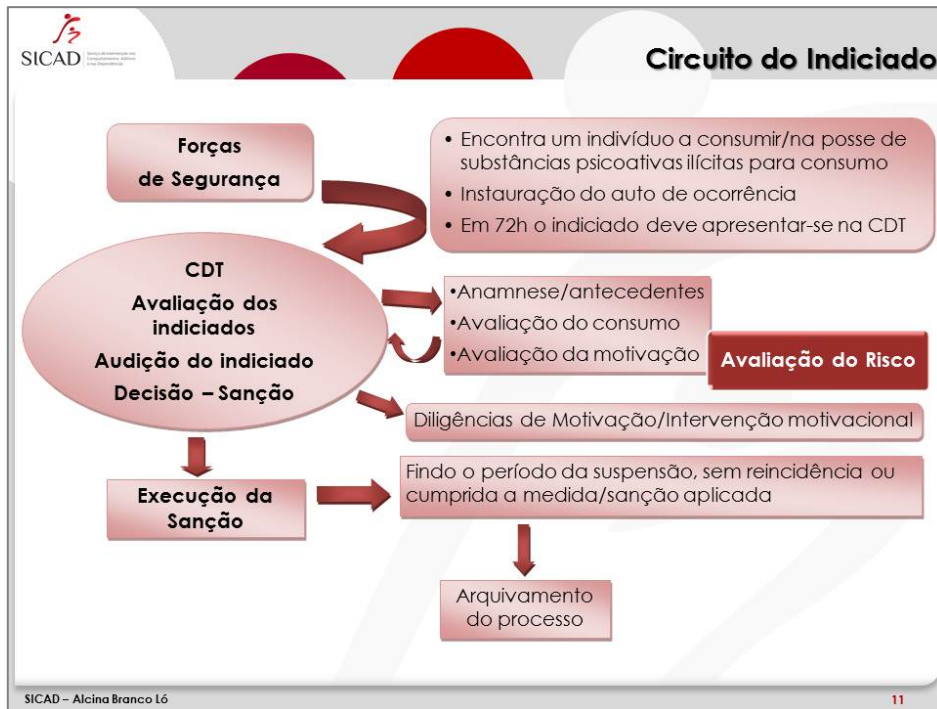
Indicadores dos Objetivos Estratégicos


2. Potenciar a cooperação e convergência dos SH

Processos de indiciados não toxicodependentes (nº de processos)

V. Refª.	2013	2014	2015	2016
3.241	4.000 (500)	4.500 (500)	5.000 (500)	5.000 (500)
	5.785	5.417		


SICAD – Alcina Branco Ló



 **Linhas de Orientação para a intervenção em Dissuasão**

O Modelo de Intervenção em Dissuasão coloca um maior enfoque no **diagnóstico** e na **intervenção na motivação dos consumidores para a mudança de comportamento**, para um estilo de vida mais saudável e adesão mais efetiva ao processo de tratamento (no caso de serem toxicodependentes).

SICAD – Alcina Branco Ló 13

 **O Modelo de Intervenção em Dissuasão**

Linhas de Orientação para a Intervenção em Dissuasão (LOID)

Avaliação dos indiciados

Motivação dos consumidores para a mudança de comportamentos e para a adesão aos apoios especializados

Avaliação e follow up

EMPECO – Equipa Multidisciplinar de Planeamento Estratégico e Coordenação Operacional DISSUASÃO Sofia Albuquerque 14

SICAD Sistema de Informação e Comunicação em Adversidade

Avaliação do Risco do Consumo

Apresenta-se uma forma simplificada (por Borges e Filho, 2007), as principais tarefas a realizar para a avaliação do risco e correspondente intervenção nas CDT.

- **Avaliação do Consumo de Substância**
 - Níveis e padrões de consumo
 - Aplicação do ASSIST para avaliar grau de dependência
- **Avaliação dos problemas relacionados com o uso de substâncias**
 - Dimensão Clínica (físicos e mentais, despiste de duplos diagnósticos)
 - Dimensão Social (funcionamento e assistência)
 - Dimensão da Relação com Substância (consumos e problemas associados)
- **Definição de uma estratégia adequada em função do nível de risco:**
 - **Baixo risco** - intervenção preventiva e psico-educacional
 - **Risco moderado** - intervenção breve adaptada ao indiciado, com sinalização/referenciação e motivação para a abstinência
 - **Risco elevado** - intervenção motivacional, acompanhamento e referenciação do indiciado para tratamento

SICAD – Alcina Branco Ló 15

SICAD Sistema de Informação e Comunicação em Adversidade

Modelo de Intervenção em Dissuasão

Uso Nocivo

Baixo Risco	Risco Moderado	Alto Risco
<div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Avaliação do indiciado</div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px;">Intervenções preventivas e educacionais</div>	<div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Avaliação do indiciado</div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Intervenções breves e motivacionais</div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px;">Sinalização Encaminhamento Acompanhamento</div>	<div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Avaliação do Indiciado</div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Intervenções breves e motivacionais</div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px;">Acompanhamento Encaminhamento e referenciação para apoios especializados</div>

SICAD – Alcina Branco Ló 16

SICAD Sistema de Informação e Comunicação em Saúde

O **ASSIST** (The Alcohol, Smoking and Substance Involment Screening Test – Henry-Edwards *et al.*, 2003) é um questionário de aplicação rápida (cerca de 10 m) com oito questões que contemplam um grupo de 10 substâncias principais (tabaco, álcool, cannabis, cocaína, anfetaminas do tipo estimulantes incluindo ecstasy, inalantes, hipnóticos/sedativos, alucinogénios, opiáceos, outras substâncias), em que os resultados são apresentados numa escala de risco - **baixo, moderado, elevado** - que determina por sua vez o nível de intervenção - **sinalização/referenciação, intervenção breve, tratamento** - correspondendo desta forma ao que se pretende em termos de avaliação dos consumos dos indiciados por parte da equipa técnica das CDT.

Refira-se ainda que o instrumento permite identificar e valorizar a existência de comportamentos de consumo endovenoso, ao longo da vida, e nos últimos três meses. Neste último caso, e se houver um consumo médio superior a 4 dias por mês por esta via, deverá proceder-se a uma avaliação adicional e referenciação célere para os cuidados de saúde especializados.

SICAD – Alcina Branco Ló 17

SICAD Sistema de Informação e Comunicação em Saúde

Indicadores dos Objetivos Estratégicos

4. Promover a qualidade, a eficiência e a eficácia das intervenções

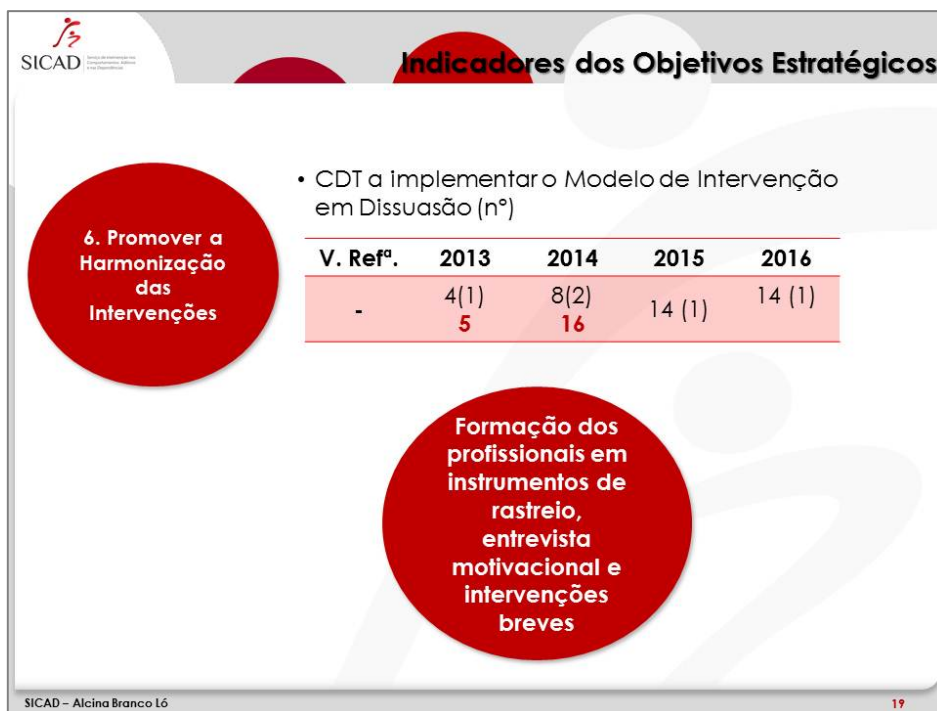
- Indiciados não toxicodependentes encaminhados para respostas no âmbito da implementação do Modelo (%)

V. Refª.	2013	2014	2015	2016
22%	30%	35%	40%	40%
	(5%)	(5%)	(5%)	(5%)
	38,5%	62%		

RESULTADOS

- 2013:** 108 crianças/jovens < 14 anos
- 2014:** beneficiaram de intervenção 271 < 16 anos
- 2015:** 284 indiciados < 18 anos e 23 < 16 anos

SICAD – Alcina Branco Ló 18



Relatórios CDT 2014

A CDT de **Setúbal** foi a que registou maior número de menores.

... sinalizados 29 menores de 16 anos ...

... com intervenção e informação preventiva, bem como aos familiares, tendo num dos casos havido encaminhamento para a consulta de prevenção do CRI ...

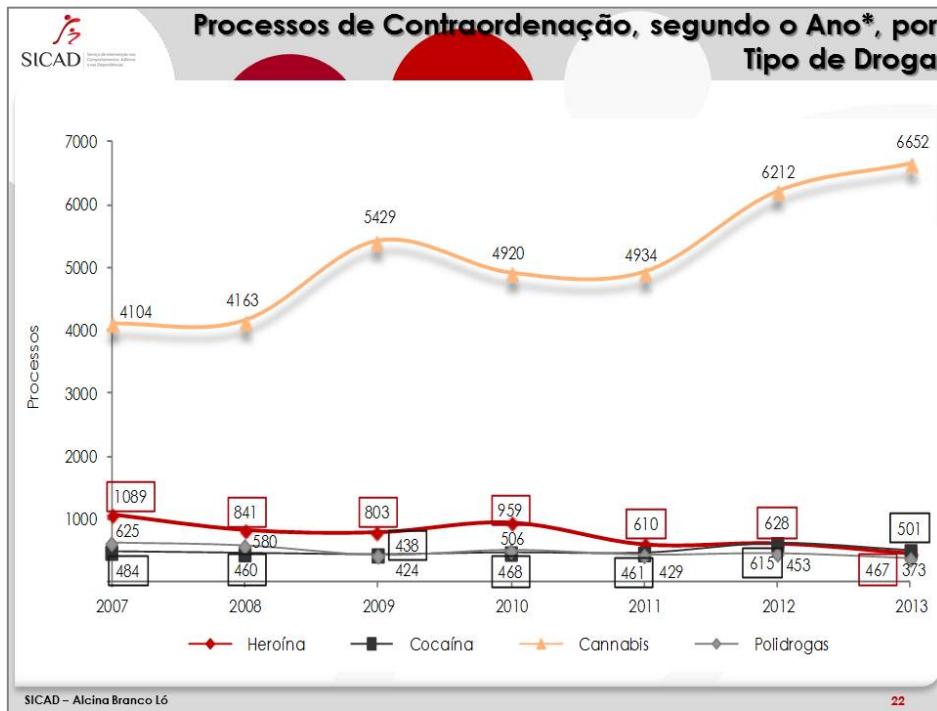
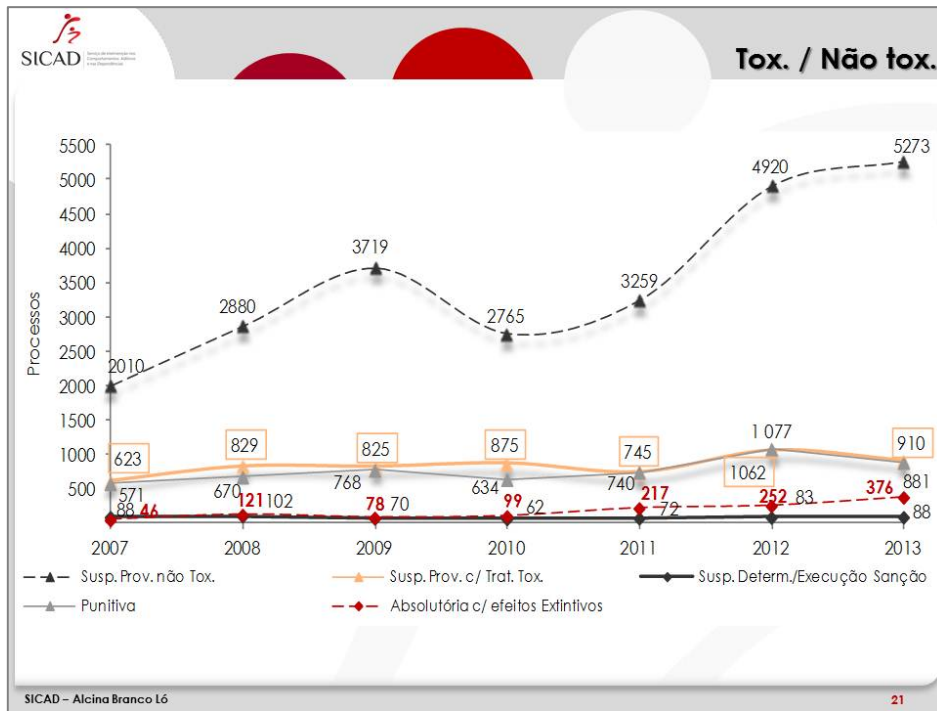
... foram encaminhados e ou reencaminhados 10 menores para a consulta de psicologia de jovens e jovens adultos da E.T. ... e 1 menor reencaminhado para a consulta de psicologia do hospital ... todos os casos foram sinalizados para as respetivas CPCJ.

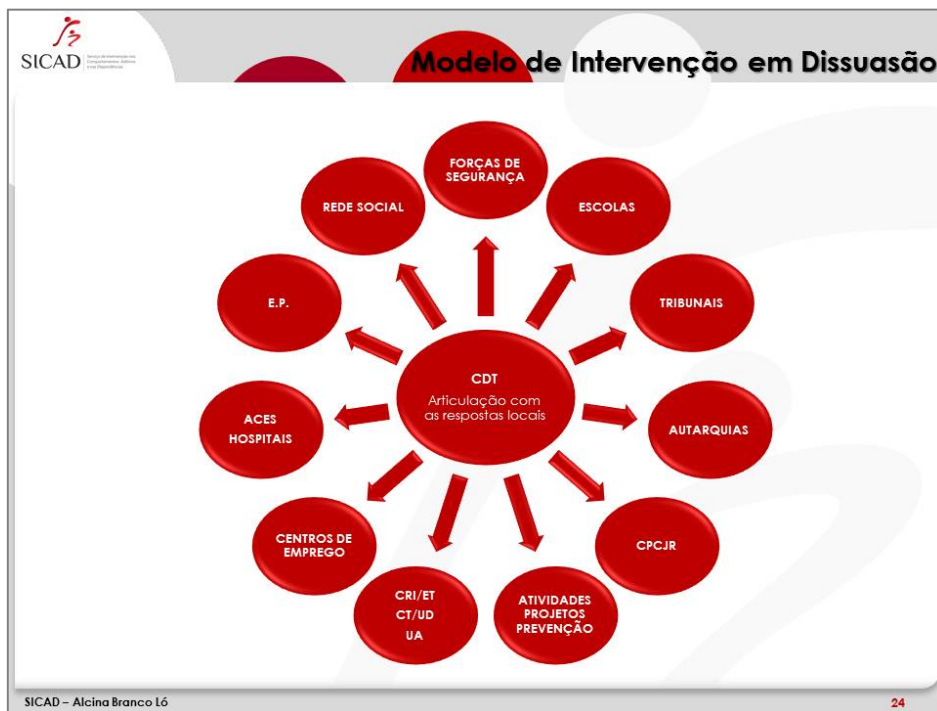
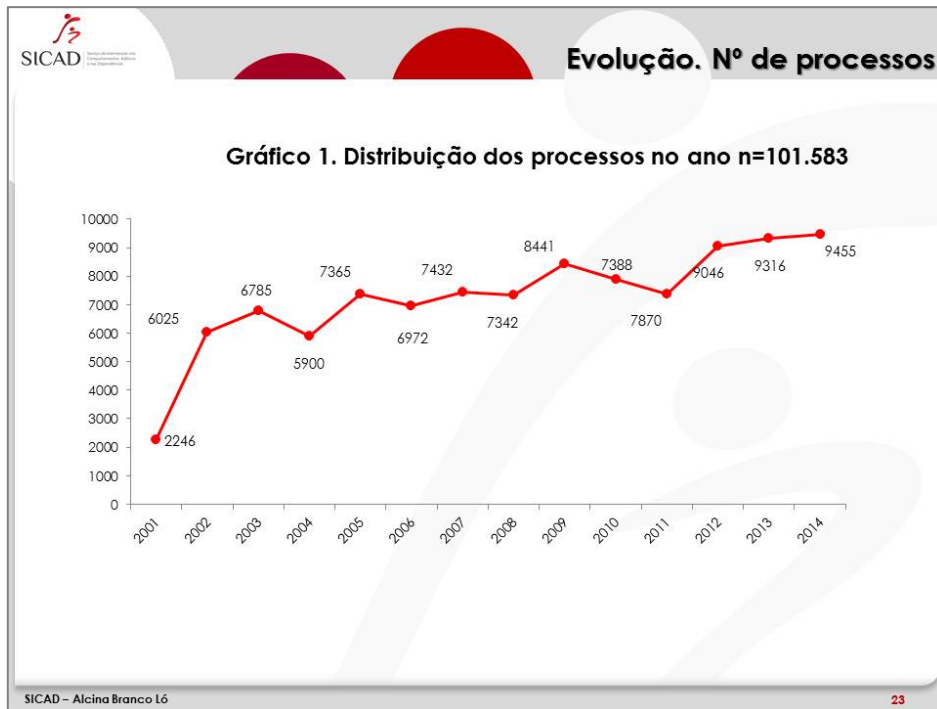
...aconselhamento das famílias registaram-se cerca de 92 intervenções em processos de contraordenação de jovens com idades entre os 16 e os 18 anos...

...não há lugar à abertura de processo contraordenacional, mas é realizada intervenção técnica com vista ao aconselhamento da família e indiciado, bem como à sinalização precoce ...

... sessões de esclarecimento acerca das consequências, físicas, psicológicas e jurídicas do consumo das substâncias psicoativas e de aconselhamento quanto a diligências a adotar

SICAD – Alcina Branco Ló 20





 **SGIP. Registo Central**

Instrumento de suporte à aplicação da Lei.

Através da consulta do da base de dados é possível saber os antecedentes do indiciado no âmbito da aplicação da lei:

- Registo prévio de contraordenação
- Facto praticado
- Sanções aplicadas

Em caso de reincidência pode alterar-se as sanções aplicadas tendo sempre em vista a dissuasão do consumo

SICAD – Alcina Branco Ló 25

Obrigado pela V. atenção

SICAD
Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências

Avenida da República n.º 61 - do 1º ao 3º e do 7º ao 9º
 1050-189 Lisboa
 T. 211 119 000 - F. 211 112 795
 sicad@sicad.min-saude.pt – www.sicad.pt


SICAD Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



7. ESTUDO E DEFINIÇÃO DO PROJETO DE VIDA DA CRIANÇA

Raquel Corval*

Apresentação *power point*
Vídeo

Apresentação *power point*

Estudo e definição do projeto de vida da
criança



da Vinculação à Autonomização

Centro de Estudos Judiciais
23 Março de 2017

Raquel Corval - Psicóloga & Investigadora na Universidade do Minho
raquelmcorval@gmail.com

Estrutura da apresentação

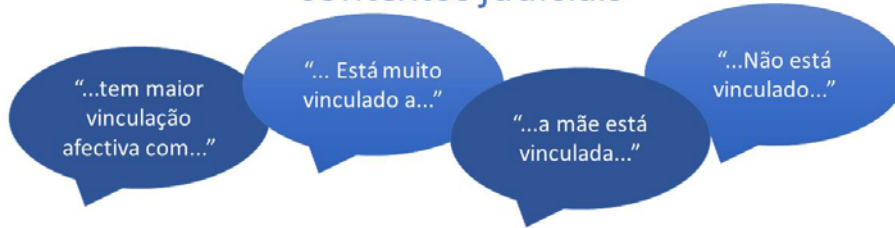
Introdução
Avaliação da vinculação como elemento do processo de tomada de decisão judicial
Respostas para crianças e jovens acolhidos em Portugal
Impacto do acolhimento residencial no domínio da vinculação
Contribuições da teoria da vinculação na tomada de decisão relativa a:

- Retirada da família biológica
- Colocação numa resposta de acolhimento
 - Importância de oferecer condições para o estabelecimento e/ou manutenção de relações de vinculação seletivas
- Definição do projeto de vida da criança
 - Reunificação familiar
 - Adopção
 - Autonomização

Recomendações

* Procurador da República – Comarca de Braga – Juízo de Família e Menores de Barcelos.

Vinculação: uma palavra frequente nos contextos judiciais



- Referências frequentes à vinculação nos relatórios e nas audiências
- Sinónimo de relação ou de uma espécie de cola misteriosa que liga pais e filhos
- Frequentemente sem qualquer referência aos procedimentos utilizados para a sua avaliação

O Estudo da vinculação na infância é....

- O estudo/avaliação acerca de como determinada criança desenvolve estratégias comportamentais de forma a assegurar a sua sobrevivência e a proteção (e conforto) por parte das suas figuras de vinculação, quando perante uma ameaça.



O estudo da vinculação em crianças mais velhas/adolescentes/adultos

Representações da vinculação e a construção de expectativas

- Com base na sua experiência, a criança constrói representações mentais que se referem a memórias, experiências, sentimentos e conhecimento acerca do que tende a acontecer nas relações, particularmente com as figuras de vinculação em situações de stress.
- Estes modelos internos dinâmicos de vinculação são inicialmente específicos daquela relação de vinculação mas são posteriormente generalizados
- Mecanismos através dos quais as experiências precoces influenciam o desenvolvimento posterior, regulando funções afetivas, sociais e cognitivas nos adultos.
- Apesar da sua estabilidade podem sofrer mudanças de acordo com as experiências de cada um.



Avaliação da vinculação e as decisões judiciais

A recolha de evidências empíricas a partir de protocolos estruturados de avaliação, desenvolvidos por profissionais qualificados para o efeito são essenciais para que a informação relativa à vinculação e à qualidade da prestação de cuidados possa ser utilizada de forma relevante nos processos de tomada de decisão relativos aos projetos de vida das crianças/jovens acolhidos.



Avaliação da vinculação ao longo do desenvolvimento

Protocolos de avaliação específicos de acordo com a idade da criança/jovem

Medidas **observacionais** do comportamento da criança em interação com a figura de vinculação em situações (laboratoriais ou naturalistas), ativadoras do sistema de vinculação (Procedimento da Situação estranha; Q-set)

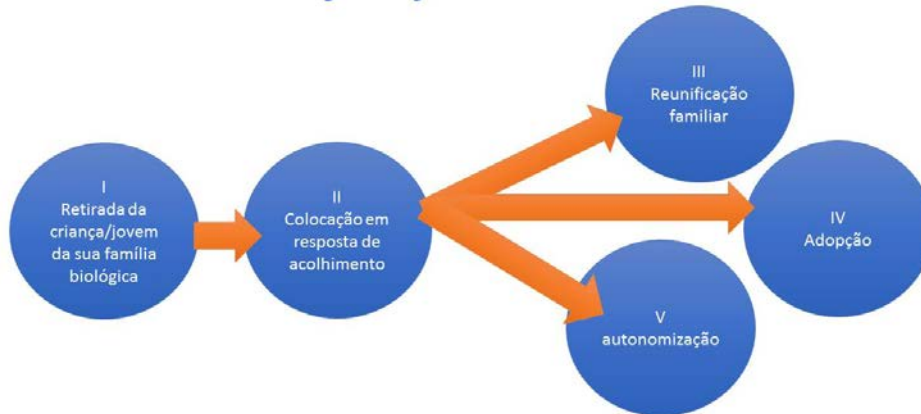
Medidas de **auto-relato** acerca dos modelos internos dinâmicos de vinculação da criança/jovem/adulto (entrevista; questionários)

Medidas **representacionais** dos modelos internos de vinculação de crianças/jovens (completamento de histórias)

Acolhimento de crianças e jovens em Portugal

- Longa história de institucionalização como principal resposta face à proteção de crianças e jovens em perigo uma vez estas retiradas ou abandonadas pelas suas famílias biológicas.
- Em 2015 foram 8600 as crianças e jovens acolhidos.
- Destas 8600 apenas 3,5% foram colocadas em famílias de acolhimento, permanecendo as restantes em contextos institucionais.
- 36% tiveram experiências de acolhimento anteriores
- Cerca de metade das crianças/jovens que cessaram o acolhimento apresenta um tempo de institucionalização que variou entre 1 e 3 anos (Instituto de Segurança Social, 2016).

As questões da Vinculação nos percursos das crianças e jovens acolhidos



I. Retirada da criança/jovem

- Mesmo uma retirada temporária de curta duração e colocação num ambiente não familiar tem um impacto significativamente negativo no sentimento de segurança da criança (especialmente em crianças pequenas)
- A criança pode assegurar maior segurança física mas não necessariamente maior segurança emocional
 - Apesar dos maus-tratos a que foi sujeita, a criança tem uma relação de vinculação com aquele(s) prestador(es) de cuidados.

I. Retirada da criança/jovem

- Investigação com primatas e crianças institucionalizadas indicam que o impacto destas disrupções severas nos cuidados é profundo e com implicações em diferentes domínios do desenvolvimento.
- Estudos mostram que os problemas comportamentais observados em crianças em acolhimento familiar são semelhantes aos evidenciados por crianças que se mantiveram nas famílias biológicas sujeitas a maus-tratos
- No entanto, a literatura sugere também que os riscos podem ser suavizados se o ambiente substituto oferecer cuidados sensíveis e estáveis.

Reações à separação de acordo com a teoria da vinculação



Recomendações

Refletir acerca das consequências inerentes à retirada da criança/jovem. Quais os custos emocionais?

- Ponderar alternativas ao acolhimento residencial, nomeadamente: uma aposta no apoio oferecido à família biológica (mantendo a criança junto da sua família uma vez assegurada a sua segurança)
- Colocações temporárias junto de familiares onde a criança possa ter a oportunidade de experienciar cuidados individualizados, rotinas mais semelhantes àquelas a que estava habituada, num ambiente mais parecido com a sua casa, família, cultura e comunidade.

Recomendações

No caso de haver lugar à retirada da criança/jovem, é importante:

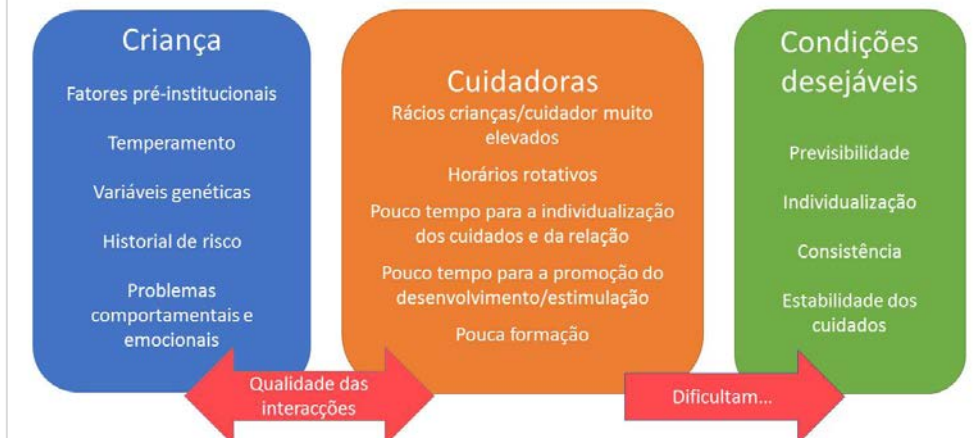
- Optar pelo acolhimento familiar em detrimento do acolhimento residencial
- Diminuir “os tempos de espera” no acolhimento
- Diminuir a probabilidade de múltiplas colocações, associadas a consequências negativas no desenvolvimento e, especificamente ao nível da vinculação.
- Manter as fratrias juntas
- Assegurar a possibilidade de contactos regulares com a família biológica
- Atuar no sentido de diminuir a incerteza e a imprevisibilidade associada (de acordo com o nível de desenvolvimento da criança/jovem)
- Envolver ativamente as crianças mais velhas/jovens no processo

II: Colocação da criança/jovem numa resposta de acolhimento temporário

Acolhimento residencial e vinculação

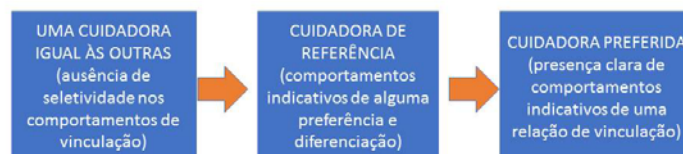
- A literatura é muito consistente ao mostrar os efeitos nefastos da institucionalização no desenvolvimento da criança/jovem.
- No que diz respeito à vinculação, vários estudos apontam para níveis elevados de padrões de vinculação insegura e desorganizada bem como uma maior incidência de comportamentos perturbados de vinculação (ausência do estabelecimento de uma relação de vinculação seletiva).
- Como evitar o desenvolvimento de comportamentos perturbados de vinculação? A importância de:
 - Estabelecimento de uma relação de vinculação com o cuidador institucional
 - Manutenção das relações de vinculação já estabelecidas na família biológica

Acolhimento residencial e o desafio de uma prestação de cuidados adequada



O estabelecimento de uma relação de vinculação

- O estabelecimento de uma relação de vinculação seletiva obedece a várias fases
 - É necessário tempo e interações continuadas com a mesma figura para que se possa estabelecer uma relação de vinculação



A manutenção da(s) relação(ões) de vinculação: Contacto com as famílias biológicas

- Muitas crianças e jovens institucionalizados mantêm contacto com a família biológica.
- Qual o impacto desses contactos?
- Ausência de investigação em contextos institucionais e focada nos diferentes tipos de contacto
- Investigação desenvolvida no âmbito do acolhimento familiar além de escassa tem mostrado resultados pouco consensuais.
- Alguns estudos mostram que o contacto com pelo menos um dos progenitores está associado ao bem-estar da criança e à qualidade da vinculação, sendo um preditor significativo da reunificação familiar.
- Outros estudos revelam efeitos negativos tais como stress associado às visitas, conflitos de lealdade perante a família de acolhimento, menor acessibilidade no contacto com a família de acolhimento.

Visitas das famílias biológicas em contexto institucional

- Procedimento mais comum: frequência semanal de visitas num contexto artificial, pouco family-friendly e sem ligação com as rotinas diárias da criança e com os seus ambientes habituais na instituição.
- Frequentemente, não se verifica um acompanhamento destas visitas no sentido de apoiar os pais, modelar práticas parentais mais adequadas e de estabelecer relações de confiança e parceria com a família.
- **Será este formato suficiente para manter uma relação de vinculação entre a criança e os pais/membros da família?**
- Ausência de investigação que nos ajude a compreender melhor as relações de vinculação de crianças institucionalizadas e os seus pais bem como os fatores que promovem ou dificultam a manutenção deste vínculo.

Impacto dos contactos com a família biológica ao nível dos comportamentos perturbados de vinculação (Corval et al., em preparação)

- Visitas dos pais, regulares e não regulares, não se mostraram como predictoras de menor incidência de comportamentos perturbados de vinculação.
- Crianças que visitam as famílias regularmente (fins de semana e férias) evidenciaram menor incidência de comportamentos perturbados de vinculação.
- Será uma questão de mais tempo, do que se faz com esse tempo ou de melhor funcionamento da própria família?
 - Parece-nos que será o efeito conjunto destes fatores que protege a criança da perturbação.

Recomendações

Substituição do sistema de acolhimento residencial pelo de acolhimento familiar apostando:

- Na informação acerca do seu funcionamento junto da comunidade em geral
- Na sensibilização das famílias
- Num cuidado processo de de recrutamento e seleção
- No acompanhamento e formação das famílias de acolhimento

Recomendações

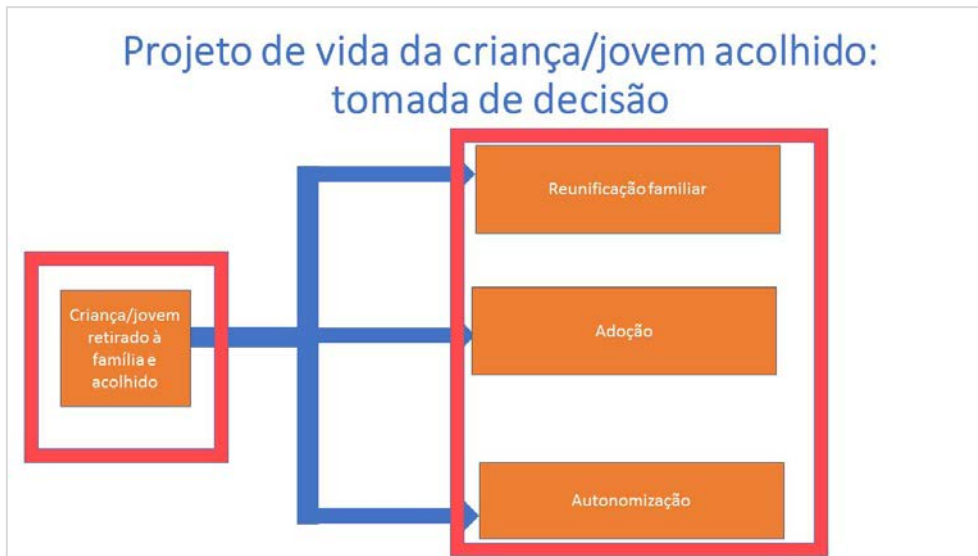
Promoção da qualidade do acolhimento residencial

- Características funcionais e estruturais que facilitem uma prestação de cuidados mais previsível, estável e individualizada a cada criança
 - Número reduzido de crianças e cuidadores; atmosfera familiar e participação das crianças nas rotinas
- Implementação do educador de referência para cada criança
- Apoio, valorização, envolvimento, formação e supervisão dos cuidadores institucionais no sentido de estimular o estabelecimento de relações seletivas junto das crianças/jovens, através de uma prestação de cuidados e estimulação do desenvolvimento adequadas.
- Promoção de um ambiente “family-like” com qualidade desenvolvimental.

Recomendações

Apoio às famílias biológicas durante o período de acolhimento

- Maior integração e colaboração entre os serviços envolvidos
- Programas de intervenção centrados na família com maior envolvimento dos pais nas atividades diárias da criança/jovem
- Ter em conta as necessidades da família no estabelecimento dos horários, no apoio às deslocações, etc.
- Visitas dos pais como contexto privilegiado para intervir e promover a qualidade da relação através da modelagem de práticas parentais mais adequadas; no caso de crianças, que possam ter lugar nos momentos de rotina da criança e que envolvam a prestação de cuidados



III. Reunificação familiar

- Princípios orientadores da intervenção de acordo com a Lei nº 147/99 sublinham a sua importância, nomeadamente:
 - Responsabilidade parental
 - Primado da continuidade das relações psicológicas
 - Prevalência da família
 -
- 31% das crianças e jovens acolhidos regressaram à família; 14% dos 0-5 anos; 24% dos 6-11; 57% 12-17 anos (Instituto Segurança social, 2016)
- No entanto.... 442 com apoio junto dos pais + 142 com apoio junto de outros familiares regressaram ao sistema de acolhimento (ISS, 2016)

III. Reunificação familiar: como promover o seu sucesso

- Literatura escassa
- Visitas parentais ao longo do período de acolhimento predizem uma maior probabilidade de reunificação, mais do que as características da criança, tempo de acolhimento, etc.

Recomendações

O sucesso da reunificação depende do apoio oferecido à família durante o período de acolhimento que deve:

- Ser desenvolvido em contexto
- Ser direcionado para o apoio às práticas parentais
- Promover redes de suporte social
- Responder às necessidades emocionais e comportamentais das crianças.
- Promover o envolvimento ativo da família na vida da criança e nas decisões acerca da mesma
- Apoiar a organização e funcionamento da família e
- Promover a manutenção das relações de vinculação previamente estabelecidas e promoção de relações de vinculação seguras

Apostando numa relação de parceria entre a família e os profissionais envolvidos e numa articulação eficaz dos serviços envolvidos

IV. Adopção

- Um factor protetor para crianças com percursos no sistema de proteção
- 10% no geral; 41% em crianças dos 0 aos 5 anos ; 20% 6-11 anos; 3% + 12 anos (Instituto Segurança social, 2016)
- 35 com adopção decretada + 26 em regime de pre-adopção regressaram ao sistema de acolhimento (ISS, 2016)

IV. Adopção

- Literatura abundante
- Crianças adotadas antes dos 12 meses de idade mostram níveis de segurança da vinculação semelhantes a crianças não adotadas. Crianças adotadas depois dos 12 meses de vida mostram menos segurança quando comparadas com crianças não adotadas.
- Com o tempo crianças adoptadas depois dos 12 meses de vida mostram maiores níveis de segurança quando adotadas por mães com modelos seguros de vinculação
- Crianças adotadas apresentam vinculações desorganizadas em maior numero comparado com as crianças não-adotadas, embora sejam níveis comparáveis ao acolhimento
- Comparadas com crianças institucionalizadas, crianças adotadas apresentam menos vinculações desorganizadas.
- Diminuição/extinção da incidência da Perturbação Reativa de Vinculação
- Comparada com a institucionalização, a adoção mostra-se como uma intervenção eficaz no domínio da vinculação.

Recomendações

Quanto mais cedo melhor!

Medidas de apoio às futuras famílias adotivas

- Planos de formação que ofereçam informação relevante relativa à (transição para a) parentalidade, que promovam o ajustamento das expectativas relativas à criança e à construção da relação e promovam uma prestação de cuidados de elevada qualidade

Medidas de apoio às famílias adotivas que contemplem:

- Intervenções baseadas na vinculação que promovam a sensibilidade dos pais e promovam a segurança da vinculação da criança.
- desenvolvidas nos contextos naturais de vida, centradas nas rotinas, nas práticas parentais e na prestação de cuidados
- Acompanhamento para além do período de pré-adopção
- Acompanhamento psicológico da criança/jovem e dos pais adotivos sempre que necessário, enquadrando os comportamentos da criança à luz do seu percurso e das suas experiências relacionais.

Autonomização

- 33% das crianças/ jovens acolhidos têm como projeto de vida a autonomização
- O processo de autonomização e de acolhimento prolongado de crianças mais velhas ocorre num período particularmente sensível no que diz respeito à vinculação: a adolescência
- Antes da adolescência, a vinculação referia-se apenas às estratégias usadas pela criança com a sua figura de prestação de cuidados, na presença de alguma ameaça. Depois da puberdade, a vinculação passa a incluir também as relações de intimidade e estratégias dirigidas aos pares.
- Período de mudança e reorganização.
- Autonomização é a primeira oportunidade do adolescente/jovem adulto assumir o comando da sua vida podendo o mesmo resultar em trajetórias mais ou menos desadaptativas
 - A ausência de uma estrutura equilibrada, com percursos marcados por experiências precoces adversas, instabilidade, ausência de figuras de referência (e de uma base segura), repetidas disrupções dos cuidados, ausência de apoio na integração da informação acerca da sua história de vida, modelos internos de vinculação caracterizados por representações negativas acerca do eu e dos outros,...

Recomendações

- Aposta, durante o período de acolhimento, em experiências relacionais reparadoras que permitam criar uma organização interna que promova o desenvolvimento de modelos internos dinâmicos mais positivos de si e dos outros nos jovens: cuidadores, professores, familiares, outros elementos significativos na vida do jovem que, preferencialmente, se possam manter presentes após a saída do sistema de acolhimento
- Apesar da volatilidade do grupo de pares, este é um contexto de apoio e aprendizagem importante
- Acompanhamento do jovem para além da fase de transição para uma vida autónoma

Obrigada pela vossa atenção!

raquelmcorval@gmail.com

Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/y1jugsoa5/flash.html?locale=pt>



8. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS NOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO

Filomena Saúde Lourenço*

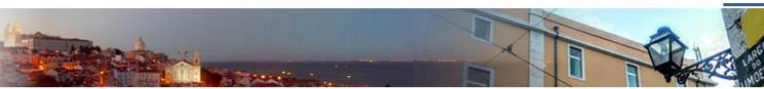
Apresentação *power point*

Vídeo

Apresentação *power point*



* Procuradora da República – Comarca de Santarém – Juízo de Família e Menores de Abrantes.



AGENDA

- I. **QUEM É A CRIANÇA a participar nos PPP's (da CPCJ e do Tribunal)**
SUJEITO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL
FOCO/CENTRO DO PROCESSO
- II. **O CONTEÚDO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO**
- III. **OS MEIOS EM ORDEM A GARANTIR A EFETIVAÇÃO E A PUREZA DA PARTICIPAÇÃO**



- I. **QUEM É A CRIANÇA a participar nos PPP's (da CPCJ e do Tribunal)**
SUJEITO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL
FOCO/CENTRO DO PPP

PRINCÍPIO:

PRINCÍPIO - PROSEGUIR O INTERESSE DA CRIANÇA

A Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro) tem por objeto *“a promoção e a protecção das crianças e dos jovens em perigo por forma a garantir o seu bem-estar e o seu desenvolvimento integral”*.

O primeiro princípio orientador da intervenção, elencado no artigo 4º desde logo o da prossecução do Interesse superior da criança e do jovem



OBJETIVO DO PPP /CPCJ ou JUDICIAL

- definição da sua situação atual “de perigo” – dimensão pessoal, física e psicológica, na inserção da família, nuclear ou alargada;
- definição das necessidades (da criança e reflexamente, da família)– afetivas, alimentares, higiene, escolarização, assistência médica, acompanhamento psicológico;
- definição dos instrumentos (medida de promoção e proteção) - recursos, sujeitos envolvidos.]



A CRIANÇA NO PPP/ SUJEITO DE DIREITOS/

“**CRIANÇA A PARTICIPAR**” nos processos de promoção e proteção - criança FOCO

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, assinada em Nova Iorque a 26 de Janeiro de 1990,

Comité das Nações Unidas dos Direitos da Criança, *Comentário Geral*

Convenção Europeia sobre o exercício dos Direitos da Criança adotada em Estrasburgo, em 25 de Janeiro de 1996,

Recomendações do Conselho da Europa

A Recomendação n.º 1864 (2009) da Assembleia Parlamentar

Recomendação CM/Rec (2012)

Regulamento (CE) n.º 2201/2003

Constituição da República Portuguesa – consagra a proteção da família, da infância e juventude – artigos 36.º, 68.º e 69.º

A Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro), no artigo 4º consagra o direito de participação da criança do Processo de Promoção e Protecção

j) Audição obrigatória e participação - 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 protecção;

RESPOSTA À 1ª QUESTÃO:

QUEM É A CRIANÇA a participar nos PPP's (da CPCJ e do Tribunal)

- SUJEITO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL
- FOCO/CENTRO DO PPP
- PARTICIPA, DIRETAMENTE POR SI SE TIVER MATURIDADE, COM MENOS DE 12 ANOS E SEMPRE SE TIVER MAIS DE 12 ANOS
- PARTICIPA ATRAVÉS DOS PAIS, FAMILIARES DETENTORES DA GUARDA, ADVOGADO
- IDENTIFICA-SE COMO CRIANÇA EM PERIGO
- IDENTIFICA OS MEIOS EM ORDEM A AFASTAR O PERIGO
- DESENVOLVE-SE PELA SUA PARTICIPAÇÃO

II. O CONTEÚDO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO – o processo em movimento contínuo – a criança tem oportunidade de ser ouvida / de se manifestar nos processos (CPCJ e Tribunais).

EM QUE CONSISTE O “DIREITO DE PARTICIPAÇÃO” ou de “IMPRESSIONAR O PROCESSO”? -num exercício de cidadania, enquanto se goza de um Direito fundamental, a liberdade de expressão:

DIMENSÕES da LIBERDADE DE EXPRESSÃO:

- liberdade de exprimir livremente a sua opinião –
- liberdade de procurar informação
- liberdade de receber informação
- liberdade de perceber a informação

FORMAS DE EXPRESSÃO:

- oral, escrita, artística / qualquer meio que a criança escolha

RELEVÂNCIA

A **opinião** deve ser tomada em consideração de acordo com a idade e maturidade.

Existe um dever das autoridades avaliarem, da forma mais completa possível, a capacidade da criança.

Direito a um processo compreensível – artigo 86º LPCJP

Direito à não intromissão na vida privada/íntima- artigos 87º e 88ºLPCJP/exames e caráter reservado



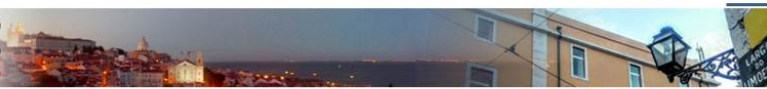
III. OS MEIOS PARA ASSEGURAR A PUREZA DA PARTICIPAÇÃO

A PUREZA DA PARTICIPAÇÃO *versus* MANIPULAÇÃO - contaminação (por ideação das figuras parentais, por manipulação por parte de cuidadores, formais ou informais, por medos, etc.



O QUANDO da participação

- **acessibilidade** (CPCJ/MP/JUIZ/CRANÇA) – em qualquer momento/nos actos indicados na Lei.
- **Continuidade** (em qualquer momento processual)- sempre que a criança o deseje e/ou CPCIJ MP ou JUIZ decidam.



DOCUMENTAÇÃO da participação – devemos levar ao “processo” todos os acontecimentos/eventos que documentem a participação da criança? Sim!

APOIOS

Como explicar o processo à criança?

Como acalmar/preparar a criança que vai ser ouvida por um

Juiz?

Nos termos do art. 86º, nº 1, da Lei de Protecção das Crianças e Jovens em Perigo, o processo deverá decorrer de forma **compreensível** para a criança ou jovem, considerando a idade e grau de desenvolvimento intelectual e psicológico da criança.

Na audição da criança ou jovem e no decurso de outros actos processuais ou diligências que o justifiquem, a **COMISSÃO DE PROTECCÃO ou o JUIZ** podem determinar a intervenção ou a assistência de **médicos, psicólogos** ou **outros especialistas** ou de **pessoa da confiança da criança ou jovem**, ou determinar a **utilização dos meios técnicos** que lhe pareçam adequados – artigo 86º, nº2 LPCJP.



ADVOGADO

À criança é assegurada a assistência de advogado nomeado – o artigo 103º, nºs 2 e 3 estatui que “*É obrigatória a nomeação de patrono à criança ou jovem quando os seus interesses e os dos seus pais, representante legal ou de quem tenha a guarda de facto sejam conflitantes e ainda quando a criança ou jovem com a maturidade adequada o solicitar ao tribunal*”, sendo a nomeação do patrono efectuada “*nos termos da lei do apoio judiciário*”.

Respeitar o CONTRADITÓRIO

O contraditório, consagrado no art. 104º, é assegurado à criança ou jovem, aos seus pais, representante legal ou quem tenha a sua guarda de facto.



LOCAIS das diligências de intervenção de crianças

No seu artigo 96.º LPCJP (Local da audiência e traje profissional)



A ATITUDE DOS OPERADORES perante o direito de participação das crianças nos PPP's

Princípio de legalidade

Formação – os vários saberes para além do mundo jurídico, - a psicologia, a pedopsiquiatria, a educação social, o conhecimento acerca da infância e juventude

Articulação Ministério Público Família/ crime /CPCJ - Boas Práticas/ novos veículos de comunicação

Há um caminho feito.

Há um caminho para fazermos ao andar.

Os nossos passos marcam a vida de pequenas pessoas.

Queremos fazer bem e assim, fazer “o bem”!

Nunca o faremos sozinhos, só de mãos dadas!

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1m7ju3jlv8/flash.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



9. HABEAS CORPUS – COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO DO STJ DE 18 DE JANEIRO DE 2017

Ana Rita Gil*

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fcn.pt/vod/clips/23cwm7wzjx/flash.html?locale=pt>

* Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Título:

Promoção e Proteção

Ano de Publicação: 2018

ISBN: 978-989-8908-26-1

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt