

***Duas décadas da atividade da
Comissão Nacional de Promoção dos
Direitos e Proteção das Crianças e Jovens:
uma síntese de 20 anos de avaliação das
CPCJ (1999 a 2017)***



João Pedroso
Andreia Santos
Paula Casaleiro

Índice Geral

Índice Geral.....	1
Índice de figuras.....	3
Índice de gráficos.....	3
Índice de quadros	3
Agradecimentos	5
Introdução.....	6
1 Enquadramento teórico e jurídico.....	8
1.1 Modelos de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo	12
1.2 O sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo em Portugal: as CPCJ.....	14
1.2.1 Principais alterações à Lei: as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens	21
1.2.2 Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens	27
2 Análise dos dados dos Relatórios de Avaliação das Atividades das CPCJ	31
2.1 Evolução do Desempenho/Atividade das CPCJ	34
2.1.1 Funcionamento e organização das CPCJ	37
2.1.2 Rede de entidades	41
2.2 Perfil das crianças e jovens: sociodemográfico e problemáticas	44
Conclusão.....	53
Recomendações.....	59
Recomendações para decisão ao nível das instituições do Estado Central	59
Afetação de recursos humanos	59
Apoio ao funcionamento.....	60
Monitorização e avaliação.....	60
Intervenção do Ministério Público	61
Aplicação e acompanhamento de medidas.....	61

Recomendações para decisão ao nível do Município	61
Apoio logístico, financeiro e administrativo.....	61
Recomendações para decisão ao nível das CPCJ	62
Comissão Alargada.....	62
Comissões Restritas.....	62
Acrónimos	63
Bibliografia	65
ANEXOS.....	68
Anexo A - Alterações nas tipologias de situações de perigo	69
Anexo B - Indicadores por distrito	72

Índice de figuras

Figura 1 – Principais problemáticas em 1999 e 2017	50
---	-----------

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Número de CPCJ	32
Gráfico 2 – População residente dos 0 aos 19 anos abrangida pelas Comissões de Proteção de Menores, 1999.....	33
Gráfico 3 - População residente dos 0 aos 19 anos abrangida pelas CPCJ, 2008.....	33
Gráfico 4 - População residente dos 0 aos 19 anos abrangida pelas CPCJ, 2017	34
Gráfico 5 – Processos entrados (transitados, instaurados e reabertos) de 1999 a 2017	35
Gráfico 6 – Taxa de resolução	36
Gráfico 7 - Número de membros que integram as CPCJ por modalidade.....	39
Gráfico 8 - Crianças e jovens com processos instaurados, segundo o sexo, de 1999 a 2017	45
Gráfico 9 - Pirâmide etária das crianças e jovens com processos instaurados, em 1999	46
Gráfico 10 - Pirâmide etária das crianças e jovens com processos instaurados, em 2008	47
Gráfico 11 - Pirâmide etária das crianças e jovens acompanhadas, em 2017	48

Índice de quadros

Quadro 1 – Volume processual.....	35
Quadro 2 – Indicadores das CPCJ por distrito, 2017	37
Quadro 3 - Número de membros que compõem as comissões restritas por entidade	42
Quadro 4 - Número de presidentes das CPCJ por entidade de origem.....	43
Quadro 5 - Crianças e jovens com processos instaurados, segundo o escalão etário, de 1999 a 2005	45

Quadro 6 - Crianças e jovens com processos instaurados, segundo o escalão etário, de 2008 a 2017	46
Quadro 7 - Tipo de agregado doméstico das crianças e jovens, de 1999 a 2017	48
Quadro 8 – Problemáticas – processos instaurados	52
Quadro 9 – Tipo de medida aplicada em meio natural de vida e em colocação, 1999 a 2017.....	53

Agradecimentos

O convite da Senhora Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDP CJ), Dr.ª Rosário Farmhouse, que me foi efetuado, na qualidade de professor da Faculdade de Economia e investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, para realizar um estudo que evocasse o vigésimo aniversário da atividade da Comissão Nacional, a que presidi foi, para mim, um momento muito feliz, pois me trouxe à memória, todo o processo de criação do sistema de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens, que coordenei (1996 a 2001), bem como o exercício do mandato (1998 a 2001) de primeiro Presidente da CNPDPCJ, na época designada de Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR).

Assim, tenho de deixar aqui o meu duplo agradecimento à Dr.ª Rosário Farmhouse, por, com este convite, reconhecer e relembrar o período fundador do início da atividade da “sua” Comissão Nacional, e, ainda, por agora, decorridos vinte anos, com recurso à objetividade das metodologias das ciências sociais, me permitir a mim e à equipa do CES (Doutora Paula Casaleiro e Mestre Andreia Santos), que trabalhou comigo, fazer um estudo de síntese e da evolução ao longo de duas décadas, recorrendo aos dados disponíveis, de 1999 a 2017, da avaliação que a CNPDPCJ fez anualmente da actividade e desempenho das Comissões de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens (CPCJ), na promoção dos Direitos e proteção das crianças “em risco”, em cada um dos seus territórios geográficos e sociais de atividade.

Por último, uma palavra de agradecimento à Dr.ª Teresa Espírito Santo, por insistir regularmente comigo, para que escreva e participe no debate público sobre a promoção dos Direitos das Crianças.

João Pedroso

Introdução

O estudo que aqui se apresenta tem como objectivo fazer uma síntese e análise da evolução da avaliação efectuada anualmente pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Protecção das Crianças e Jovens (CNPDPJCJ) da actividade e desempenho das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) desde a sua criação (Lei 18/04/1998, de 18/04), ainda, com a denominação de Comissão Nacional de protecção das crianças e jovens em risco (CNPCJR), até aos dias de hoje, permitindo identificar e analisar o papel fundamental das CPCJ no sistema de promoção dos direitos e protecção das “crianças em risco” ao longo destas últimas duas décadas. Desde a publicação da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) em 1999, com a entrada em vigor em 2001, a qual colocou no centro do sistema de protecção as CPCJ, as transformações sociopolíticas das sociedades, e neste caso, da sociedade portuguesa, produziram igualmente efeitos sobre a sua acção e dinâmicas de funcionamento.

Este estudo nasce, assim, de uma parceria entre o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) e a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Protecção das Crianças e Jovens (CNPDPJCJ) no sentido de produzir uma síntese dessa avaliação efectuada pela CNPDPCJ, com recurso aos dados disponíveis de 18 anos de avaliação das CPCJ de 1999 a 2017. Pretende-se, por um lado, caracterizar a evolução da procura, da oferta, do funcionamento e do desempenho das CPCJ, e por outro lado, possibilitar uma reflexão sobre o passado, o presente e o futuro das CPCJ, focando a construção da sua identidade, a relação com os serviços públicos e com as entidades de infância e juventude da sociedade, a rede de promoção dos direitos e protecção das crianças, e a identificação das oportunidades e dos principais bloqueios e ameaças ao seu desempenho na promoção dos direitos e protecção das crianças em perigo.

Em termos metodológicos, a estratégia adotada assentou na análise documental de legislação e dos Relatórios de Avaliação das Atividades das CPCJ produzidos pela CNPCPCJ. Em primeiro lugar, procedeu-se à recolha e revisão bibliográfica de trabalhos e estudos sobre o sistema de promoção e protecção de crianças e jovens em perigo, ao nível nacional e internacional, de modo a fornecer

um quadro teórico que sustenta a transformação do lugar assumido pelas crianças nas sociedades contemporâneas e, em particular, na sociedade portuguesa, que contribuiu para o atual sistema de promoção e proteção das crianças em risco. Paralelamente, efetuou-se uma análise da evolução da legislação no pós 25 de Abril de 1974 desde o Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, até à Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto, pela Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro e pela Lei n.º 23/2017, de 23 de maio, configurando o quadro legal que regula a atividade das atuais CPCJ.

Em segundo lugar, procedeu-se à análise de informação vertida nos Relatórios de Avaliação das Atividades das CPCJ produzidos pela CNPCPJ através do inquérito aplicado às CPCJ e do sistema de gestão informática do processo de promoção e de gestão da CPCJ, de 1999 a 2017, bem como informação estatística relevante facultada pela equipa da CNPCPJ. Para além disso, foram também utilizadas fontes de informação estatística complementares, nomeadamente, o Instituto Nacional de Estatística (INE). Os relatórios de avaliação constituem uma fonte de informação muito rica, sendo de salientar o esforço anual de escrutínio das atividades, o que é em si considerado um indicador do carácter inovador da lógica de implementação das CPCJ (Torres *et al.*, 2008). Porém, a análise diacrónica da sua atividade enfrenta duas limitações, por um lado, o facto de nos primeiros anos algumas das CPCJ não enviarem informação para a elaboração do relatório nacional. Podemos ler no primeiro relatório de 1999 a “falha grave da ausência de informação relativamente à atividade de 27 das CPM que deveriam ter enviado o seu relatório de avaliação, assim como de cerca de metade do total de Modelos de Recolha de Dados que não chegaram à CNPCJR” (CNPCJR, 1999: 44). Hoje, são 309 as Comissões de Proteção, faltando instalar 6 CPCJ (Concelhos de Penedono, Mora, Arraiolos, Montemor-o-Novo, Redondo e Portel), para uma cobertura total do território nacional, em que a totalidade das CPCJ envia o relatório de atividade.

Por outro lado, as alterações sucessivas tanto no sistema de registo de informação, como nos relatórios, limitam os indicadores disponíveis para uma análise estatística longitudinal. A título de exemplo, é possível identificar três grandes alterações nas tipologias de situações de perigo que correspondem: ao período anterior à entrada da aplicação informática de registo dos relatórios de

atividades das CPCJ; à efetiva entrada da aplicação; e mais recentemente, na alteração das categorias apresentadas no relatório anual de 2017 (CNPCPCJ, 2018: 43; cf. Anexo A). De acordo com a CNPCPCJ, o conjunto de categorias e subcategorias utilizadas tem sido alterado no decorrer dos anos de forma a aproximar e a adequar a sua caracterização à realidade vivida tentando corresponder à emergência de novos fenómenos e à expansão de outros. Para além disso, procura-se conceber, igualmente, uma definição de categorias que facilite a comparação à escala internacional, permitindo, assim, a partilha de boas práticas e a sua adaptação ao sistema de promoção e proteção (CNPCPCJ, 2018: 43). Considerando as dificuldades em obter informação consistente ao longo dos anos e tratando-se de uma análise longitudinal, optou-se por fazer um recorte analítico observando-se a atividade das CPCJ de três em três anos, ou seja, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2014, 2017. E, simultaneamente, foram também feitos compromissos na análise de indicadores recorrendo, por exemplo ora aos dados por processos instaurados, ora aos dados volume global, ou ainda à junção de categorias, como no caso dos grupos etários.

1 Enquadramento teórico e jurídico¹

As sociedades contemporâneas têm vindo a testemunhar profundas mudanças no lugar da criança na família. São mudanças quantitativas, na diminuição da descendência, mas também qualitativas nas motivações para a procriação e no valor social da criança (Cunha, 2005). De acordo com Ariès (1988), é no lugar da criança e no seu estatuto social dentro da família que se encontra a chave da modernização da vida familiar.

Neste sentido, o recuo da fecundidade na Europa nas últimas décadas, possibilitada pelo recurso a métodos contraceptivos eficazes (Cunha, 2005) e a emergência de uma família moderna, privatizada e relacional (Wall, 2005), vieram levantar novas interrogações sobre o valor social da criança na sociedade contemporânea. Uma nova tendência surge como resultado da emergência da

¹ Este tópico segue de perto a discussão teórica das dissertações de doutoramento dos autores João Pedroso (2013) e Paula Casaleiro (2017).

criança como “economicamente inútil”, mas “emocionalmente inestimável”, colocando no seio da produção académica, a conceção da criança enquanto objeto afetivo da família conjugal contemporânea (Ariès, 1988; Jacqueline Scott, 2004; Wall, 2005).

De facto, a partir da década de 1970, os indicadores demográficos foram retratando mudanças profundas nos comportamentos familiares e nas relações de género nos países europeus: o decréscimo da nupcialidade e dos casamentos católicos; o aumento das uniões de facto e da taxa de divórcio; a queda da fecundidade e o aumento dos nascimentos fora do casamento; e o crescimento de novas formas de organização familiar. Portugal não foi exceção, porém, tratou-se de um processo de modernização tardio e acelerado, em relação a outros países ocidentais, na sequência da revolução democrática em 1974, e pela interseção entre a mudança e a continuidade, o moderno e o tradicional nas relações familiares e parentais (Almeida, 2003; Portugal, 2014; Torres, 2002; Wall, 2005). A par das transformações das dinâmicas familiares e parentais, a transformação interligada do direito da família e das crianças tem sido analisada, por um lado, à luz da tendência para a privatização, desinstitucionalização e contratualização das relações familiares, e desjuridificação e desjudicialização da resolução dos conflitos civis de família entre adultos e, por outro lado, da tendência para a (re)publicização e expansão do direito da família, designadamente em matéria de defesa dos direitos das crianças (Pedroso e Branco, 2008; Pocar e Ronfani, 2008).

A crescente valorização social da infância e as novas reflexões sobre a infância e as crianças têm, obviamente, consequências no modo como as reformas legais vão dar outra centralidade e importância às crianças. O processo de sentimentalização da infância tem sido apontado como outra das características distintivas das sociedades contemporâneas (Ariès, 1988; Shorter, 1995), em que a criança passa a ser percebida enquanto ser vulnerável necessitado de proteção, de cuidados e de formação por parte da família e do Estado (Segalen, 2010). O Estado aumenta a sua intervenção na esfera da família em nome da proteção da criança, seguindo uma lógica de controlo social (Donzelot, 1977; Singly, 2006; Théry, 1989), assistindo-se a uma transformação gradual da representação das relações domésticas, das funções da família e dos deveres parentais, com a pluralização das

interações familiares, a dissolução do modelo de “ganha-pão masculino” e do “cuidar feminino”, e o reconhecimento da criança como um ser distinto e único (Ariès, 1988; Kellerhals, Troutot e Lazega, 1989; Segalen, 2010; Shorter, 1995). De objetos, o novo direito da família vai construir as crianças como sujeitos de direitos. Esta evolução traduziu-se nas transformações sucessivas do regime de regulação das responsabilidades parentais e dos critérios de bem-estar das crianças nas sociedades ocidentais, e em Portugal, ao longo do século XX: desde o poder paternal absoluto, em que a criança é vista como um pequeno adulto propriedade do pai, até à afirmação do superior interesse da criança e partilha de responsabilidades parentais, do final do século XX início do século XXI (Boyd, 2003; Sottomayor, 2011).

As políticas públicas do final do século XX e início do século XXI assumem agora as crianças e os seus direitos como uma preocupação prioritária (Commaille, 2004: XXVI), dando-se, assim, primazia jurídica, nos termos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, nas suas relações com a sua família e com a sociedade, ao interesse superior da criança.

Esta prioridade reflete-se na disseminação acentuada dos direitos da criança e na publicação de convenções internacionais e de leis, em cada Estado, de promoção dos direitos e proteção das crianças em situação de risco. Esta é uma das vertentes da (re)publicização do direito da família, em que o Estado, para promover os direitos das crianças e as proteger das situações de risco, expande a sua intervenção, apela à parceria com a comunidade, e, consequentemente, reforça o controle das relações familiares por via judicial, administrativa e social (Picontó-Novales, 1997: 109-127).

A nível internacional, em 1959, as Nações Unidas adotam a Declaração dos Direitos da Criança, resultante da revisão da Declaração dos Direitos da Criança, adotada em 1924 pela Sociedade das Nações. À semelhança da anterior, esta declaração chama a atenção para a circunstância de a criança necessitar da proteção dos adultos para o exercício dos seus direitos. Por conseguinte, prevalece a representação da criança como um ser frágil e que necessita de proteção dos adultos, estando a perspetiva da criança ou ausente ou assumida como integrada na perspetiva dos adultos (Van Bueren, 2007). A consideração da criança mais como objeto da intervenção protetora do Estado do que como sujeito de direitos.

Em 1979, comemorando os 20 anos da Declaração dos Direitos da Criança, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o Ano Internacional da Criança. Este evento teve o mérito de estabelecer a viragem para uma nova forma de encarar os direitos da criança, perspectivados em função da própria criança, que se consagrou 10 anos mais tarde na Convenção sobre os Direitos da Criança. A criança deixou de ser encarada apenas como um ser indefeso e vulnerável, a vítima esquecida e inocente da exploração e negligência, mas, também, como sujeito de direitos, capaz de expressar opiniões, titular do direito de as ver tomadas em devida consideração, devendo ser informada – exigindo-se um direito efetivo de participação.

Nas palavras de Commaille (2004, p. xxiv), “a criança tornou-se, ao mesmo tempo, rara e preciosa”, tanto para a família, como para o Estado, passando a ser uma preocupação prioritária das políticas públicas do final do século XX e início do século XXI. O Estado reafirma, então, o seu direito de interferência na vida da criança, mas não se preocupa mais em torná-la um ser saudável, bom cidadão ou bom combatente ao serviço da nação, como no início do século XX. A criança passa a ser protegida por si mesma, em nome dos direitos que goza e cujo aparecimento acompanhou o movimento do seu reconhecimento enquanto pessoa (Segalen, 2010). De acordo com Segalen (2010), podemos dizer que a criança é “multipropriedade”: produzida no e para o casal, a criança é igualmente pública, protegida por um corpo de leis; mas cada vez mais, pertence a si mesma, exprime as suas escolhas e os seus direitos; pelo contrário, ou ao invés correlativamente, a sociedade tem o direito à criança.

O direito das crianças abandonou uma perspetiva meramente paternalista e protecionista, e reconstruiu-se à volta do conceito de criança como sujeito de direitos, o que em Portugal aconteceu, em 2001, com a entrada em vigor da legislação para a promoção dos direitos e proteção das crianças em perigo e tutelar educativa².

² A partir do final da década de 1990, como veremos de seguida, temos, entre outras: a Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, respeitante a crianças e jovens em perigo; a Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, Lei Tutelar Educativa; em 2003, a Lei n.º 31/2003, que altera o Código Civil, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, a Organização Tutelar de Menores e o Regime da Adoção; e

1.1 Modelos de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo

A partir da década de 1960 ocorreu, em vários países ocidentais, a transformação dos seus sistemas de promoção dos direitos e proteção das “crianças em risco”. Essa evolução decorreu no sentido de desjudicializar essa intervenção, com um apelo à intervenção da comunidade, evoluindo para sistemas de intervenção, essencialmente, administrativa – Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Itália, Canadá, Estados Unidos, Suécia –, em regra centrados em serviços de proteção à infância e juventude organizados no âmbito de uma segurança social estadual, regional ou municipal.

No entanto, em países como a França e a Dinamarca mantêm-se sistemas mistos em que se encontra, ainda, prevista uma forte componente de intervenção judicial. Segundo Torres *et al.* (2008: 169-170), nestes países há uma maior componente da autoridade judicial, nomeadamente, dos tribunais com competência em matéria de infância e proteção de menores. Porém, existem também diferenças entre si. Na Dinamarca, a proteção de menores em perigo é assegurada administrativamente por comissões municipais de crianças e jovens, pelo que as suas competências vão desde a realização de diagnósticos sociais até à implementação de medidas, à exceção das decisões de adopção, na qual os juízes do tribunal de primeira instância fazem parte das comissões municipais de crianças e jovens, dirigindo as reuniões e supervisionando a legalidade das decisões tomadas. Em França, a ação judicial é assegurada pelo juiz de menores, o qual detém uma forte legitimidade assente na sua dupla competência civil e penal, e no seu papel de instrução, julgamento e prescrição das medidas. Contudo, a ação administrativa é descentralizada e assegurada pelos serviços departamentais de Ajuda Social à Infância, sendo que a sua intervenção só é possível caso as famílias estejam de acordo.

No que diz respeito ao primeiro grupo de países, com um traço marcadamente administrativo, seguindo de perto o estudo de Torres *et al.* (2008:

já em 2008, os Decretos-Lei n.º 11/2008 e 12/2008, ambos de 17 de janeiro, alteram o regime de execução das medidas de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo em meio natural de vida, bem como o regime de execução do acolhimento familiar.

170), é também possível fazer uma distinção entre dois sub-grupos de sistemas de proteção, por um lado, os que definem que a intervenção só poderá ocorrer se houver o consentimento dos pais ou representantes legais da criança, e por outro, os sistemas de proteção que não contemplam o consentimento. No primeiro sub-grupo, encontram-se o Canadá e a Bélgica (e Portugal como veremos), em que a proteção de crianças e jovens está a cargo de comissões organizadas a nível local e regional, com competências ao nível da promoção e proteção dos direitos dos menores. As entidades responsáveis pela proteção da infância nestes países intervêm de forma subsidiária, e só podem intervir se existir consentimento dos responsáveis pelo menor, pelo que não existindo, o caso é remetido para o tribunal. Nas instâncias judiciais o trabalho desenvolvido é independente do trabalho efetuado pelas comissões de proteção, e quanto à aplicação da medida, esta só pode ser aplicada se os familiares do menor estiverem formalmente de acordo (Torres *et al.*, 2008: 171). No que diz respeito ao segundo sub-grupo, onde se incluem - Inglaterra, Alemanha, Itália, Suécia e Estados Unidos - a proteção da infância é, em geral, assegurada pelos serviços da comunidade, tendo como base o princípio da subsidiariedade. A participação das famílias e crianças é considerada como um elemento central ao nível da intervenção. Contudo, a elaboração do diagnóstico e respetivo acompanhamento das crianças e suas famílias pode processar-se sem que seja necessária a obtenção do consentimento dos pais ou representantes legais da criança. Pode realizar-se um acordo que envolve os pais ou representantes legais, podendo estes contestar as decisões através do recurso a um advogado. Neste sentido, a intervenção do tribunal só se efetua nos casos considerados graves, pelo que não existe um grande envolvimento judicial no trabalho desenvolvido por estes serviços (Torres *et al.* 2008: 172).

Especificamente, na Alemanha, os serviços de primeira linha de intervenção são constituídos pelos Centros de Proteção de Infância (*Kinderschutzzentren*) e pelas células do Conselho Familiar (*Beratungsstellen*), os quais desenvolvem um trabalho de proximidade com as famílias; na Inglaterra as autoridades locais têm competências específicas ao nível da proteção da infância, pelo que numa primeira fase acionam os serviços sociais das comunidades, os quais recebem as sinalizações dos casos e os avaliam através da realização de uma *Child Protection Conference*, ou

seja, organizam reuniões com os diversos parceiros da comunidade, nomeadamente, com os representantes da *National Society of Prevention of Cruelty on Children*, dos serviços sociais e jurídicos da comunidade, das associações sem fins lucrativos, da saúde e da escola, assim como com os pais ou representantes legais da criança, de forma a discutirem a situação do menor; na Suécia a proteção social das crianças e jovens é assegurada pelas autoridades municipais, através da organização de serviços sociais denominados de Comitês de Proteção Social, em que as medidas decididas pelos serviços sociais devem ter por base um acordo com o jovem e o seu representante legal; em Itália o sistema de proteção é organizado sob os serviços sociais da comunidade local, e embora a proteção de infância seja da competência das comunidades, o código civil atribui ao tribunal um papel decisivo na resolução dos casos mais graves; e por último, nos Estados Unidos o sistema de proteção de crianças e jovens é assegurado por serviços estaduais que têm a dupla função de prevenção e de proteção, e em que todos os estados do território dos Estados Unidos e do Distrito de Columbia possuem leis mandatárias referentes às situações de abuso sexual e de negligência, tendo como base os *standards* mínimos definidos na Lei Federal (*Federal Child Abuse Prevention and Treatment Act*) (Torres *et al.*, 2008: 172-173).

1.2 O sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo em Portugal: as CPCJ³

A abertura a novas formas de participação da comunidade na administração da justiça nesta área surge, em Portugal, no pós-25 de abril, com o Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, que operou uma reforma no regime da Organização Tutelar de Menores (OTM) de 1962, criando a figura dos juízes sociais e das Comissões de Proteção.

Estas Comissões de Proteção, para além de intervirem em situações de marginalidade e delinquência ligada a menores de 12 anos, tinham funções complementares de “proceder à detecção de factos que afetem os direitos e

³ Parte deste tópico encontra-se publicado em *A proteção das crianças no concelho de Lisboa: Mapa(s) do desempenho das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens* (2017).

interesses dos menores ou que ponham em perigo a saúde, segurança, educação ou moralidade, aconselhando-os e assistindo-os bem como os seus familiares” (art.º 80.º al. a) OTM). A própria composição das comissões começa a ter diversos intervenientes como psicólogos, Ministério Público (designado como curador), representante dos serviços de Menores do Ministério dos Assuntos Sociais e Representante do Ministério da Educação e da Cultura. Repare-se, no entanto, que todos estes eram elementos do serviço público. Assistiu-se, assim, à “primeira experiência de proteção de menores por via administrativa⁴”, tentando-se dar prevalência a uma forma de proteção informal face à judicial.

Acontece, porém, que na prática, não obstante o esforço desenvolvido, as Comissões de Proteção, criadas pela OTM de 1978, eram entidades sem autonomia, na dependência hierárquica da Direção Geral dos Serviços Tutelares de Menores, ligadas apenas aos Tribunais de Lisboa, Coimbra e Porto. Contudo, foi graças a esta primeira tentativa de desjudicialização, conjugada com o aparecimento na década de 1980 de diversas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e Linhas SOS, que não foi esquecido o debate relativo à insuficiência da intervenção judiciária e às virtualidades que adviessem da ingerência da comunidade e da família. Daqui, viria a reformular-se o modelo de Comissões de Proteção com o Decreto-lei n.º 189/91 de 17 de Maio, o qual regulou a criação, competência e funcionamento das Comissões de Proteção de Menores.⁵

As novas Comissões de Proteção de 1991 foram o ensaio para as atuais CPCJ, uma vez que sendo entidades oficiais, não judiciárias, com competência para acompanhar e decretar medidas de proteção a crianças e jovens, desde que com o consentimento dos seus progenitores, eram compostas por um vasto conjunto de elementos com origem díspar, como sejam representantes do Ministério Público (MP), do Instituto da Segurança Social, da Saúde, da Escola, da Polícia, e demais

⁴ Preâmbulo do Decreto-lei n.º 189/91 de 17 de Maio

⁵ No seu preâmbulo lia-se o seguinte: “É hoje princípio aceite que a problemática do menor negligenciado ou maltratado e também do menor que patenteia condutas desviantes exige uma intervenção interdisciplinar e interinstitucional, articulada e flexível, de base local, que combine a qualidade da ação com o respeito pelos princípios e garantias constitucionais, em último caso asseguradas pelos tribunais”.

peessoas individuais e entidades ligadas à problemática da proteção à infância e juventude.

Em 1999, o sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo tomou forma através da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto, pela Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro e pela Lei n.º 23/2017, de 23 de maio, prevendo uma intervenção mista de ação judiciária e ação formal não judiciária, com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens na primeira linha a atuarem subsidiariamente. Esta lei veio, então, regular a intervenção da Comunidade e do Estado nos casos em que crianças e jovens se encontram em risco, com necessidade de proteção, e colocou no centro do sistema de proteção as CPCJ. Foi assim posta em prática a intervenção da comunidade como elemento essencial à proteção e auxílio dos menores mais desfavorecidos e em perigo.

Neste sentido, em Portugal, o coração do sistema de proteção com a entrada em vigor da Lei n.º 147/99, de 01 de setembro, está centrado nas Comissões de proteção de crianças e jovens, com intervenção subsidiária do tribunal se os pais ou representante legal não derem consentimento⁶, a criança ou jovem com idade igual ou superior a 12 anos se opuser⁷; não exista comissão no município ou na freguesia da respetiva área de residência, ou esta entender que não tem condições de atuação. No entanto, as CPCJ intervêm, também, subsidiariamente, apenas quando as entidades com competência em matéria de infância e juventude não conseguem “atuar de forma adequada e suficiente a remover o perigo”^{8,9} em que crianças e jovens se encontram e funcionam em modalidade alargada ou restrita¹⁰.

⁶ Artigo 9.º Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP).

⁷ Artigo 10.º LPCPJ.

⁸ Artigo 8.º LPCPJ.

⁹ As entidades com competência em matéria de infância e juventude têm competência circunscrita a determinada área – saúde, educação, entre outros setores – devendo orientar a sua ação para o setor em causa. A sua intervenção é inicial e de primeira linha, estabelecendo o primeiro contacto com as entidades em causa e o jovem, de acordo com a participação direta deste e dos seus pais. Desde logo, é esta a primeira ideia que norteia a justiça de proximidade e que faz intervir infantários, escolas, centros de saúde, serviço local de segurança social, entre outros.

¹⁰ Artigo 16.º LPCJP.

As CPCJ encontram-se dotadas de autonomia funcional e têm competência na área do município onde têm sede¹¹. Uma vez que têm uma natureza interinstitucional e pluridisciplinar, são compostas por: um representante do município; um representante da Segurança Social; um representante dos Serviços do Ministério da Educação; um médico em representação dos serviços de saúde; um representante das instituições particulares de solidariedade social ou de outras organizações não governamentais (ONG) que desenvolvam, na área de competência territorial da comissão de proteção, atividades de carácter não residencial, em meio natural de vida, destinadas a crianças e jovens; um representante das associações de pais; um representante das associações ou outras organizações privadas que desenvolvam atividades desportivas, culturais ou recreativas destinadas a crianças e jovens; um representante das associações de jovens; um ou dois representantes das forças de segurança; quatro pessoas designadas pela assembleia municipal ou pela assembleia de freguesia; técnicos que venham a ser cooptados pela comissão com formação em serviço social, psicologia, saúde, direito e até cidadãos com especial interesse pelos problemas da infância e juventude.

A comissão funciona nas modalidades restrita e alargada. À comissão, na sua modalidade de alargada, compete promover os direitos e prevenir situações de perigo para a criança e jovem devendo, portanto, atuar junto da comunidade em que se insere, informando-a dos direitos das crianças e jovens, promover ações e colaborar com entidades competentes tendo em vista a deteção de factos e situações que possam afetar direitos da criança e pôr em causa a sua segurança, saúde e formação, bem como colaborar com as entidades competentes no estudo e elaboração de projetos inovadores no domínio da prevenção primária dos fatores de risco e na constituição e funcionamento de uma rede de respostas sociais adequadas. À comissão restrita compete atender e informar as pessoas que se dirigem à comissão de proteção, apreciar liminarmente as situações de que a comissão de proteção tenha conhecimento, proceder à instrução dos processos e solicitar a participação dos membros da comissão alargada nos mesmos sempre que necessário, solicitar parecer e colaboração de técnicos ou de outras pessoas e

¹¹ Artigo 15.º, número 1, LPCJP.

entidades públicas ou privadas, decidir a aplicação, acompanhar e rever as medidas de promoção e proteção, e informar semestralmente a comissão alargada sobre os processos iniciados e o andamento dos processos pendentes. Acresce, que a comissão restrita poderá, igualmente, propor ao Tribunal que decida sobre o apadrinhamento civil a criança¹², e ainda, nos termos da Lei nº 105/2009, de 14 de setembro, compete à comissão de proteção decidir sobre requerimento apresentado, para autorização da participação de criança com menos de 16 anos em atividade de natureza cultural, artística ou publicitária.

As CPCJ intervêm como um terceiro autónomo e independente na defesa do superior interesse da criança e do jovem em perigo. Ao contrário do mediador que não decide e não julga o conflito de interesses, circunscrevendo-se a sua atividade, em última *ratio*, à sugestão ou à proposta de soluções, que as partes aceitarão ou não, conforme lhes aprouver, as CPCJ decidem qual será a medida aplicada, os termos em que será cumprida e o seu prazo de duração. Esta decisão, para ter valor jurídico necessita do acordo dos pais, representantes legais ou guarda de facto da criança e da não oposição desta se tiver mais de 12 anos (ou maturidade similar). O legislador, na defesa dos direitos constitucionais de cada um, impôs uma restrição genérica a este acordo, enunciando no número 2 do artigo 55.º que “não podem ser estabelecidas cláusulas que imponham obrigações abusivas ou que introduzam limitações ao funcionamento da vida familiar para além das necessárias a afastar a situação concreta de perigo”.

O artigo 12.º, n.º 1, da LPCJP define a natureza das CPCJ. Assim, “as Comissões de proteção de crianças e jovens (...) são instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral”. Parece evidente e claro, por parte do legislador, a classificação das CPCJ como entidades com uma natureza

¹² Quando a criança não tiver família e não puder ser adotada, o apadrinhamento civil pode ser uma solução. A CPCJ proporá ao tribunal que decrete a constituição deste vínculo. A CPCJ acompanhará posteriormente. O Apadrinhamento Civil encontra-se previsto e regulado na Lei 103/2009, de 11 de setembro, o qual foi alterado pelo artº 3º da Lei nº 141/2015, de 8 de setembro.

jurídica de instituição não judicial de administração da justiça. Desde logo porque, assim, como “Os Tribunais são independentes e estão apenas sujeitos à lei”¹³, também as CPCJ “deliberam com imparcialidade e independência”¹⁴. Além disso, da mesma forma que os tribunais asseguram “a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” e dirimem “conflitos de interesses públicos e privados”¹⁵ também as CPCJ “visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral”.

No n.º 2, do artigo 12.º, dispõe-se que as CPCJ “exercem as suas atribuições em conformidade com a lei”. A competência para resolver litígios, em obediência ao princípio da legalidade, em detrimento da equidade e da discricionariedade, embora fundamentada, bem como de investigar livremente os factos, recolher as provas e promover as diligências que repute necessárias à descoberta da verdade tem como consequência que as CPCJ são uma instância de resolução de conflitos relativos à promoção dos direitos e à proteção das crianças em perigo.

Os Processos de Promoção e Proteção, nas CPCJ, estão especificamente previstos nos artigos 93.º e seguintes, da LPCJP, dispondo-se, desde logo, que as comissões intervêm à solicitação da criança ou do jovem, dos seus pais ou representante legal e por sua própria iniciativa quando tiverem conhecimento da situação de perigo¹⁶. Estão sujeitos a princípios orientadores de entre os quais se destacam “o superior interesse da criança”, a “privacidade” – deve a intervenção ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva pela vida privada,

¹³ Artigo 203.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

¹⁴ Artigo 12.º, n.º 2 LPCJP.

¹⁵ Artigo 202.º, n.º 2 da CRP.

¹⁶ Após esse conhecimento as CPCJ devem proceder à audição da criança, jovem, pais ou representantes legais, iniciando-se dessa forma o processo, recolhendo-se “informações, diligências e os exames necessários e adequados ao conhecimento da situação, à fundamentação da decisão, à aplicação da respetiva medida e à sua execução” (artigo 97.º, n.º 2 da LPCJP). A decisão será tomada pela comissão restrita arquivando o processo se a situação já não persistir ou aplicando a medida adequada. Após essa decisão os pais, representante legal ou pessoa que tenha a guarda do menor, assim como o menor com idade igual ou superior a 12 anos podem prestar consentimento ou manifestar a não oposição sendo, dessa forma, a decisão reduzida a escrito, tomando a forma de acordo.

“intervenção mínima” e “proporcionalidade e atualidade” – a intervenção para além de dever ser necessária e adequada à situação de perigo só deve interferir na vida da criança e da família na medida do estritamente necessário¹⁷.

Todo este processo tem em conta princípios fulcrais processuais como o princípio do contraditório¹⁸, (respeitado aquando da possibilidade de a família, ou o menor com idade superior a 12 anos poderem não dar o seu consentimento ou manifestarem a sua oposição à medida aplicada pela comissão – artigo 98.º, 2 da LPCJP “a contrário”), o princípio da cooperação, o princípio da concentração¹⁹ (verificado no facto de as CPCJ e os tribunais se deverem abster de “ordenar a repetição de diligências já efetuadas”²⁰) e o princípio da aquisição processual (segundo o qual a verdade processual deve coincidir, tanto quanto possível, com a verdade material). Assim, devido à sua definição, competências, composição, obediência à lei, princípios processuais e procedimentos, as CPCJ não são uma pessoa jurídica de natureza administrativa, mas sim, uma instituição não judicial de administração da justiça e que constitui um meio de justiça de proximidade.

As CPCJ dão corpo a uma parceria entre o Estado e a comunidade, na resolução de litígios relativos a crianças em perigo, de natureza interinstitucional e interdisciplinar, assumindo, nos termos constitucionais, “uma forma de composição não jurisdicional de conflitos”, que não se confunde com nenhuma outra pessoa jurídica de natureza administrativa e que, na sua atuação, atua com independência, pelo que a sua natureza é a de uma instituição não judicial de administração da justiça e que constitui um dos meios de justiça de proximidade existentes em Portugal.

¹⁷ Artigo 4.º da LPCJP.

¹⁸ Segundo este princípio a lei oferece a cada parte possibilidade de contestar e controlar a atividade da outra ao longo de todo o processo.

¹⁹ O princípio da concentração postula que seja feita uma prossecução tanto quanto possível unitária e continuada dos atos processuais que devem desenvolver-se concentradamente no tempo e no espaço.

²⁰ Artigo 83.º da LPCJP.

1.2.1 Principais alterações à Lei: as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens²¹

Desde o início do século XXI, verificaram-se três alterações à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo: a Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto; a Lei nº 142/2015, de 8 de Setembro; e, mais recentemente, a Lei n.º 23/2017, de 23 de maio, a qual veio alargar o período de proteção até aos 25 anos.

A Lei nº 142/2015, de 8 de Setembro, constitui-se na mais significativa, introduzindo alterações aos princípios orientadores dos direitos e proteção da criança em perigo, o interesse superior da criança, a privacidade da intervenção precoce, a intervenção mínima, a proporcionalidade e atualidade, a responsabilidade parental, a prevalência da família, a obrigatoriedade da informação, a audição obrigatória e participação e subsidiariedade. Mais concretamente, esclarece o que se entende por interesse superior da criança,²² alarga o âmbito do princípio da Prevalência da família²³ e acrescenta um novo princípio, o do Primado da continuidade das relações psicológicas profundas ao conjunto de princípios orientadores.²⁴ Estas alterações traduzem a centralidade que a promoção e proteção dos direitos da criança assumem na atualidade.

²¹ Parte deste tópico encontra-se publicado em *A proteção das crianças no concelho de Lisboa: Mapa(s) do desempenho das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (2017)*.

²² Na alínea a) do artigo 4º esclarece o que se entende por: “Interesse superior da criança e do jovem — a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do jovem, nomeadamente à continuidade de relações de afeto de qualidade e significativas, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto”.

²³ Em relação ao princípio da Prevalência da família, a alínea h) do artigo 4º vem alargar o seu âmbito sendo que este se traduz na “promoção dos direitos e na proteção da criança e do jovem deve ser dada prevalência às medidas que os integrem em família, quer na sua família biológica, quer promovendo a sua adoção ou outra forma de integração familiar estável”.

²⁴ Na alínea g) “Primado da continuidade das relações psicológicas profundas — a intervenção deve respeitar o direito da criança à preservação das relações afetivas estruturantes de grande significado e de referência para o seu saudável e harmónico desenvolvimento, devendo prevalecer as medidas que garantam a continuidade de uma vinculação securizante”.

As CPCJ intervêm, subsidiariamente, apenas quando as entidades com competência em matéria de infância e juventude não conseguem “atuar de forma adequada e suficiente a remover o perigo^{25,26}” em que crianças e jovens se encontram e funcionam em modalidade alargada ou restrita.²⁷ Com a Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro, as entidades com competência em matéria de infância e juventude veem o seu papel reforçado nas ações de prevenção primária e secundária das situações de perigo, devendo “promover e integrar parcerias e a elas recorrer, sempre que, pelas circunstâncias do caso, a sua intervenção isolada não se mostre adequada à efetiva promoção dos direitos e proteção da criança ou do jovem” (artigo 5º).

À comissão alargada, como anteriormente dito, compete promover direitos e prevenir situações de perigo para a criança e jovem devendo portanto, atuar junto da Comunidade em que se insere, informando-a dos direitos das crianças e jovens, promovendo ações e colaborando com entidades competentes. Tem em vista a deteção de factos e situações que possam afetar direitos da criança e pôr em causa a sua segurança, saúde e formação. Deve funcionar como mediadora entre crianças e jovens e a comunidade, levando em atenção as respostas sociais existentes no concelho. A Lei nº 142/2015, de 8 de Setembro, veio reforçar e aumentar o âmbito das competências da comissão alargada (cf. artigo 18º), quanto à colaboração com outras entidades e com a Rede Social local, na área da infância da juventude, ao apoio à comissão restrita e à articulação com a Comissão Nacional, prevendo ainda a obrigatoriedade de elaboração de um plano e relatório anual de atividades. Veio alterar, ainda, o seu modo de funcionamento, estabelecendo reuniões mensais e pressupondo “a afetação dos comissários ao trabalho efetivo na comissão, por

²⁵ Artigo 8.º LPCPJ.

²⁶ As entidades com competência em matéria de infância e juventude têm competência circunscrita a determinada área – saúde, educação entre outros setores – devendo orientar a sua ação para o setor em causa. A sua intervenção é inicial e de primeira linha, estabelecendo o primeiro contacto com as entidades em causa e o jovem, de acordo com a participação direta deste e dos seus pais. É esta logo a primeira ideia que norteia a justiça de proximidade e que faz intervir infantários, escolas, centros de saúde, serviço local de segurança social, entre outros.

²⁷ Artigo 16.º LPCJP.

tempo não inferior a oito horas mensais, a integrar o período normal de trabalho” (cf. artigo 19º).

À comissão restrita, como referido anteriormente, “compete intervir nas situações em que uma criança ou jovem está em perigo”,²⁸ atendendo e informando as pessoas que se dirigem à comissão, apreciando as situações que a comissão tenha conhecimento, procedendo à instrução dos processos, entre outras medidas que levam a cessar a situação de perigo a que está exposto o menor. A Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro, estabelece, por um lado, limites quanto à duração dos mandatos dos comissários em função do papel desempenhado na Comissão (artigo 26º).²⁹ E, por outro lado, prevê formas de superar e responder à falta de recursos humanos através da: 1) disponibilização de técnicos para apoio à comissão pelos municípios, Segurança Social, Ministério da Educação e das Forças de Segurança Pública, nos casos em que o exercício de funções a tempo inteiro pelos comissários não garanta a observância dos critérios previstos no n.º 3 do artigo 22.º, devendo o presidente da comissão de proteção comunicar ao Ministério Público e à Comissão Nacional quando a entidade não cumprir os tempos de afetação definidos nos termos do n.º 3, do artigo 20º (artigo 20º, alíneas 5 e 6)³⁰; 2) prevê, ainda, que, excecionalmente, a

²⁸ Art. 21º LPCJP.

²⁹ Nos termos do artigo 26º: “1 - Os membros da comissão de proteção são designados por um período de três anos, renovável por duas vezes. 2 — Excecionalmente, o exercício de funções na comissão de proteção pode prolongar -se para além do prazo máximo estabelecido no número anterior, designadamente nos casos de impossibilidade de substituição do membro, desde que haja acordo entre o comissário e a entidade representada, nos casos aplicáveis, e parecer favorável da comissão nacional. 3 — O presidente da comissão é eleito pelo período de três anos, renovável por uma única vez.

³⁰ Nos termos do número 2 do artigo 20º: “São, por inerência, membros da comissão restrita o presidente da comissão de proteção e os representantes do município, ou dos municípios ou das freguesias nos casos previstos, respetivamente, nas alíneas b) e a) do n.º 2 do artigo 15.º, e da segurança social, da educação e da saúde quando não exerçam a presidência;” e “Nos casos em que o exercício de funções a tempo inteiro pelos comissários não garanta a observância dos critérios previstos no n.º 3 do artigo 22.º, as entidades mencionadas nas alíneas a), b), c) e k) do n.º 1 do artigo 17.º disponibilizam ainda técnicos para apoio à comissão, aplicando-se com as devidas adaptações o disposto no n.º 2 do artigo seguinte”.

Comissão Nacional “pode protocolar com as entidades representadas na comissão alargada a afetação de técnicos para apoio à atividade da comissão restrita”, “por manifesta falta de meios humanos e em função da qualificação da resposta protetiva” (artigo 20º A). Para além disso, cria a figura do gestor de processo, no artigo 82º A, “ao qual compete mobilizar os intervenientes e os recursos disponíveis para assegurar de forma global, coordenada e sistémica, todos os apoios, serviços e acompanhamento de que a criança ou jovem e a sua família necessitam, prestando informação sobre o conjunto da intervenção desenvolvida.”

As comissões não podem intervir sem o “consentimento expresso dos pais, do representante legal ou da pessoa que tenha a guarda de facto, consoante os casos” ³¹ nem sem o consentimento da “criança ou jovem com idade igual ou superior a 12 anos”.³² O número 3 do artigo 94º, da nova lei vem esclarecer as diligências sumárias, que podem ser efetuadas antes do contacto com a criança ou o jovem, os titulares das responsabilidades parentais ou a pessoa com quem a criança ou o jovem residam, para os informar da situação e ouvi-los: [as diligências sumárias] “destinam-se apenas à obtenção, junto da entidade que comunicou a situação de perigo, de elementos que possam confirmá-la ou esclarecê-la”.

O Tribunal é competente quando não esteja instalada comissão de proteção de crianças e jovens com competência no município ou na freguesia da respetiva área de residência, não haja, ou seja, retirado, o consentimento necessário, e a comissão não obtenha a disponibilidade dos meios necessários para aplicar ou executar medida de proteção. Intervém, também, quando passados seis meses após o conhecimento da situação pela Comissão não tenha sido proferida qualquer decisão, ou o Ministério Público considere que a decisão da Comissão é ilegal ou inadequada à promoção dos direitos ou à proteção da criança ou jovem.³³ Nos

³¹ Art. 9º da LPCJP.

³² Art. 10º da LPCJP.

³³ A atuação do Ministério Público tem uma dupla dimensão prevista de forma bastante clara na exposição de motivos da LPCJP: i) acompanha a legalidade e o mérito das deliberações tomadas pelas CPCJ “suscitando quando entender necessário, a respetiva apreciação judicial, podendo ainda estar presente nas reuniões e dar pareceres quando entender oportuno” e “é ainda o garante da boa

termos do artigo 11º da nova Lei (Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro), o Tribunal intervém, ainda, quando: “A pessoa que deva prestar consentimento, nos termos do artigo 9.º, haja sido indiciada pela prática de crime contra a liberdade ou a autodeterminação sexual que vitime a criança ou jovem carecido de proteção, ou quando, contra aquela tenha sido deduzida queixa pela prática de qualquer dos referidos tipos de crime”. Ainda de acordo com a formulação do artigo 81º, na nova lei, “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”.

As medidas de promoção e de proteção são executadas no meio natural de vida (o apoio junto dos pais ou junto de outro familiar, a confiança a pessoa idónea, o apoio para autonomia de vida) ou em regime de colocação (medidas de acolhimento), consoante a sua natureza, sendo que na nova lei o acolhimento institucional passa a chamar-se de acolhimento residência, havendo assim uma transição entre o acolhimento familiar e o projeto adoptivo (art. 35º). Também as medidas provisórias mudam de designação, passando a denominar-se de medidas cautelares, aplicadas pelo tribunal em casos de emergência, sendo que essa aplicação tem a duração máxima de seis meses e devem ser revistas no prazo máximo de três meses (art. 37º).

Nos termos da Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro, os comissários “quando demandados por atos praticados no exercício das suas funções, os membros da comissão de proteção gozam de isenção de custas, cabendo à entidade representada ou à Comissão Nacional, no caso dos comissários previstos nas alíneas h), i), j), l) e m) do n.º 1 do artigo 17º, assegurar os custos inerentes ao respetivo patrocínio judiciário” (art. 25º).

articulação das comissões de proteção com os Tribunais e do funcionamento harmónico do regime de promoção de direitos e proteção das crianças e jovens em perigo”.

As CPCJ são acompanhadas, apoiadas e avaliadas pela Comissão Nacional, sendo que esta lei introduz alterações nas funções previstas no artigo 31º. Quanto à sua avaliação, as comissões elaboram um relatório de atividades identificando as situações e problemas existentes, sendo que a Comissão Nacional promove a realização anual de um encontro de avaliação das comissões de proteção, com base no relatório, enviando esse relatório à Assembleia da República. Quanto à auditoria e inspeção das CPCJ, a nova lei, no artigo 33º, alínea 2, elenca os objetivos desta auditoria: a) aferir o regular funcionamento e composição das comissões de proteção, tendo por referência o quadro legal constante dos artigos 15.º a 29.º; b) aferir os níveis de observância das orientações e diretivas genéricas que versem o exercício das competências das comissões de proteção e que lhes sejam dirigidas pela Comissão Nacional.

Por fim, nos termos da Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro, os municípios deixam de apenas dar apoio logístico³⁴ às CPCJ, para fornecer também um apoio financeiro³⁵ e administrativo³⁶, “podendo, para o efeito, ser celebrados protocolos de cooperação com os serviços e organismos do Estado representados na Comissão Nacional” (art. 14º). A lei prevê também que “excecionalmente, precedendo parecer favorável da Comissão Nacional, os municípios podem protocolar com outros serviços representados nas comissões de proteção que lhes proporcionem melhores condições”.

³⁴ “O apoio logístico abrange os meios, equipamentos e recursos necessários ao bom funcionamento das comissões de proteção, designadamente, instalações, informática, comunicação e transportes, de acordo com os termos de referência a definir pela Comissão Nacional” (art. 14º, n.2).

³⁵ “O apoio financeiro consiste na disponibilização: a) De um fundo de maneiio, destinado a suportar despesas ocasionais e de pequeno montante resultantes da ação das comissões de proteção junto das crianças e jovens, suas famílias ou pessoas que têm a sua guarda de facto, de acordo com os termos de referência a definir pela Comissão Nacional; b) De verba para contratação de seguro que cubra os riscos que possam ocorrer no âmbito do exercício das funções dos comissários previstos nas alíneas h), i), j), l) e m) do n.º 1 do artigo 17.º (art. 14º, n.3)”.

³⁶ “O apoio administrativo consiste na cedência de funcionário administrativo, de acordo com os termos de referência a definir pela Comissão Nacional” (art. 14º, n.4).

1.2.2 Da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens

A Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDP CJ) é a entidade que contribui para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens³⁷, nomeadamente, das CPCJ. A sua função é coordenar, acompanhar e avaliar a ação das CPCJ na proteção de crianças e jovens em risco, incluindo a (re)afetação e formação de técnicos e a dinamização de projetos de promoção e proteção de crianças e jovens.

A Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco, como foi inicialmente designada, foi um órgão criado pelo Decreto-Lei nº. 98/98, de 18/04, tendo como principais competências: a planificação da intervenção do Estado; a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos, públicos e da comunidade, na proteção de crianças e jovens em risco, nomeadamente das Comissões de Proteção de Menores (cujo trabalho tem por atribuição acompanhar e facilitar), dos departamentos estatais com intervenção nesta área e das Instituições Privadas de Solidariedade Social ou outras entidades privadas com intervenção idêntica; a dinamização da criação de respostas sociais de acolhimento para crianças e jovens nos contextos em que as problemáticas o justifiquem; a realização e acompanhamento de estudos de caracterização e avaliação da situação de crianças/jovens enquadrados fora do meio familiar de origem e das respostas sociais ou outras medidas que os acompanham; a dinamização da formação técnica das equipas que trabalham na área dos menores, assim como a sua especialização; a concertação do trabalho de todas as entidades, públicas e privadas, estruturas e programas de intervenção que operem na área das crianças e jovens em situação de

³⁷ Disponível em: <https://www.cnpdpj.gov.pt/cnpdpj/quem-somos/missao-visao-principios.aspx>

risco, no sentido da racionalização dos recursos e da eficácia das estratégias de cooperação.

Deste modo, a CNPDPCJ surge como resposta às necessidades identificadas pelas CPCJ, nomeadamente, aos níveis: “– logístico: apesar do apoio, muitas vezes inexcedível, prestado pelas Câmaras Municipais, algumas comissões registam, ainda, problemas de inadequação das instalações e insuficiência do apoio administrativo e de materiais de trabalho; – assiduidade e disponibilidade dos seus membros: a maioria das comissões refere, por um lado, a falta de assiduidade sistemática de alguns dos seus membros e, por outro lado, a pouca disponibilidade de outros, devido à acumulação de funções ao serviço das Instituições que representam e enquanto membros das comissões; – capacidade técnica: a falta ou insuficiência de apoio psicológico e a ausência de equipas autónomas e especializadas de apoio técnico às actividades das comissões; das comissões refere a falta ou insuficiência de equipamentos e serviços sociais, fundamentalmente ao nível de estruturas de acolhimento para os mais novos e, em especial, para os adolescentes; – definição e articulação de competências: as CPM referem, ainda, a necessidade de uma melhor articulação e delimitação das suas competências e dos serviços e instituições intervenientes em matéria de infância e juventude.”³⁸

Neste sentido, a sua tarefa essencial é apoiar e fomentar o desenvolvimento das potencialidades consensualmente reconhecidas às CPCJ, de modo a diminuir as referidas debilidades organizativas e funcionais³⁹. Desde 1998 são, igualmente, promovidos encontros anuais de Avaliação das Comissões, constituindo-se como momentos privilegiados de reflexão sobre o papel que cada comunidade deve desempenhar no conjunto das formas de proteção. O resultado desses encontros, baseados no conjunto dos relatórios produzidos por cada uma das Comissões de Proteção, traduz-se num relatório final (o relatório anual da CNPDPCJ), o qual se assume numa fonte de orientações e de pistas para o trabalho futuro.

³⁸ Primeiro Boletim Bimestral da então designada Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco, de fevereiro 1999. Disponível em: http://ns2.msss.pt/preview_documentos.asp?r=141&m=PDF

³⁹ Disponível em: <http://ns2.msss.pt/left.asp?11.05.01>

Atualmente existem 309 CPCJ em Portugal, e a CNPDPCJ vem reiterando o seu compromisso em investir na qualificação e fortalecimento do sistema de proteção na sua dupla dimensão de intervenção preventiva e protetora, bem como na afirmação permanente da criança como sujeito de direito e direitos, sustentando os valores éticos de compromisso e responsabilidade.

Como anteriormente dito, a Comissão Nacional foi criada pelo Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de Abril, o qual foi revogado pelo(a) Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de Agosto. Este último foi alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 139/2017, de 10 de novembro⁴⁰. A partir de 2015 foi também alterada a sua designação para Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ).

A Comissão Nacional é composta pelo presidente⁴¹, o qual é designado por despacho do Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo responsável pela área da solidariedade e segurança social, de entre personalidades de reconhecido mérito; e pelo Conselho Nacional⁴². A Comissão conta com quatro

⁴⁰ Disponível em: http://ns2.msss.pt/preview_documentos.asp?r=6571&m=PDF

⁴¹ A Comissão Nacional é dirigida por um presidente, coadjuvado por um vice -presidente, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, respetivamente. O vice -presidente exerce as competências que nele sejam delegadas ou subdelegadas pelo presidente, competindo -lhe substituí - lo nas suas faltas e impedimentos (art. 7º, nº 2 e 3 do Decreto-lei n.º 139/2017, de 10 de novembro).

⁴² De acordo com o artigo 8º do Decreto-lei n.º 139/2017, de 10 de novembro, o Conselho Nacional, na sua modalidade alargada (1), tem a seguinte composição: a) Um representante da Presidência de Conselho de Ministros; b) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da juventude; c) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna; d) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da justiça; e) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da saúde; f) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da educação; g) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social; h) Um magistrado do Ministério Público, em representação do Procurador -Geral da República; i) Uma personalidade a indicar pelo Provedor de Justiça; j) Um representante do Governo Regional dos Açores; k) Um representante do Governo Regional da Madeira; l) Um representante do Conselho Nacional da Juventude; m) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; n) Um representante da Associação Nacional das Freguesias; o) Um representante da Confederação Nacional das Instituições

presidentes na sua história: o Dr. João Pedroso (1998-2001); Dr.º Edmundo Martinho (2001 a 2003, em substituição); a Dr.ª Dulce Rocha (2003-2005); o Dr. Armando Leandro (2005-2017); e atualmente, desde 2017, a Dr.ª Maria do Rosário Farmhouse.

Criada no âmbito do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, a Comissão Nacional tem representadas entidades públicas e privadas com ação específica nesta área. Segundo a Comissão Nacional⁴³, a sua visão assenta em “Constituir-se como entidade de referência para a efetiva concretização dos Direitos Humanos de todas e de cada uma das crianças em Portugal”, guiando “a sua missão à luz de princípios orientadores de intervenção presentes no artigo 4.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99 de 1 de setembro, com as sucessivas alterações) e dos quais se elencam sumariamente: Interesse superior da criança e do jovem; Privacidade; Intervenção precoce; Intervenção mínima; Proporcionalidade e actualidade; Responsabilidade parental; Primado da continuidade das relações psicológicas profundas; Prevalência da Família; Obrigatoriedade de Informação; Audição Obrigatória e Participação; Subsidiariedade”. O Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de Agosto, veio, portanto, realçar o “fortalecimento da capacidade de intervenção da CNPDPCJ, a reconfiguração do seu enquadramento tutelar, bem como o reforço dos mecanismos de autonomia funcional e da operacionalidade dos seus órgãos”. Decorrente da nova legislação, e considerando a necessidade de “fortalecer a capacidade de intervenção da Comissão Nacional, face à ampla cobertura do território nacional por Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo”, foram instaladas Equipas Técnicas

de Solidariedade; p) Um representante da União das Misericórdias; q) Um representante da União das Mutualidades; r) Um representante da Confederação Nacional das Associações de Pais; s) Personalidades de mérito reconhecido cooptadas para colaborar na representação da Comissão Nacional, sempre que a especificidade das matérias o justifique. Integram, por inerência, o Conselho Nacional, na sua modalidade restrita (2), o presidente e os comissários referidos nas alíneas c) a h) do número anterior, sem prejuízo de, sob proposta do presidente e por deliberação do Conselho Nacional, poder ser integrado por outros comissários, até ao máximo de três.

⁴³ Disponível em: <https://www.cnpdpj.gov.pt/cnpdpj/quem-somos/missao-visao-principios.aspx>

Regionais (ETR), enquanto órgãos executivos, proporcionando a estas Comissões um acompanhamento qualificado e de proximidade. O Decreto-Lei n.º 159/2015 de 10 de agosto, no seu artigo 12.º, veio contemplar a criação das coordenações regionais (CR) com o estatuto de Órgãos da CNPDPCJ, com competências de apoio na execução do plano de atividades. Nesta medida, procedeu-se à constituição de três CR – Norte com três elementos, Centro com 2 elementos e Sul com 3 elementos. Para a Região Autónoma da Madeira, a CR viria a ser constituída por uma pessoa e a Região Autónoma dos Açores criou o Comissariado dos Açores para a Infância, que integra a CR. As CR vêm permitir à CNPDPCJ intensificar a articulação de proximidade com as CPCJ nas dimensões, designadamente, de acompanhamento, de formação e de articulação com os serviços de origem, minimizando as questões de maior vulnerabilidade antes referidas pelas CPCJ, na articulação com a Comissão Nacional (CNPDPCJ, 2016: 78).

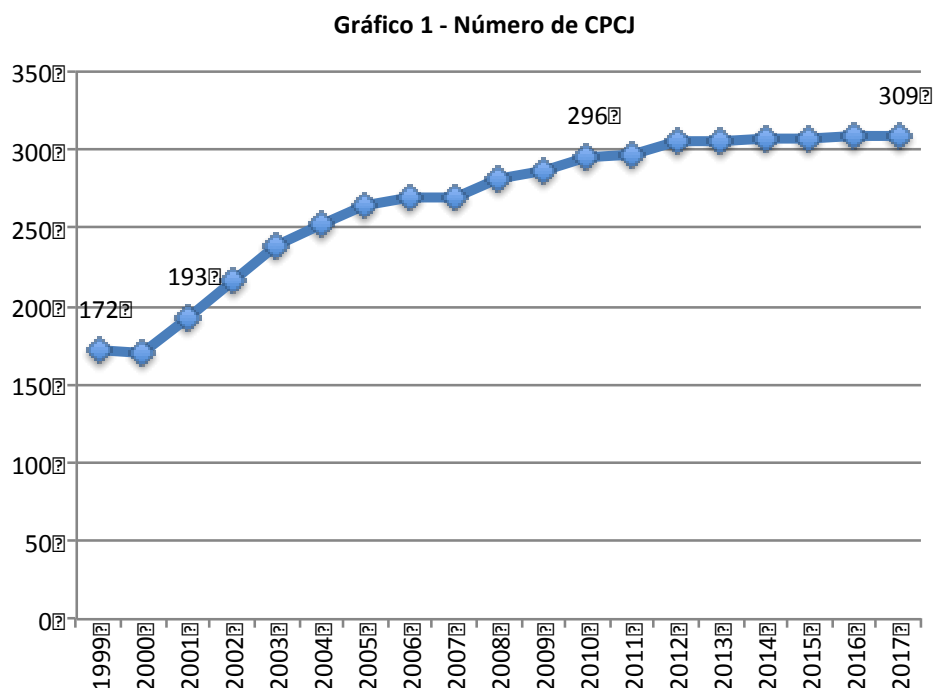
Por seu turno, o novo Decreto-lei n.º 139/2017, de 10 de novembro, veio clarificar o papel que as coordenações regionais assumem na estrutura da CNPDPCJ, e assim, reforçar a operacionalidade dos órgãos da CNPDPCJ já alcançado durante a vigência do Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto.

Acresce, que este vem harmonizar os cargos de presidente e de vice-presidente com o regime constante do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública através da consagração de um estatuto remuneratório próprio e adequado, clarificando-se, em simultâneo, o provimento e as competências funcionais dos cargos.

2 Análise dos dados dos Relatórios de Avaliação das Atividades das CPCJ

Em seguida procede-se à caracterização sintética da atividade das CPCJ, desde 1999, data da publicação da Lei de Promoção e Proteção, que criou, em 2001, as atuais CPCJ, substituindo as Comissões de Proteção de Menores anteriormente existentes, até 2017. A reflexão sobre os 18 anos de actividade das CPCJ, que se apresenta, resulta da análise dos Relatórios de Avaliação das Atividades das CPCJ

produzidos pela Comissão Nacional, de 1999 a 2017, a partir de informação fornecida por cada uma das CPCJ.



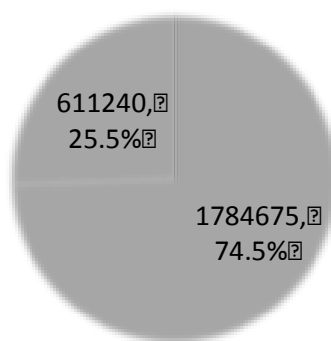
Fonte: CNPCJR (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015) e CNPDPCJ (2016, 2017 2018)

Desde a entrada em vigor da Lei de Promoção e Proteção, em 2001, observou-se um crescimento contínuo do número de CPCJ até 2010, data em que o ritmo de criação de novas CPCJ abranda (cf. Gráfico 1). A criação e entrada em funcionamento destas Comissões representa uma viragem no sistema de proteção de crianças e jovens que, por um lado, se desjudicializou, passando-se de uma conceção da intervenção centrada nas instâncias judiciais para uma visão não judicializada, assente numa lógica de envolvimento da rede social de atores da comunidade, a nível concelhio (Torres *et al.*, 2008). E, por outro lado, democratizou-se, ao alargar a cobertura das CPCJ progressivamente a todo o território nacional. Com efeito, em termos de cobertura territorial, verifica-se uma expansão: em 1999, as CPCJ abrangiam 169 concelhos dos 308 existentes e 74% da população entre os 0-19 anos (cf. Gráfico 2); em 2008, abrangiam apenas 284 concelhos, mas serviam já 98,6% da população jovem (cf. Gráfico 3); e, em 2017, as CPCJ só não estiveram presentes nos concelhos de Penedono (distrito Viseu), Mora, Arraiolos, Montemor-

o-Novo, Redondo e Portel (distrito Évora), abrangendo 99,5% das crianças e jovens residentes em Portugal (cf. Gráfico 4).

Gráfico 2 – População residente dos 0 aos 19 anos abrangida pelas Comissões de Proteção de Menores, 1999

1999



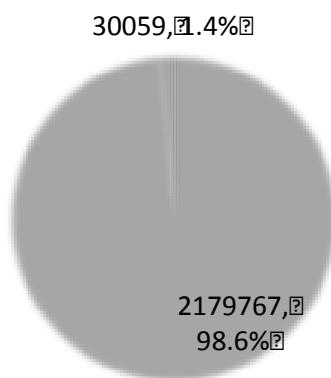
População dos 0-19 abrangida

População dos 0-19 não abrangida

Fonte: INE (2019) e cálculos dos autores

Gráfico 3 - População residente dos 0 aos 19 anos abrangida pelas CPCJ, 2008

2008

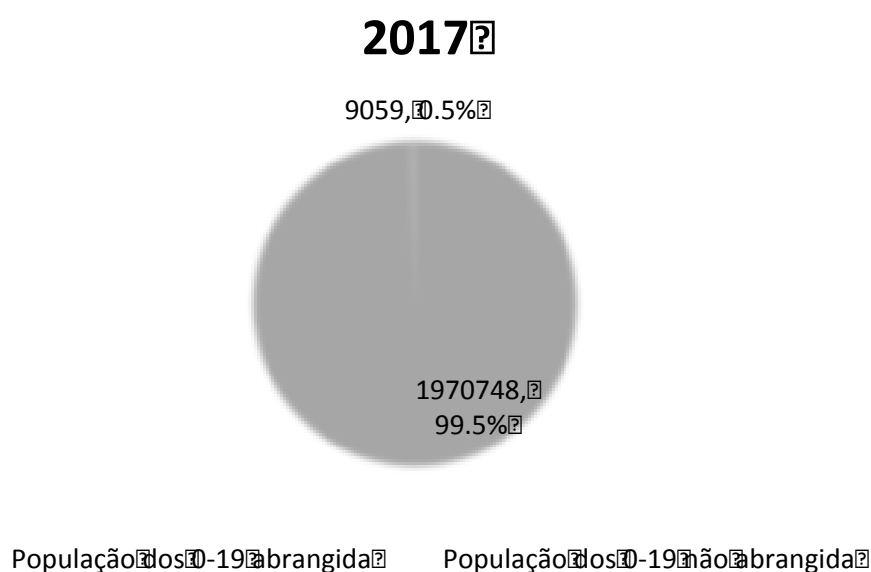


População dos 0-19 abrangida

População dos 0-19 não abrangida

Fonte: INE (2019) e cálculos dos autores

Gráfico 4 - População residente dos 0 aos 19 anos abrangida pelas CPCJ, 2017

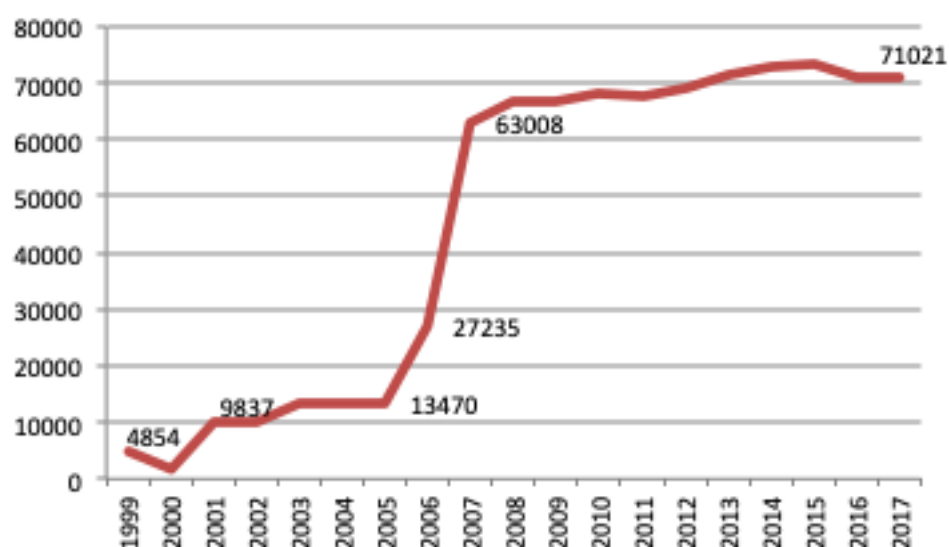


Fonte: INE (2019) e cálculos dos autores

2.1 Evolução do Desempenho/Atividade das CPCJ

O número de processos entrados, após um aumento progressivo e lento entre 2001 e 2005, de 9.837 para 13.470, regista uma explosão entre 2005 e 2008, de 13.470 para 63.008, associada à alteração nos métodos de recolha de informação e aumento das CPCJ que enviam informação. Após 2008, observa-se novamente uma estabilização e crescimento gradual do número de processos, tendo-se registado em 2017, 71.021 processos entrados. Note-se, contudo, que, entre 2008 e 2017, o número de processos entrados por 10.000 residentes de 0 a 19 anos de idade aumenta a um ritmo superior ao do número de processos entrados, cerca de 24,6% contra 6,6%. Mais concretamente, de 2008 para 2017, o número de processos entrados por 10.000 residentes de 0 a 19 anos de idade aumenta de 289,1 (63.008 processos entrados numa população abrangida de 0 a 19 anos de 2.179.167), para 360,4 (71.021 processos entrados numa população de 0 a 19 anos abrangida de 1.970.748) (cf. Gráfico 5).

Gráfico 5 – Processos entrados (transitados, instaurados e reabertos) de 1999 a 2017



Fonte: CNPCJR (2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015) CNPDPCJ (2016, 2017, 2018)

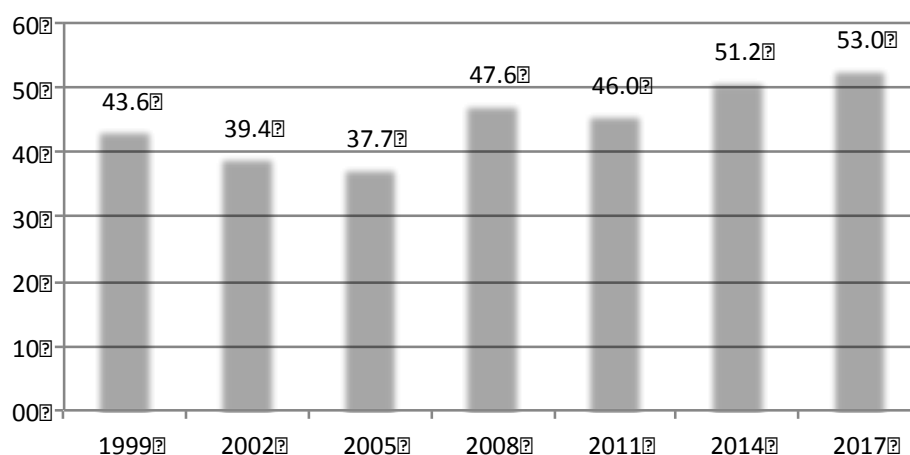
Após um período marcado por dificuldades na capacidade de resposta das CPCJ, com taxas de resolução, ou seja, percentagem de processos arquivados por processos entrados, cada vez mais baixas entre 1999 e 2005, na segunda década de aplicação da Lei de Promoção e Proteção, o desempenho das CPCJ regista uma melhoria considerável. Após 2005, a taxa de resolução registou um crescimento progressivo, atingindo, em 2017, os 53% (cf. Gráfico 6). Assim, nos últimos anos estudados (2014 e 2017) e pela primeira vez, o número de processos arquivados consegue superar o número de processos transitados do ano anterior (cf. Quadro 1). De acordo com os relatórios nacionais de 2014, 2015 e 2016 (CNPCJR, 2015; CNPDPCJ, 2016 e 2017), foi precisamente nestes anos que houve um aumento do tempo médio de afetação dos técnicos, em especial os do Ministério da Educação, que passaram de 15,4 horas em 2008 para 29h em 2016.

Quadro 1 – Volume processual

	Entrados				Arq.	Total
	Trans.	Inst.	Reab.	Total		
1999	--	4727	127	4854	2114	6968
2002	--	9445	754	10199	4014	14213
2005	--	12654	816	13470	5081	18551
2008	33394	29279	3986	66659	31748	98407
2011	34243	27947	5751	67941	31232	99173
2014	34670	30356	7993	73019	37422	110441
2017	31868	31229	7924	71021	37675	108696

Fonte: CNPCJR (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015) CNPDPCJ (2018)

Gráfico 6 – Taxa de resolução



Fonte: CNPCJR (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015) CNPDPCJ (2018) e cálculos dos autores

O aumento progressivo do número de CPCJ em atividade dificulta uma análise histórica da evolução processual por distrito (cf. anexo B). Para além disso, a informação sobre a atividade das CPCJ de forma desagregada é escassa, ou mesmo inexistente, nos relatórios nacionais, limitando-se usualmente ao volume processual. Contudo, a análise dos dados para 2017 revela a importância de uma análise geograficamente situada da atividade das CPCJ, observando-se profundos desequilíbrios entre os distritos dos grandes centros urbanos, Lisboa e Porto, e os distritos do interior do país. Em 2017, se, por um lado, Lisboa e Porto registam o maior número de processos instaurados, 7.875 e 5.211, respetivamente, são os distritos de Beja (216,2), Évora (203,1), Portalegre (203,5) e a Região Autónoma dos Açores (270,8) que registam o maior número de processos instaurados por 10.000 residentes dos 0 aos 19 anos de idade. O número médio de processos instaurados por CPCJ apresenta também grandes disparidades, enquanto a maioria dos distritos apresenta um valor abaixo da média nacional (101,1 processos), o número médio de processos instaurados por CPCJ nos distritos de Lisboa (393,8), Porto (248,1) e Setúbal (213,3) é mais do dobro do nacional (cf. Quadro 2). Neste sentido, é de realçar que com base no último relatório nacional, em 2017, houve 185 CPCJ que acompanharam menos de 100 processos/ano, enquanto 13 CPCJ lidaram com um volume superior a 1000 processos/ano. Apesar das diferenças em termos de

processos instaurados, a taxa de resolução por distrito é próxima, variando entre os 55% e os 60%. Como se pode verificar no Quadro 2, entre os distritos que apresentam as taxas de resolução mais baixas destacam-se o de Braga (50,8), Bragança (40,8), Lisboa (51,7) e Santarém (51,1).

Quadro 2 – Indicadores das CPCJ por distrito, 2017

Distrito	Nº de CPCJ	Processos Instaurados			Taxa de resolução por distrito
		N	Por 10.000 residentes de 0 a 19 anos de idade	Por CPCJ	
Aveiro	19	1925	151,0	101,3	55,5
Beja	14	546	216,2	39,0	59,8
Braga	14	1809	111,8	129,2	50,8
Bragança	12	334	184,6	27,8	40,8
Castelo Branco	11	375	134,8	34,1	49,8
Coimbra	17	994	144,0	58,5	61,5
Évora	9	400	150,0	44,4	61,7
Faro	16	1816	203,1	113,5	57,6
Guarda	14	321	151,9	22,9	55,2
Leiria	16	1182	140,9	73,9	58,1
Lisboa	20	7875	165,9	393,8	51,7
Portalegre	15	362	203,5	24,1	60,1
Porto	21	5211	151,2	248,1	54,8
Região Autónoma da Madeira	11	652	126,1	59,3	59,6
Região Autónoma dos Açores	19	1474	270,8	77,6	59,4
Santarém	21	1337	171,5	63,7	51,1
Setúbal	13	2773	157,2	213,3	54,8
Viana do Castelo	10	566	146,2	56,6	55,1
Vila Real	14	405	132,1	28,9	56,6
Viseu	23	872	140,1	37,9	54,3

Fonte: INE (2019); CNPDPCJ (2018) e cálculos dos autores

2.1.1 Funcionamento e organização das CPCJ

As CPCJ funcionam em modalidade alargada ou restrita, competindo à comissão alargada promover direitos e prevenir situações de perigo para a criança e jovem e à comissão restrita intervir nas situações em que uma criança ou jovem está em perigo. Em termos de funcionamento e organização, um dos fatores positivos desde sempre identificados nos relatórios de avaliação, prende-se com a possibilidade de intervir localmente, a vantagem da proximidade ao contexto social

e às situações familiares que acompanham, a possibilidade de intervir interdisciplinarmente e em parceria e, ainda, a multidisciplinaridade e complementaridade dos técnicos das CPCJ. O trabalho realizado em comunidade, e pela comunidade assume-se da maior importância, refletindo-se na própria evolução do reconhecimento do seu trabalho pela mesma.

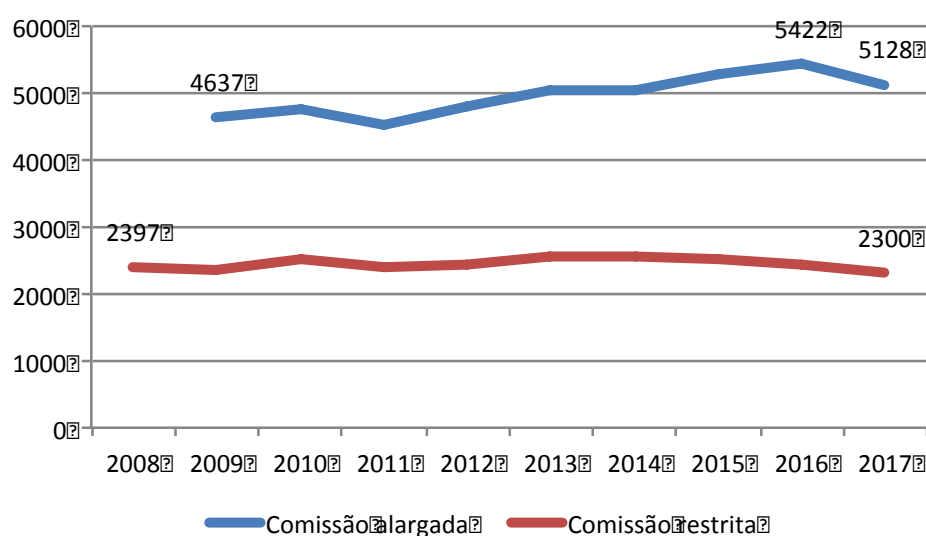
Os esforços desenvolvidos pela modalidade alargada das CPCJ ao nível do marketing social das suas competências, âmbito e eficácia de intervenção, têm assumido um papel mais central e contribuído para o reconhecimento do seu papel e ação na proteção das crianças e jovens. Também ao nível da organização interna, o papel da alargada tem evoluído de forma positiva. A título de exemplo, de acordo com os relatórios de avaliação, a quase totalidade das CPCJ passou a apresentar um regulamento interno e plano de ação, aprovados em sede de reunião plenária da Comissão Alargada, com várias vantagens apontadas pelas CPCJ, destacando-se: a maior visibilidade da CPCJ junto da Comunidade, a maior sensibilização da comunidade para a problemática das crianças e jovens em risco e em perigo, e o maior comprometimento dos membros da CPCJ.

Neste sentido, cumprindo a sua primeira década de existência, é importante realçar as boas práticas identificadas nos relatórios de avaliação, como sejam a articulação entre os serviços da comunidade, o diagnóstico de necessidades e promoção junto das entidades competentes de dinamização de respostas sociais e a articulação inter-CPCJ. Note-se, também, que a Comissão Nacional tem desempenhado um papel determinante na dinamização das comissões alargadas da CPCJ. É de assinalar as ações de promoção dos direitos das crianças e jovens e em ações preventivas das situações de perigo das CPCJ na sua modalidade alargada como o “Projeto Tecer a Prevenção” (desde 2010) e o “Mês de Prevenção dos Maus Tratos na Infância” (desde 2008), junto de todas as CPCJ do território nacional que contribuem para a evolução positiva de uma prática de intervenção cada vez mais planeada e articulada com as demais entidades locais. É de realçar, ainda, a dimensão internacional que tem ganho um contínuo destaque na ação da Comissão Nacional, com a celebração do “Dia Europeu para a Proteção das Crianças e Jovens contra o Abuso e a Exploração Sexual (18 de novembro) ao qual aderiram 78 CPCJ que promoveram atividades envolvendo 15.234 participantes” e a “celebração do

28º aniversário da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (20 novembro) ao qual aderiram 184 CPCJ” (CNPDPJ, 2018: 5).

Quanto ao número de membros que integram as CPCJ na modalidade alargada, entre 2008 e 2017⁴⁴, registou-se um aumento progressivo e mais expressivo no mesmo período, registando o seu maior valor em 2016 (5422) (cf. gráfico 7), ainda que em termos médios não se registem grandes alterações neste período, mantendo-se o número médio de membros em cerca 16,5.

Gráfico 7 - Número de membros que integram as CPCJ por modalidade



Fonte: CNPCJR (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015); CNPDPCJ (2016, 2017, 2018)

Em sentido inverso, no mesmo período, o número de membros que integram as CPCJ na modalidade restrita registou um ligeiro decréscimo, apresentando, em 2017 (2300), o seu menor número de membros da última década (cf. Gráfico 7). Também o número médio de membros diminuiu, se em 2008 existiam em média 8,5 membros por CPCJ (2397 membros/282 CPCJ com informação), em 2017, este valor cai para 7,4 (2300 membros/ 309 CPCJ). Contudo, é importante referir que num estudo de 2017 sobre as CPCJ de Lisboa, Pedroso *et al.* (2017) conclui que o número de técnicos das comissões restritas não se reflete diretamente na capacidade de resposta das CPCJ, dada a forte volatilidade na composição das comissões restritas

⁴⁴ Os dados quanto ao número de membros na modalidade alargada apenas estão disponíveis a partir de 2008.

ao longo do ano, tanto no que respeita ao número de técnicos como ao tempo de afetação dos mesmos.

Este aspeto conduz-nos às dificuldades que vão persistindo, nomeadamente, a insuficiência de tempo afeto à CPCJ por parte dos membros; a ausência de priorização do trabalho na CPCJ por parte das entidades representadas; e a menor participação de alguns parceiros no trabalho da CPCJ. Os constrangimentos decorrentes da insuficiência de disponibilidade dos membros das Comissões e a ausência de priorização do trabalho por parte das entidades de origem são apontados desde o primeiro relatório em 1999, permanecendo até 2017, no último relatório apresentado. Esta questão tem sido premente e fortemente enunciada pelas CPCJ, assumindo maior relevância para os membros que integram as comissões restritas, dada a natureza das suas atribuições. Porém, subsiste, igualmente, para os membros das comissões alargadas. É uma questão central para melhorar a capacidade de resposta das CPCJ, e constitui-se desde o início no seu maior obstáculo.

Para além disso, e estando ligada a esta questão, a formação dos membros das comissões é outro factor essencial. Com base nos relatórios de avaliação, são recorrentes as limitações identificadas face ao desconhecimento da Lei de Promoção e Proteção, o desconhecimento das funções e atribuições das CPCJ, bem como a falta de conhecimento por parte das diferentes entidades relativamente às suas próprias competências. A formação é um desafio que tem permanecido e reveste-se da maior importância face ao trabalho realizado. Neste sentido, nos últimos anos, tem sido sistematicamente assinalado por parte das CPCJ, nos relatórios de avaliação, a falta de formação específica dos elementos da Comissão, e a necessidade de formação relativa ao uso da aplicação informática, da legislação e da elaboração de acordos de promoção e proteção e, ainda, formação das metodologias de intervenção. Neste sentido, e vincando a questão da legislação, não é surpresa que uma das valências técnicas em falta mais referenciadas pelas CPCJ seja o Direito. Outras das dificuldades assinaladas no funcionamento das CPCJ prendem-se com a escassez de respostas sociais, bem como a escassez de recursos administrativos e logísticos. Embora apresentando melhorias, quase metade das CPCJ ainda partilha as instalações com outras entidades. O último relatório assinala

que 166 CPCJ têm instalações próprias e 143 (46%) partilham instalações com outros serviços. A maioria das CPCJ considera as suas instalações adequadas, 90 (30%) ainda referem que as mesmas não reúnem condições de segurança e 83 CPCJ consideram não estar garantido o direito à privacidade das pessoas que ali se deslocam. Acresce, que 82,5% das CPCJ mencionam ainda não disporem de sala de audição para a criança, e 14% referem mesmo não disporem de sala para atendimento (CNPDPJ, 2018).

2.1.2 Rede de entidades

No que respeita à rede de entidades de apoio ao funcionamento – coordenação e supervisão; recursos humanos; recursos logísticos, administrativos e financeiros; e sinalização e de aplicação de medidas - não se registam alterações significativas no período considerado.

Quanto ao apoio ao funcionamento, a coordenação e supervisão da atividade das CPCJ são asseguradas pela CNPDPCJ e pelo MP. A CNPDPCJ tem a função de coordenar, acompanhar e avaliar a ação das CPCJ na proteção de crianças e jovens em risco, incluindo a (re)afetação e formação de técnicos e a dinamização de projetos de promoção e proteção de crianças e jovens. O Ministério Público, nos termos do artigo 72 n.º 2 da LPCJP, “acompanha a atividade das Comissões de Proteção, tendo em vista apreciar a legalidade e adequação das decisões, a fiscalização da sua atividade processual e a promoção dos procedimentos judiciais adequados”. Por outras palavras, o papel do Ministério Público é sobretudo de acompanhamento e fiscalização dos processos. Estas duas entidades desempenham igualmente um papel importante no esclarecimento de dúvidas jurídicas.

No que diz respeito à CNPDPCJ, a sua avaliação por parte das CPCJ é, de um modo geral, bastante positiva. Porém, quanto à formação, as CPCJ consideram ser necessário um papel mais ativo por parte da Comissão Nacional, nomeadamente, na dinamização de oportunidades de formação mais frequentes, descentralizadas e que permitam a participação de mais elementos. Esta questão reveste-se da maior importância dado a grande rotatividade de membros das CPCJ, pelo que a entrada todos os anos de um elevado número de membros novos requer formação para o exercício das competências.

Da mesma forma, face ao apoio ao seu funcionamento, com base nos relatórios de avaliação, embora reconhecendo a mais-valia do acompanhamento telefónico, bem como a realização do encontro anual, na generalidade é considerado insuficiente o acompanhamento presencial através da realização de reuniões individuais com cada comissão. Facto que é igualmente identificado face à articulação com o Ministério Público, em que as CPCJ assinalam a falta de mais reuniões presenciais.

Quanto aos recursos humanos, ao longo do período considerado, em termos de composição, as CPCJ na modalidade restrita são maioritariamente constituídas por elementos cooptados (+-30%) e técnicos dos Município ou das Juntas de Freguesia, Segurança Social, Ministério da Educação e Ministério da Saúde (cf. Quadro 3). A presidência das CPCJ, por sua vez, foi sempre assumida maioritariamente por representantes dos Municípios, mantendo-se a tendência já identificada em 2008 por Anália Torres *et al.* (2008) de forte envolvimento das autarquias nas CPCJ. Não obstante, em 2017, o peso dos representantes do município que assumiram a presidência das CPCJ diminui e observa-se um aumento expressivo dos do Ministério da Educação, de cerca de 10% para 19,4% (cf. Quadro 4).

Quadro 3 - Número de membros que compõem as comissões restritas por entidade

	2008		2011		2014		2017	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Município/Juntas de Freguesia	283	11,8	299	12,4	302	11,9	300	12,9
Segurança social	266	11,1	292	12,1	306	12,0	300	12,9
Ministério da Educação	277	11,6	290	12,0	301	11,8	305	13,1
Ministério da Saúde	228	9,5	242	10,0	261	10,3	296	12,7
IPSS – ONG	259	10,8	154	6,4	150	5,9	142	6,1
Elementos cooptados	647	27,0	756	31,3	776	30,5	607	26,1
Cidadãos eleitores na Assembleia municipal	121	5,0	100	4,1	135	5,3	121	5,2
Forças de Segurança	113	4,7	109	4,5	133	5,2	100	4,3
Associação de Pais	17	0,7	102	4,2	106	4,2	25	1,1
Associações desportivas, culturais ou recreativas	16	0,7	22	0,9	30	1,2	17	0,7
Santa Casa Misericórdia de Lisboa	14	0,6	15	0,6	27	1,1	4	0,2
Associação Jovens	8	0,3	23	1,0	4	0,2	12	0,5
Outros elementos	148	6,2	13	0,5	10	0,4	0	0,0
Total	2397	100	2417	100	2541	100	2323	100

Fonte: CNPCJR (2009, 2012, 2015); CNPDPCJ (2018)

No que respeita à articulação com os municípios, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo atribuiu aos mesmos, no n.º 1 do seu artigo 14, responsabilidades diversas no apoio às CPCJ. Assim, os municípios têm assumido um papel preponderante nas Comissões, não só na sua presidência, como no apoio logístico e administrativo com a cedência de instalações e equipamentos essenciais ao seu funcionamento. Muito embora os municípios tenham uma avaliação positiva por parte das CPCJ nestes apoios, há sempre necessidades constantes que condicionam o seu funcionamento, nomeadamente, quanto à falta equipamento - computadores, impressoras, digitalizadores, telemóveis e mobiliário. E mesmo quanto às instalações, é importante referir que 255 CPCJ não dispõem, ainda, de sala de audição para a criança.

Quadro 4 - Número de presidentes das CPCJ por entidade de origem

Entidade de origem	2008		2011		2014		2017	
	N		N	%	N	%	N	%
Município	145	51,8	151	52,4	158	51,3	144	46,6
Segurança Social	34	12,1	27	9,4	34	11,0	29	9,4
Ministério da Educação	29	10,4	35	12,2	33	10,7	60	19,4
Elementos cooptados	29	10,4	36	12,5	49	15,9	35	11,3
Cidadãos eleitores designados pela Assembleia Geral	14	5,0	14	4,9	14	4,5	16	5,2
Ministério da saúde	8	2,9	10	3,5	8	2,6	13	4,2
IPSS/ONG	10	3,6	11	0,03	5	1,6	5	1,6
Forças de Segurança	8	2,9	1	0,3	1	0,3	0	0,0
Outros	3	1,1	3	1,0	6	1,9	7	2,3
Total	280	100	288	100	308	100	309	100

Fonte: CNPCJR (2009, 2012, 2015); CNPDPCJ (2018)

Também as entidades que mais participam as situações de perigo se têm mantido ao longo dos anos de atividade das CPCJ. De acordo com os relatórios de avaliação, as entidades sinalizadoras que mais se destacam são os estabelecimentos de ensino e as autoridades policiais. É de realçar, contudo, duas alterações. Desde 1999 até 2005, os estabelecimentos de saúde ultrapassam as autoridades policiais na sinalização de problemáticas, tendência que se inverteu a partir de 2006 até ao presente. Também o Ministério Público, entre 1999 e 2005, constitui-se na terceira entidade que mais sinaliza, tendo perdido relevo nos anos seguintes até à atualidade (CNPCJR, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Denota-se, igualmente,

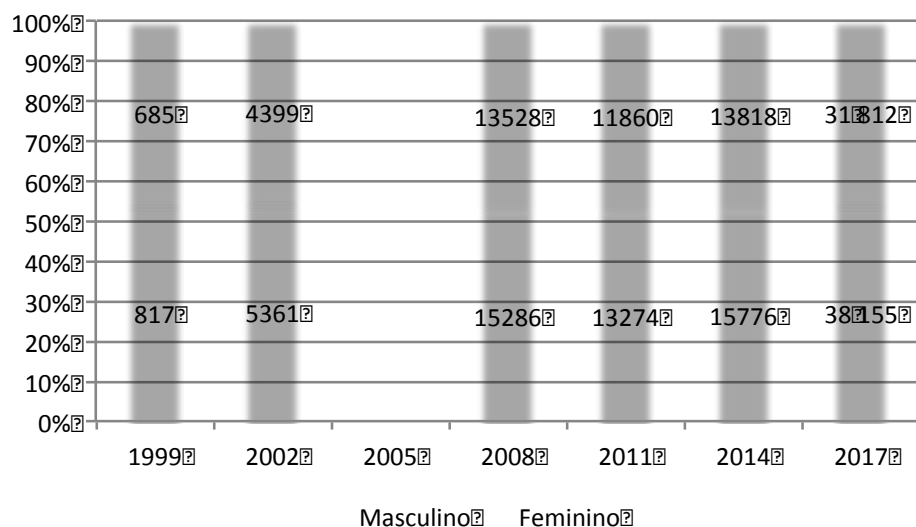
que apesar dos estabelecimentos de ensino se constituírem desde sempre na entidade mais sinalizadora, a partir de 2015, são ultrapassados pelas autoridades policiais (CNPDPJ, 2016, 2017). No último relatório nacional, assinala-se esta mesma mudança, realçando que surge “como resultado da melhoria do trabalho de prevenção efetuado nas escolas e da presença mais efetiva dos representantes do Ministério da Educação nas CPCJ, assegurando uma comunicação mais intensa e produtiva entre estas e as escolas” (CNPDPJ, 2018: 42).

Ainda na articulação com as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude, a escassez de respostas sociais tem-se constituído num desafio premente. No quadro específico da intervenção de proteção e da relação das comissões restritas, nos últimos anos, assinalam-se respostas insuficientes no acolhimento familiar, e como novo desafio também a área da saúde mental tem ganho relevância face aos condicionamentos nas respostas sociais. Aliás, a área da saúde tem sido fortemente referenciada, principalmente, ao nível da pedopsiquiatria e saúde mental, seja na dificuldade sentida na formalização da sinalização da parte destas entidades, bem como no atraso nas respostas a solicitações de avaliação e acompanhamento. Não se pode deixar de assinalar, ainda, que outro dos obstáculos na obtenção de resposta é a falta de disponibilidade de meios por parte das instituições.

2.2 Perfil das crianças e jovens: sociodemográfico e problemáticas

Ao longo dos anos, observa-se uma ligeira prevalência das crianças e jovens do sexo masculino, entre 53% e 54%, em relação às do sexo feminino, uma tendência que se observa em todos os escalões etários e é consonante com o maior nascimento de crianças do sexo masculino (cf. Gráfico 8).

Gráfico 8 - Crianças e jovens com processos instaurados, segundo o sexo, de 1999 a 2017⁴⁵



Fonte: CNPCJR (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015); CNPDPCJ (2018)

Em termos de estrutura etária, se até meados da primeira década do século XXI se observa um predomínio das crianças e jovens entre os 10 e os 15 anos de idade (cf. Quadro 5), nos últimos anos observa-se um maior equilíbrio entre os diferentes grupos etários, registando-se, em particular, um aumento dos jovens com 15 anos ou mais (cf. Quadro 6).

Quadro 5 - Crianças e jovens com processos instaurados, segundo o escalão etário, de 1999 a 2005⁴⁶

	1999		2002		2005	
	N	%	N	%	N	%
0 a 5	314	20,9	2569	26,3	3929	27,7
6 a 9	279	18,6	1772	18,2	2789	19,7
10 aos 15	784	52,2	4618	47,3	6091	43,0
Mais de 15 anos	125	8,3	801	8,2	1357	9,6
TOTAL	1502	100	9760	100	14166	100

Fonte: CNPCJR (2000, 2003, 2006)

⁴⁵ Os dados de 2017 dizem respeito à totalidade das crianças acompanhadas e não às crianças dos processos instaurados.

⁴⁶ A informação estatística referente aos grupos etários é apresentada em tabelas distintas devido a alterações nas categorias utilizadas.

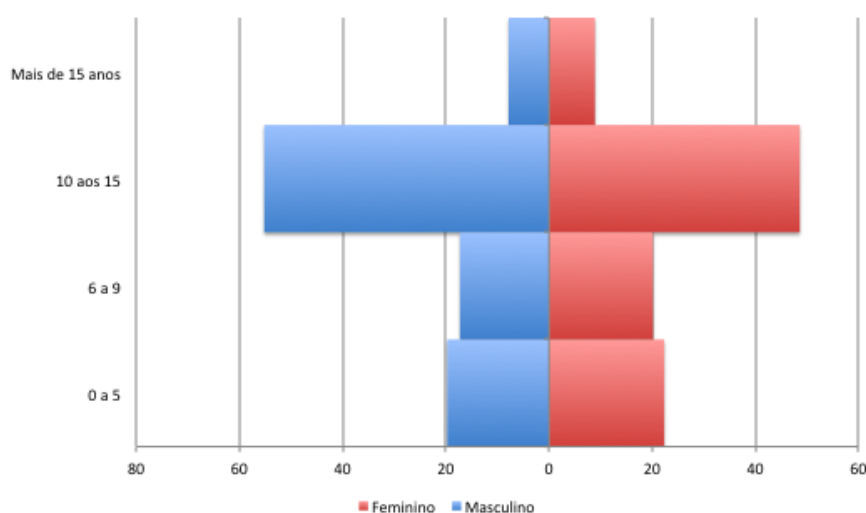
Quadro 6 - Crianças e jovens com processos instaurados, segundo o escalão etário, de 2008 a 2017⁴⁷

	2008		2011		2014		2017	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0 a 5	8216	28,5	7263	28,9	7378	24,9	13488	19,7
6 a 10	7299	25,3	5880	23,4	6121	20,7	15066	22,0
11 aos 14	7965	27,6	7027	28,0	7272	24,6	16100	23,5
15 ou mais	5334	18,5	4964	19,8	8823	29,8	23916	34,9
TOTAL	28814	100	25134	100	29594	100	68570	100,0

Fonte: CNPCJR (2009, 2012, 2015); CNPDPCJ (2018)

As pirâmides etárias das crianças e jovens com processos instaurados em 1999 (referentes às Comissões de proteção anteriores), 2008 e 2016, refletem o que foi dito anteriormente em relação à divisão etária. Em 1999, aquando da aprovação da Lei de Promoção e Proteção, mais de metade das crianças e jovens com processos instaurados pertenciam ao grupo etário dos 10 aos 15 anos (52,2%), sendo o grupo etário com menor número de crianças e jovens o de mais de 15 anos (cf. Gráfico 9).

Gráfico 9 - Pirâmide etária das crianças e jovens com processos instaurados, em 1999

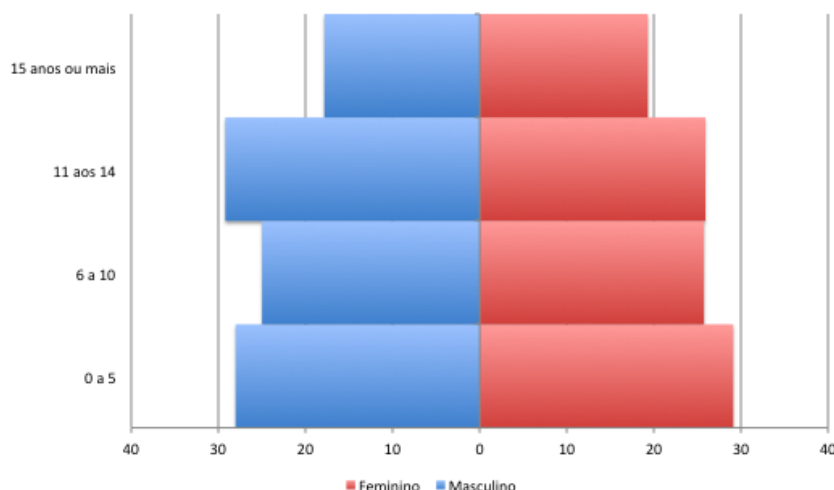


Fonte: CNPCJR (2000)

⁴⁷ Os dados de 2017 dizem respeito à totalidade das crianças acompanhadas e não às crianças dos processos instaurados.

Em 2008, observa-se um maior equilíbrio na distribuição das crianças e jovens pelos diferentes grupos etários, ainda que as crianças e jovens mais velhas, ou seja, com 15 anos ou mais, continuem a ser o grupo etário com menor representação (18,5%) (cf. Gráfico 10).

Gráfico 10 - Pirâmide etária das crianças e jovens com processos instaurados, em 2008

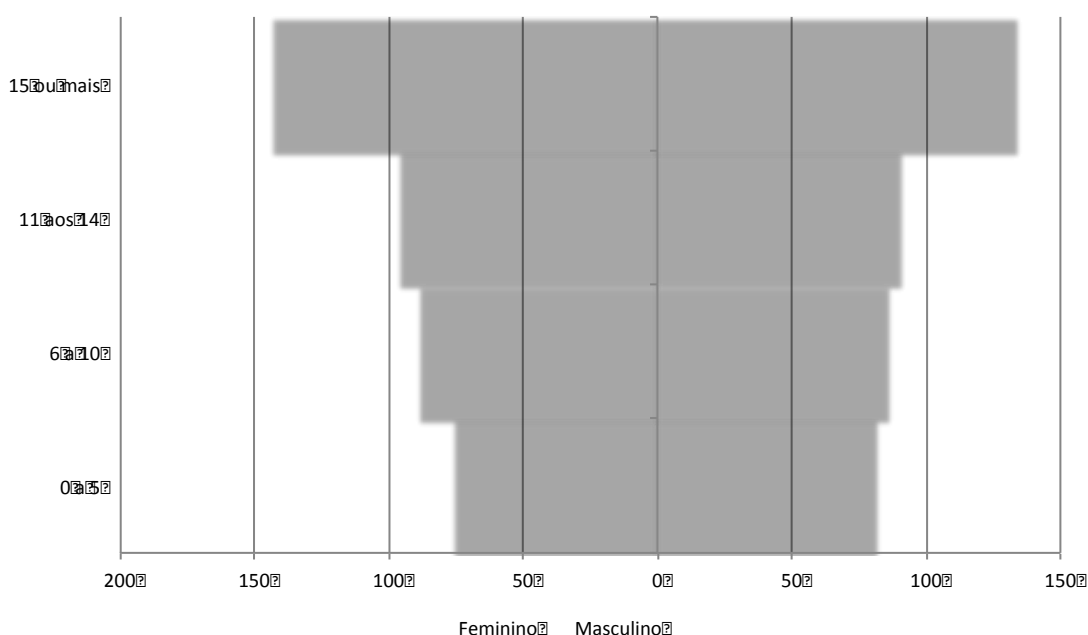


Fonte: CNPCJR (2009)

No último ano observado, em 2017, esta tendência inverte-se, sendo o grupo etário dos 15 ou mais anos o que regista a maior proporção de crianças e jovens, 34,9% (cf. Gráfico 11). Este aumento pode estar relacionado com o aumento da idade da escolaridade obrigatória até ao 12º ano ou aos 18 anos – e o consequente aumento do controlo dos jovens⁴⁸.

⁴⁸ Note-se que 70,5% (1862 num total de 2643) das situações diagnosticadas em 2017 por “Situações de perigo em que esteja em causa o Direito à Educação (SPDE)”, diziam respeito a crianças do grupo etário dos 15 anos ou mais.

Gráfico 11 - Pirâmide etária das crianças e jovens acompanhadas, em 2017



Fonte: CNPDPCJ (2018)

Quadro 7 - Tipo de agregado doméstico das crianças e jovens, de 1999 a 2017⁴⁹

	1999	2002	2005	2008	2011	2014	2017
Família nuclear	45,4	55,1	49,9	47,4	40,3	43,3	43,8
Família nuclear (com 1 filho)	1,8	2,8	2,6	2,1	1,2	0,9	--
Família nuclear (com + 1 filho)	43,6	52,3	47,3	45,3	39,1	42,4	--
Família monoparental	33,3	40,7	25,7	23,2	32,0	36,0	34,8
Família recomposta	6,1	8,2	9,7	8,3	12,8	12,0	12,5
Família Alargada	0,0	9,6	9,9	9,6	7,5	8,8	8,9
Desconhecido	15,1	2,3	3,0	11,4	7,3	0,0	
Total	100	6550	14166	28814	25134	8330	7005

Fonte: CNPCJR (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015); CNPDPCJ (2018)

Quanto ao tipo de agregado doméstico das crianças e jovens acompanhadas pelas CPCJ não se registam alterações muito expressivas, destacando-se, ao longo de todo o período considerado, as famílias nucleares (cf. Quadro 7). A maioria dos jovens acompanhados vive com a sua família biológica/adotiva, e os agregados são constituídos por famílias nucleares com um ou mais filhos, em que os jovens vivem

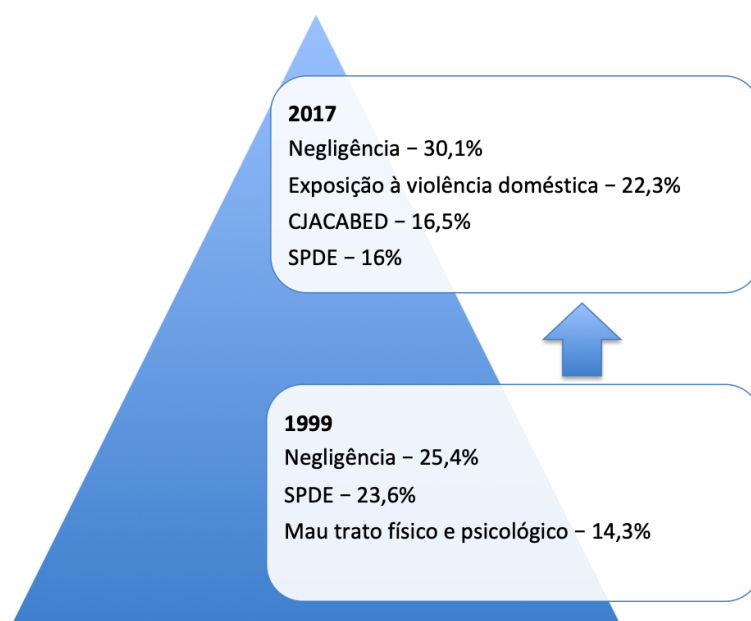
⁴⁹ Para os anos de 1999, 2002, 2005, 2014 e 2017 foram utilizados os dados referentes aos processos instaurados; enquanto que para os anos de 2008 e 2011 foram utilizados os dados referentes aos processos globais.

com os seus dois progenitores. Porém, tem sido continuamente crescente o peso das famílias monoparentais – principalmente feminina-, e a partir da última década, embora com oscilações, também as famílias recompostas têm ganho representatividade. O ligeiro aumento registado nas famílias monoparentais e recompostas das crianças e jovens acompanhadas pelas CPCJ e a diminuição das famílias alargadas, refletem as transformações da família, a nível nacional, designadamente a tendência para a individualização, privatização e nuclearização, que se traduzem no aumento dos divórcios e dos recasamentos. Nos agregados familiares, e de acordo com os relatórios de avaliação, o escalão etário mais representativo desde 1999 até ao presente, é o escalão dos 35 aos 44 anos, seguido do escalão etário dos 25 aos 34.

Relativamente à caracterização dos agregados familiares em função do nível de escolaridade dos cuidadores das crianças e jovens, também com base nos relatórios de avaliação, pode identificar-se que até 2010 os agregados apresentavam níveis de escolaridade muito baixos, tendo na sua maioria apenas o 1º ciclo completo. Contudo, na última década é possível observar uma representatividade crescente de agregados com o 2º e 3º ciclos completos. Regista-se, ainda, um crescimento dos agregados familiares com ensino secundário, bem como com bacharelato ou curso superior. Acresce que se observa, em 2017, o maior valor em termos de nível de escolaridade dos elementos com bacharelato ou curso superior (CNPDPJ,2018)⁵⁰.

⁵⁰ Neste sentido, a CNPDPCJ tem vindo continuamente a assinalar que embora as situações de perigo acompanhadas pelas CPCJ sejam predominantes entre os agregados familiares com baixa escolaridade, estas não são exclusivas de contextos de exclusão ou de meios sociais pouco favorecidos.

Figura 1 – Principais problemáticas em 1999 e 2017



Fonte: CNPCJR (2000); CNPDPCJ (2018)

Quanto às problemáticas, ao longo do período considerado observa-se uma reformulação das categorias adotadas pela CNPDPCJ e alterações no tipo de problemáticas assinaladas pelas CPCJ.

A CNPDPCJ tendo em conta a adaptação à realidade e considerando a emergência de novos fenómenos e expansão de outros, e o “facto de algumas das categorias e subcategorias utilizadas serem pouco precisas e, por vezes, não serem mutuamente exclusivas, gerando alguma confusão no/a(s) técnico/a(s) das CPCJ que procediam à categorização das sinalizações de situações de perigo recebidas” (CNPDPCJ, 2018: 43) foi alterando categorias e subcategorias ao longo dos anos. Neste sentido, no último relatório foram redefinidas algumas categorias, nomeadamente:

- foi criada a nova categoria “Exposição à violência doméstica”, dada a sua relevância e importante peso relativo no universo das situações de perigo, passando a figurar, desde logo, entre as problemáticas mais assinaladas, com 22,3%;
- as categorias “Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e o desenvolvimento da criança” e “Outras situações de perigo” foram eliminadas, justificando que a “primeira porque é imprecisa e estava

mal definida, resultando daí a tendência para existirem sobreposições com a “negligência” e a “exposição à violência doméstica” e a segunda porque é incorreto, do ponto de vista metodológico, existir uma categoria “outras situações” numa tipologia que deve ser exaustiva” (CNPDPJ, 2018: 43);

- substituiu-se a designação da categoria “A criança/jovem assume comportamentos que afetem o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada” pela designação “Comportamentos de perigo na infância e juventude”, e integrando a anterior categoria “Prática de facto qualificado pela lei penal como crime para crianças com idade inferior a doze anos”;
- foi criada uma nova categoria “Exploração infantil”, idêntica à categoria criada pela Organização Mundial de Saúde, que integra as antigas categorias “Mendicidade” e “Exploração do trabalho infantil” e ainda a “Prostituição infantil”;
- e, por último, integrou-se na categoria “Negligência” a anterior categoria “criança está ao cuidado de terceiros em simultâneo com o não exercício pelos pais das suas funções parentais”.

As três problemáticas mais comuns, em 1999, a “Negligência”, “SPDE” (Situações de perigo em que esteja em causa o Direito à Educação), “Mau Trato Físico e Psicológico”, registaram conjuntamente uma diminuição em termos percentuais, exceto a “Negligência” (cf. Figura 1). Importa, contudo, assinalar, que a problemática “Negligência” registava uma tendência de declínio desde 2008. Assim, o aumento observado resulta da integração, em 2017, no relatório anual, da anterior categoria “ECPCBEDC” (Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança) na categoria “Negligência” (CNPDPJ, 2017: 44; 46). Sendo ainda de notar, por um lado, que o declínio mais expressivo foi registado pelas problemáticas “Mau Trato Físico” e “Mau Trato Psicológico”, que representavam, em 2017, apenas 6,4% das problemáticas assinaladas. E, por outro lado, que a “SPDE” continua, em 2017, a figurar entre as principais problemáticas assinaladas (cf. Figura 1).

Quadro 8 – Problemáticas – processos instaurados⁵¹

	1999	2002	2005	2008	2011	2014	2017
ECPCBEDC	5,1	8,6	12,9	16,3	20,8	29,2	--
Negligência	25,4	36,2	35,9	36,6	27,7	19,4	30,1
SPDE	23,6	23,8	18,4	14,2	15,4	18,9	16,0
Comportamentos de perigo na infância e juventude	0,5	2,1	2,0	1,4	7,3	13,6	16,5
Mau Trato Físico ⁵²	14,3	16,1	17,8	7,2	6,1	5,6	4,5
Outras situações	17,7	0,0	0,2	2,9	7,2	6,0	5,4
Mau trato psicológico ⁵³	--	--	--	13,0	8,6	2,8	1,9
Abuso sexual	2,3	2,9	4,3	2,3	2,3	1,8	1,7
CAESP ⁵⁴	7,0	5,3	4,3	2,3	1,8	1,9	1,5
PFQC	3,7	3,7	2,0	3,2	2,6	0,6	--
Exploração infantil	--	--	--	--	--	--	0,1
Mendicidade	0,0	1,2	1,8	0,5	0,3	0,2	--
Exploração do Trabalho Infantil	0,4	0,3	0,4	0,1	0,1	0,0	--
Exposição à violência doméstica	--	--	--	--	--	--	22,3
Total	5271	10582	15051	28814	25301	30511	39293

Fonte: CNPCJR (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015); CNPDPCJ (2018) e cálculos dos autores

Simultaneamente, neste período, ganham expressão as problemáticas de “Comportamentos de perigo na infância e juventude”, anterior “CJACABED” (A Criança/Jovem assume comportamentos que afeta o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada)⁵⁵, que representavam, em 2017, 16,5% das problemáticas. Esta categoria integrou as problemáticas anteriormente designadas por “PFQC” (Prática de facto qualificado pela lei penal como crime para crianças com idade inferior a 12 anos), que tinha

⁵¹ As definições detalhadas das categorias podem ser consultadas no relatório de Avaliação das CPCJ de 2017 (CNPDPCJ, 2018).

⁵² Em 1999/2002/2005, esta categoria integra Mau trato psicológico e físico.

⁵³ Anteriormente designada por MTPIA - Mau Trato psicológico ou indiferença afetiva.

⁵⁴ “A criança está abandonada ou entregue a si própria”.

⁵⁵ Segundo a CNPDPCJ (2018), a definição torna-se mais precisa e integra a anterior categoria “Prática de facto qualificado pela lei penal como crime para crianças com idade inferior a doze anos”.

vindo a registar uma progressiva diminuição desde 1999, passando de 3,7 para 0,6%, em 2014 (cf. Quadro 8).

Quadro 9 – Tipo de medida aplicada em meio natural de vida e em colocação, 1999 a 2017⁵⁶

	1999	2002	2005	2008	2011	2014	2017
Em meio natural de vida	93,6%	90,1%	89,8%	92,9%	92,5%	93,0%	90,8%
Apoio para a autonomia de vida	--	--	1,2%	0,4%	0,5%	0,4%	0,7%
Confiança a pessoa idónea	--	--	5,0%	1,0%	1,5%	1,7%	1,2%
Junto de outro familiar	--	--	10,9%	10,7%	12,3%	9,5%	9,7%
Apoio junto dos pais	--	--	72,6%	80,7%	78,1%	81,3%	79,3%
Medidas de colocação	6,4%	9,9%	10,2%	7,1%	7,5%	7,0%	9,2%
Acolhimento familiar	1,3%	2,0%	2,0%	0,8%	0,2%	0,1%	0,3%
Acolhimento residência	5,1%	7,8%	8,2%	6,4%	7,3%	7,0%	9,0%
Total	3562	6067	6981	9846	7670	8949	32119

Fonte: CNPCJR (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015); CNPDPCJ (2018)

No que respeita às medidas aplicadas às crianças e jovens, a grande maioria enquadra-se nas medidas em meio natural de vida, que ao longo do período considerado variam entre os 90% a 93% do total das medidas. No âmbito das medidas em meio natural de vida, destacam-se largamente as medidas de apoio junto dos pais (cf. Quadro 9).

Conclusão

A publicação e entrada em vigor da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, com a subsequente criação e entrada em funcionamento, em 2001, das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (em substituição das CPM), representou uma viragem no sistema de proteção de crianças e jovens português que se desjudicializou, passando a assentar numa lógica de intervenção que envolve a rede social de comunidade, e se democratizou, ao alargar progressivamente a cobertura a todo o território nacional.

Desde a sua publicação, em 1999, identificam-se três grandes alterações à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, a Lei n.º 31/2003 de 22 de agosto, a Lei n.º 142/2015 de 8 de Setembro, e mais recentemente, a Lei n.º 23/2017 de 23 de

⁵⁶ Os dados para 2017 são referentes ao total de processos entrados.

maio, sendo a mais significativa, a Lei nº 142/2015 de 8 de Setembro, que veio reforçar a centralidade que a promoção e proteção dos direitos da criança assumem na atualidade. Mais concretamente, veio esclarecer o que se entende por interesse superior da criança, alarga o âmbito do princípio da Prevalência da família e acrescenta um novo princípio, o do Primado da continuidade das relações psicológicas profundas ao conjunto de princípios orientadores. As entidades com competência em matéria de infância e juventude viram o seu papel reforçado nas ações de prevenção primária e secundária das situações de perigo, robustecendo e aumentando o âmbito das competências da comissão alargada. Tal como todas as leis implementadas, a coadunação entre o princípio e a prática não é imediato, pelo que, de acordo com o Relatório de Avaliação mais recente (CNPDPJ, 2018) a adaptação das CPCJ tem sido progressiva. Quanto à legislação destaca-se, igualmente, as alterações introduzidas no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, que veio proceder à criação da nova designação da Comissão Nacional, nomeadamente, Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ) (anterior CNPCJR). Com este decreto foram introduzidas inovações, nomeadamente, a criação das coordenações regionais (CR) com o estatuto de Órgãos da CNPDPCJ, com competências de apoio na execução do plano de atividades. No âmbito da nova legislação, o objetivo das CR é o de permitir à CNPDPCJ intensificar a articulação de proximidade com as CPCJ, seja no acompanhamento, na formação e, ainda, na articulação com os serviços de origem, procurando minimizar as dificuldades que têm sido continuamente referidas pelas CPCJ. A avaliação recente, presente no último relatório, demonstra que “a instalação das Coordenações Regionais, operacionalizadas pelas Equipas Técnicas Regionais, veio potenciar as relações de proximidade e facilitar a eficácia e eficiência dos esclarecimentos” (CNPDPJ, 2018: 84).

A análise longitudinal do sistema de promoção e proteção das crianças e jovens português desde a publicação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens e a partir dos relatórios nacionais de avaliação da atividade das CPCJ por parte da Comissão Nacional, permite observar tendências de mudança no perfil das crianças e jovens acompanhadas pelas CPCJ, ao mesmo tempo que a dinâmica e a organização das CPCJ parecem sofrer poucas alterações.

O perfil das crianças regista transformações tanto em termos demográficos, como das problemáticas, refletindo mudanças mais amplas da sociedade portuguesa. No período observado, verifica-se progressivamente um maior equilíbrio entre os diferentes grupos etários, com a diminuição do peso das crianças e jovens entre os 10 e os 15 anos. E, simultaneamente, o grupo etário dos 15 ou mais anos, que tinha pouca expressão no início da atividade das CPCJ, é agora o grupo com maior expressão no total das crianças e jovens acompanhadas pelas CPCJ, o que é indissociável do aumento da idade da escolaridade obrigatória até ao 12.º ano ou aos 18 anos – e o consequente aumento do controlo dos jovens.

No que respeita às problemáticas assinaladas pelas CPCJ, na segunda década de aplicação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens, embora a problemática mais assinalada continue a ser a “Negligência” (resultado sobretudo da reorganização das categorias), observa-se, por um lado, uma diminuição do peso das categorias “Situações de perigo em que esteja em causa o Direito à Educação” e “Mau Trato Físico e Psicológico”. E, por outro lado, a recém-criada categoria “Exposição à violência doméstica” representa, logo no primeiro ano, a segunda problemática mais assinalada. A análise da evolução das problemáticas registadas pelas CPCJ reflete as transformações sociodemográfica, política e legal mais amplas de Portugal, no início do século XXI. Por um lado, o aumento da idade da escolaridade obrigatória, a alteração das funções dos filhos (em que a dimensão afetiva se sobrepõe à produtiva (Cunha, 2007), a proibição e fiscalização de venda de álcool e tabaco a menores, entre outras alterações, conduzem a que determinadas situações de perigo, como a “Exploração Infantil”, se tornem residuais, enquanto outras aumentem a sua expressão, como “Comportamentos de perigo na infância e juventude”, associado a consumos abusivos (álcool, drogas e outras substâncias lícitas ou ilícitas). Por outro lado, o reconhecimento legal da violência doméstica como crime público, em 2007, e a crescente visibilidade mediática deste tipo de crime contribuem para a crescente sinalização e perceção das crianças expostas a violência doméstica como estando em risco.

Ao mesmo tempo que o perfil das crianças e jovens muda, o funcionamento e organização das CPCJ pouco se altera no que respeita à composição e dimensão das comissões restritas e à rede de entidades de apoio à infância. Em primeiro lugar, a

composição em termos de entidade de origem mantém-se praticamente inalterada, enquanto o número médio de técnicos nas comissões restritas regista uma ligeira diminuição. Simultaneamente, o tempo de afetação é consecutivamente apontado como uma das grandes dificuldades na atuação das CPCJ. Não obstante, observam-se mudanças na capacidade de resposta das comissões restritas das CPCJ que registam um aumento progressivo na taxa de resolução dos processos acompanhados, conseguindo mesmo, nos últimos anos e pela primeira vez, que o número de processos arquivados ultrapassasse o número de processos transitados do ano anterior. Em segundo lugar, na rede de entidades da comunidade continuam a destacar-se, por um lado, os municípios que desempenham desde o primeiro momento um papel central no apoio logístico e na presidência das CPCJ, e, por outro lado, os estabelecimentos de ensino e as autoridades policiais que são desde sempre as entidades que mais participam as situações de perigo.

O trabalho realizado pelas CPCJ é sem dúvida fundamental e unanimemente reconhecido, porém, subsistem desafios relevantes ao sistema de promoção e proteção de crianças e jovens e à atividade das CPCJ, em particular, relacionadas com os desequilíbrios geográficos, com os recursos humanos (em termos de tempo de afetação, rotatividade e formação) e com as respostas sociais. Ao mesmo tempo, emergem novos desafios relacionados com as alterações sociodemográficas do país e com as problemáticas das crianças e jovens.

Em primeiro lugar, observam-se ainda profundos desequilíbrios entre os distritos dos grandes centros urbanos, Lisboa e Porto, que têm o maior volume processual em termos absolutos, e os distritos do interior do país, que têm o maior volume processual por 10.000 residentes dos 0 aos 19 anos de idade. Sendo que a maioria das crianças acompanhadas está concentrada nas áreas metropolitanas e em algumas capitais de distrito, nomeadamente, nos distritos de Lisboa, do Porto e de Setúbal. Tal implica, como assinala a CNPDPCJ (2017: 9), extrair “conclusões sobre as medidas a dar prioridade na concessão de apoios e na definição de projetos específicos de acompanhamento”.

Para compreender melhor os desequilíbrios observados e, simultaneamente, ajudar na definição de estratégias e respostas por parte da Comissão Nacional adaptadas às especificidades do contexto organizacional das CPCJ, e respetivo

território/população abrangida, seria importante que os relatórios nacionais utilizassem as categorias geográficas do INE, concelho ou NUT III⁵⁷, permitindo perceber em que medida as características da população abrangida e/ou das próprias CPCJ, em termos de recursos humanos e logísticos, têm influência na demanda e intervenção das CPCJ (Pedroso *et al.*, 2017). Este é um dos grandes desafios que enfrentam os relatórios nacionais, a base deste trabalho: ultrapassada a dificuldade inicial de obter informação da totalidade das CPCJ, o maior desafio será agora estabilizar indicadores, permitindo um acompanhamento da atividade das CPCJ a longo prazo, e desenvolver um tratamento dos dados que permita uma intervenção adequada a cada realidade. Para além desta dimensão nacional dos indicadores, o último relatório nacional assinala a “preocupação de aproximar as categorias revistas das tipologias mais utilizadas internacionalmente, nomeadamente as categorias definidas pela Organização Mundial de Saúde e algumas utilizadas em estudos realizados ou promovidos pela UNICEF” (CNPDPJ, 2018: 43), acrescentando que se trata de um trabalho contínuo e que o objetivo será “uma definição de categorias que facilite a comparação da nossa realidade à escala internacional e, desse modo, também permita a partilha de boas práticas e a sua adaptação ao nosso sistema de promoção e proteção” (idem).

Em segundo lugar, desde o início e apesar das alterações legais recentes (Lei nº 142/2015, de 8 de Setembro) que estabelecem um tempo mínimo de afetação dos comissários à comissão, as limitações de tempo para o exercício de funções na CPCJ e a conciliação de horários dos membros, em que, simultaneamente, não é reconhecido o trabalho das comissões no contexto das atribuições próprias de cada entidade, continuam a ser apontadas como uma das grandes dificuldades à prossecução da atividade das CPCJ. Ainda no que respeita aos recursos humanos, a elevada rotatividade dos mesmos, as alterações legais frequentes e a própria transformação social fazem com que a formação contínua dos seus elementos e um apoio mais próximo da Comissão Nacional, sobretudo ao nível da legislação, sejam vistos como cruciais para a melhoria do desempenho do seu trabalho. Em terceiro lugar, a atividade das CPCJ é condicionada, desde o início, pela escassez de respostas

⁵⁷ Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos.

sociais, em especial no acolhimento familiar e na área da saúde mental, e de recursos logísticos e, quer em termos de instalações (partilha de instalações, falta de sala de audição para a criança), como de equipamentos (computadores, impressoras, digitalizadores, telemóveis e mobiliário, transportes).

Por fim, Portugal tem vindo a testemunhar profundas mudanças nas relações familiares e no lugar da criança na família. O aumento dos divórcios e a diminuição da descendência, uma maior diversidade social com o aumento do número de imigrantes, e alterações legais como o reconhecimento da violência doméstica como crime público, têm necessariamente reflexos não só no tipo de problemáticas que emergem, como nas respostas sociais que são necessárias. Neste sentido, a CNPDPCJ tem procurado reformular e adaptar as categorias, demonstrando sensibilidade e rigor na aproximação à realidade vivida pelas crianças e jovens acompanhadas. Contudo, emergem desafios constantes ao nível das respostas sociais, que exigem uma melhor articulação da rede de entidades, e da própria formação dos técnicos, denota-se, por exemplo, a necessidade crescente ao nível da violência doméstica.

É importante lembrar que as CPCJ constituem uma parceria fundadora entre o Estado e a comunidade, sendo um meio de justiça de proximidade que facilita o acesso ao direito e à justiça da família e, em especial, das crianças, e que representa no espaço público, uma rede de controlo social da família e de defesa dos direitos e proteção das crianças em situação de perigo. Deste modo, é necessária a aposta numa consciência coletiva, tanto da sociedade civil como do próprio Estado, que tenha como centro o trabalho desempenhado pelas CPCJ e como objetivo o robustecimento do sistema de proteção como um todo.

Recomendações

Neste ponto, a partir do trabalho de avaliação dos 18 anos (1999-2017) da atividade das CPCJ, apresentamos um conjunto de recomendações para decisão ao nível nacional e local que se configuram apenas como pistas para a política de ação pública, estando conscientes das limitações que possam existir para as colocar em prática.

Recomendações para decisão ao nível das instituições do Estado Central

Afetação de recursos humanos

- O desempenho das comissões restritas está fortemente associado aos recursos humanos, não só em termos absolutos, como em termos de tempo de afetação e formação dos técnicos. Assim, no nosso entender seria importante assegurar que:
 - a maioria dos técnicos da CPCJ tenha um tempo de afetação de 100%;
 - os restantes técnicos tenham em regra um tempo de afetação mínimo às CPCJ de 60% (3 dias);
 - os técnicos e os administrativos que estejam de licença ou baixa prolongadas sejam substituídos, durante o seu impedimento, pelas respetivas entidades;
 - a presença de um técnico jurista em representação de uma entidade do Estado ou da comunidade (ou cooptar);
 - o número e afetação dos técnicos, bem como a sua formação deve ter em conta o volume processual e as características específicas da população abrangida, propondo-se a criação de um indicador multidimensional para calcular o número de técnicos adequado a cada CPCJ.

Apoio ao funcionamento

- Assegurar a formação contínua e especializada dos técnicos afetos às comissões restritas e administrativos das respetivas CPCJ nas áreas consideradas prioritárias;
- Aumentar a frequência do acompanhamento presencial e a regularidade das reuniões;
- O apoio ao funcionamento das CPCJ deve ser adequado às especificidades do território abrangido. A título de exemplo, nas CPCJ que têm uma maior presença de população imigrante e que não provêm necessariamente dos Países Africanos Língua oficial portuguesa (PALOP), deve haver, por isso, um maior investimento nos canais de comunicação entre as CPCJ e estas comunidades, designadamente, assegurar a existência de tradutores e a tradução da documentação que os pais têm de assinar para dar consentimento nas línguas das principais comunidades;
- Melhorar a comunicação entre as CPCJ e as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude, a CNPDPCJ e o próprio Estado, através da criação de uma linha direta de esclarecimento ao nível da legislação, dos procedimentos, da busca de alternativas na resposta, e/ou de uma plataforma que mapeasse entidades e respostas sociais existentes.

Monitorização e avaliação

- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPCJ):
 - Rever a forma como são elaborados e apresentados os relatórios anuais de atividades das CPCJ, procurando, nomeadamente:
 - estabilizar indicadores, permitindo um acompanhamento da atividade das CPCJ a longo prazo;
 - redefinir categorias de modo facilitar a comparação da realidade nacional à escala internacional e permitir a partilha de boas práticas;
 - utilizar categorias geográficas do INE, concelho ou NUT III, permitindo perceber em que medida as características da

população abrangida têm influência na demanda e intervenção das CPCJ e adequar o apoio da CNPDPCJ às necessidades de cada CPCJ;

- Produzir relatórios de âmbito regional seguindo o modelo do relatório de avaliação anual.
- Alterar o modelo de autoavaliação e heteroavaliação das CPCJ de modo:
 - a que exista uma avaliação de desempenho para cada CPCJ e uma monitorização da sua atividade, com deteção precoce dos bloqueios da sua ação ou de cada um dos seus membros, bem como da possibilidade de intervenção e resposta da comunidade;
 - Procurando uma participação ativa no processo de produção do relatório de avaliação anual, através da consulta mais aprofundada, da realização de encontros regionais que promovam a aprendizagem e a troca de experiências.

Intervenção do Ministério Público

- Orientação normativa da Procuradoria-Geral da República para que:
 - o Ministério Público não acompanhe as CPCJ só com base em análise de processos, mas também acompanhe presencialmente reunindo com maior frequência com as comissões restritas.

Aplicação e acompanhamento de medidas

- Quanto à aplicação de medidas destaca-se a necessidade de criar e reforçar respostas:
 - ao nível da intervenção na saúde mental e do acolhimento;
 - ao nível do acolhimento (criança/mãe-criança).

Recomendações para decisão ao nível do Município

Apoio logístico, financeiro e administrativo

- Sugere-se o ajustamento do apoio logístico, financeiro e administrativo às necessidades e volume processual de cada CPCJ;

- As instalações das CPCJ devem ser adequadas à sua atividade incluindo diferentes salas de atendimento (sala de audição de crianças) e zonas de espera diferenciadas para crianças e adultos.

Recomendações para decisão ao nível das CPCJ

Comissão Alargada

- O papel desempenhado pelas comissões alargadas na promoção dos direitos e prevenção das situações de perigo é um dos factores com impacto na atividade das CPCJ, a nível do conhecimento e relacionamento com a comunidade, do fluxo processual e das respostas às problemáticas. Deste modo, sugere-se
 - uma maior sensibilização para a participação das diferentes entidades com competência em infância e juventude, a título de exemplo:
 - as Juntas de Freguesia deviam participar nas Comissões Alargadas, dada a proximidade e conhecimento das problemáticas da comunidade;
 - a promoção da articulação e divulgação das CPCJ junto das escolas, hospitais e centros de saúde, que devem ser entidades privilegiadas na prevenção e sinalização precoce e atempada das situações de perigo pela proximidade com as crianças e jovens, e respetivas famílias.

Comissões Restritas

Partilha de boas práticas

- Apostar no aprofundamento da atividade inter-cpcj de modo a fomentar a partilha de boas práticas e facilitar a sua intercomunicação na uniformização de procedimentos.

Recursos humanos e funcionamento

- Possibilidade de cooptar elementos juristas e na área da saúde.

Acrónimos

AS - Abuso Sexual

CAESP - A criança está abandonada ou entregue a si própria

CES – Centro de Estudos Sociais

CJACABED - A Criança/Jovem assume comportamentos que afeta o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada

CNPCJR - Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (designação anterior)

CNPDP CJ - Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (designação atual)

CR - Coordenações Regionais

CRP - Constituição da República Portuguesa

ECPCBEDC - Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança

ETI - Exploração do Trabalho Infantil

ETR - Equipas Técnicas Regionais

INE - Instituto Nacional de Estatística

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

LPCJP - Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

MND - Prática de mendicidade

MP - Ministério Público

MT - Mau Trato Físico

MTPIA - Mau Trato psicológico ou indiferença afetiva

NEG - Negligência

NUT - Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos

ONG - Organizações não governamentais

OTM - Organização Tutelar de Menores

OUTR - Outras situações de perigo

PFQC - Prática de facto qualificado pela lei penal como crime para crianças com idade inferior a 12 anos

SPDE - Situações de perigo em que esteja em causa o Direito à Educação

Bibliografia

Almeida, Ana Nunes De (2003), “Família, conjugalidade e procriação: valores e papéis” in Jorge Vala, Manuel Villaverde Cabral e Alice Ramos (Eds.), *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 50–94.

Ariès, Philippe (1988), *A criança e a vida familiar no Antigo Regime*. Lisboa: Relógio D'Água.

Boyd, Susan (2003), *Child Custody, Law, and Women's Work*. Don Mills, ON: Oxford University Press Canada.

Casaleiro, Paula (2017), *Justiça procura Perícia(s). Os processos de regulação das responsabilidades parentais*. Tese de Doutoramento em "Direito, Justiça e Cidadania no séc. XXI", CES, Faculdade de Direito e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

CNPCJR (2000) *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Menores em 1999*. Lisboa: CNPCJR/Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

CNPCJR (2001) *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Menores em 2000*. Lisboa: CNPCJR/Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

CNPCJR (2002) *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Menores em 2001*. Lisboa: CNPCJR/Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

CNPCJR (2003) *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Menores em 2002*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2004) *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Menores em 2003*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2005) *Relatório de Actividades das CPCJ 2004*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2006) *Síntese do Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em 2005*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2007) *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em 2006*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2008) *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em 2007*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2009), *Avaliação da actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em 2008*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2010) *Relatório anual de avaliação da actividade das CPCJ em 2009*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2011) *Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2010*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2012) *Relatório Anual de Avaliação da actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em 2011*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2013) *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2012*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2015) *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ 2014*. Lisboa: CNPCJR.

CNPDPJ (2016) *Avaliação da Atividade das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens 2015*. Lisboa: CNPDPCJ

CNPDPJ (2017) *Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2016*. Lisboa: CNPDPCJ.

CNPDPJ (2018) *Relatório de Avaliação da Atividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2017*. Lisboa: CNPDPCJ.

Commaille, Jacques (2004), “L’enfant européen?”, in Daniel Gadbin e Francis Kernaleguen (eds.), *Le statut juridique de l’enfant dans l’espace européen*. Bruxelles: Bruylant, xxi-xxx.

Cunha, Vanessa (2005), “A fecundidade das Famílias” e “As funções dos filhos na família”, in Karin Wall (org.), *Famílias em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 395-498.

INE (2019) Base de Dados. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

Kellerhals, Jean ; Troutot, Pierre-Yves ; Lazega, Emmanuel (1989), *Microsociologia da família*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Pedroso, João (2013), *Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças*. Tese de Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Pedroso, João; Branco, Patrícia (2008), “Mudam-se os tempos, muda-se a família. As mutações do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças em Portugal” . *Rev*, 82, 53–83.

Pedroso, João; Branco, Patrícia; Casaleiro, Paula; Santos, Andreia (2017), *A proteção das crianças no concelho de Lisboa: Mapa (s) do desempenho das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*. Porto: Vida Económica.

Picontó-Navales, Teresa (1997), “Family law and family policy in Spain”, in Kurczewski e Maclean (eds.), *Family law and family policy in the new Europe*. Oñati International Series in Law and Society: Dartmouth Publishing Company, 109-127.

Pocar, Valerio; Ronfani, Paola (2008), *La famiglia e il diritto*. Roma, Bari: Editori Laterza.

Portugal, Sílvia (2014), *Famílias e Redes Sociais. Ligações fortes na produção de bem-estar*. Coimbra: Almedina.

Scott, Jacqueline; Treas, Judith; Richard's, Martin (eds.) (2004), *The Blackwell companion to the sociology of families*. Malden: Blackwell Publishing.

Segalen, Martine (2010), *À qui appartiennent les enfants*. Paris: Éditions Tallandier.

Shorter, Edward (1995), *A formação da família moderna*. Lisboa: Terramar.

Singly, François de (2006), *Uns com os outros. Quando o individualismo cria laços*. Lisboa: Instituto Piaget.

Sottomayor, Maria Clara (2011), *Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio*. Coimbra: Almedina.

Théry, Irene (1989) “The Interest of the Child” and the Regulation of the Post-Divorce Family, in Carol Smart and Selma Sevenhuijsen (Eds.), *Child Custody and the politics of gender*. London and New York: Routledge, 78–99

Torres, Anália (2002), *Casamento em Portugal: uma análise sociológica*. Oeiras: Celta Editora.

Torres, Anália et al. (2008), *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de protecção de Crianças e Jovens*. CIES/ISCTE. Disponível online em: http://www.cnpcjr.pt/relatorio_iscte.asp

Van Bueren, Geraldine (2007). *Child rights in Europe. Convergence and divergence in judicial protection*. Estrasburgo: Conselho da Europa.

Wall, Karin (org.) (2005), *Famílias em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

ANEXOS

Anexo A – Alterações nas tipologias de situações de perigo

Anterior à aplicação	Aplicação informática	Relatório de avaliação das CPCJ 2017
Abuso Sexual	Abuso Sexual	Abuso sexual (AS)
	AS: Aliciamento sexual	AS: Aliciamento sexual
	AS: Importunação sexual pela linguagem ou pela prática perante a criança de atos de carácter exibicionista ou constrangimento a contacto	AS: Importunação sexual pela linguagem ou pela prática perante a criança de atos de carácter exibicionista ou constrangimento a contacto
Pornografia Infantil	AS: Pornografia Infantil	AS: Pornografia Infantil
Prostituição infantil	AS: Prostituição Infantil	
	AS: Violação ou outro ato sexual	AS: Violação ou outro ato sexual
Abandono	A criança está abandonada ou entregue a si própria	A criança está abandonada ou entregue a si própria
	CAESP: Abandono à nascença ou nos primeiros meses de vida (6 meses)	CAESP: Abandono à nascença ou nos primeiros meses de vida (6 meses)
	CAESP: Abandono após os 6 meses de vida	CAESP: Abandono após os 6 meses de vida
	CAESP: Ausência permanente de suporte familiar ou outro	CAESP: Ausência permanente de suporte familiar ou outro
	CAESP: Ausência temporária de suporte familiar ou outro	CAESP: Ausência temporária de suporte familiar ou outro
	CAESP: Crianças e jovens não acompanhados	CAESP: Crianças e jovens não acompanhados
Exposição a modelos de comportamento Desviante	A Criança/Jovem assume comportamentos que afeta o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada	Comportamentos de Perigo na Infância e Juventude
	CJACABED: Bullying	A Criança/Jovem assume comportamentos que afeta o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada
	CJACABED: Comportamentos graves antissociais ou/e de indisciplina	CJACABED: Bullying
	CJACABED: Consumo de Bebidas Alcoólicas	CJACABED: Comportamentos graves antissociais ou/e de indisciplina
	CJACABED: Consumo de Estupefacientes	CJACABED: Consumo de Bebidas Alcoólicas
	CJACABED: Gaming	CJACABED: Consumo de Estupefacientes
	CJACABED: Gambling	CJACABED: Gaming
	CJACABED: Outros comportamentos	CJACABED: Gambling
		CJACABED: Outros comportamentos
Corrupção de menores		PFQC (Prática de facto qualificado pela lei penal como crime para

		crianças com idade inferior a 12 anos)
	ECPCBEDC (Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança)	Negligência
Ingestão de Bebidas	ECPCBEDC: Consumo de álcool	NEG: Negligência Grave
Droga	ECPCBEDC: Consumo de estupefacientes	NEG: Ao nível da saúde
	ECPCBEDC: Violência Doméstica	NEG: Ao nível Educativo
		NEG: Ao nível psico-afetivo
		NEG: Face a comportamentos da criança/jovem
		NEG: Falta de supervisão e acompanhamento/familiar
		ECPCBEDC (Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança)
		ECPCBEDC: Consumo de álcool
		ECPCBEDC: Consumo de estupefacientes
		ECPCBEDC: Prostituição
Exploração do trabalho infantil	CDTR (Está aos cuidados de terceiros em simultâneo com o não exercício pelos pais das suas funções parentais)	CDTR: Está aos cuidados de terceiros em simultâneo com o não exercício pelos pais das suas funções parentais
	ETI (Exploração do Trabalho Infantil)	
Mendicidade	MND (Mendicidade)	Exploração Infantil
	MND: Prática de mendicidade	ETI (Exploração do Trabalho Infantil)
	MND: Utilização da criança na prática da mendicidade	MND (Mendicidade)
		MND: Prática de mendicidade
		MND: Utilização da criança na prática da mendicidade
		AS: Prostituição Infantil
Maus tratos físicos	MT (Mau Trato Físico)	Mau Trato Físico
	MT: Mutilação Genital Feminina	MT: Mutilação Genital Feminina
	MT: Ofensa física	MT: Ofensa física
	MT: Ofensa física em contexto de violência doméstica	
	MT: Ofensa física por castigo corporal	MT: Ofensa física por castigo corporal
Maus tratos psicológicos	MTPIA (Mau Trato psicológico ou indiferença afetiva)	Mau Trato psicológico

	MTPIA: Castigos não corporais que afetem o bem-estar a integridade da criança	MTPIA: Castigos não corporais que afetem o bem-estar a integridade da criança
	MTPIA: Depreciação/Humilhação	MTPIA: Depreciação/Humilhação
	MTPIA: Discriminação	MTPIA: Discriminação
Exercício abusivo de Autoridade	MTPIA: Exercício Abusivo de Autoridade	MTPIA: Exercício Abusivo de Autoridade
	MTPIA: Hostilização e ameaças	MTPIA: Hostilização e ameaças
	MTPIA: Instigação a condutas da criança contrária a valores morais e sociais	MTPIA: Instigação a condutas da criança contrária a valores morais e sociais
	MTPIA: Privação de relações afetivas e de contacto sociais próprios do estágio de desenvolvimento da criança	MTPIA: Privação de relações afetivas e de contacto sociais próprios do estágio de desenvolvimento da criança
Negligência	NEG (Negligência)	Outras situações de perigo
	NEG: Face a comportamentos da criança/jovem	OUTR (Outras situações de perigo)
Problemas de Saúde	NEG: Ao nível da saúde	
	NEG: Ao nível Educativo	
	NEG: Ao nível psicoafetivo	
	NEG: Falta de supervisão e acompanhamento/familiar	
	OUTR (Outras situações de perigo)	
Prática Facto Qualificado Crime	PFQC (Prática de facto qualificado pela lei penal como crime para crianças com idade inferior a 12 anos)	
	SPDE (Situações de perigo em que esteja em causa o Direito à Educação)	Situações de perigo em que esteja em causa o Direito à Educação
Abandono Escolar	SPDE: Abandono Escolar	SPDE: Abandono Escolar
	SPDE: Absentismo Escolar	SPDE: Absentismo Escolar
	SPDE: Insucesso Escolar	SPDE: Insucesso Escolar
		Exposição à violência Doméstica
		ECPCBEDC: Violência Doméstica
		MT: Ofensa física em contexto de violência doméstica

Fonte: CNPDPCJ, 2018 e elaboração dos autores

Anexo B – Indicadores por distrito

Distrito	1999			2008				2017			
	CPCJ	Proc. Instaurados	Por 10.000 residentes	Nº de Cpcj	Proc. Instaurados	Por 10.000 residentes	Por CPCJ	Nº de cpcj	Processos Instaurados	Por 10.000 residentes	por CPCJ
Aveiro	14	424	24,5	19	1850	122,5	97,4	19	1925	151,0	101,3
Beja	1	31	9,6	10	35	12,3	3,5	14	546	216,2	39,0
Braga	10	334	14,5	14	1931	97,0	137,9	14	1809	111,8	129,2
Bragança	5	14	4,6	12	251	108,7	20,9	12	334	184,6	27,8
Castelo Branco	5	17	4,2	7	309	91,1	44,1	11	375	134,8	34,1
Coimbra	16	141	15,3	17	906	112,8	53,3	17	994	144,0	58,5
Évora	1	0	0,0	3	147	46,9	49,0	9	400	150,0	44,4
Faro	6	411	50,1	11	1320	143,1	120,0	16	1816	203,1	113,5
Guarda	3	3	0,8	13	319	113,5	24,5	14	321	151,9	22,9
Leiria	10	249	24,1	16	1193	122,1	74,6	16	1182	140,9	73,9
Lisboa	-	-	---	20	7172	155,9	358,6	20	7875	165,9	393,8
Portalegre	2	0	0,0	12	312	144,2	26,0	15	362	203,5	24,1
Porto	14	600	13,4	20	5625	140,0	281,3	21	5211	151,2	248,1
Região Autónoma da Madeira	8	144	21,2	11	805	125,1	73,2	11	652	126,1	59,3
Região Autónoma dos Açores	14	293	39,8	18	935	145,2	51,9	19	1474	270,8	77,6
Santarém	14	214	22,8	20	1233	138,6	61,7	21	1337	171,5	63,7
Setúbal	11	1004	59,0	13	2640	148,2	203,1	13	2773	157,2	213,3
Viana do Castelo	10	45	8,0	10	646	135,7	64,6	10	566	146,2	56,6
Vila Real	8	25	4,9	12	361	90,9	30,1	14	405	132,1	28,9
Viseu	9	79	8,3	23	791	101,4	34,4	23	872	140,1	37,9

Fonte: INE (2019); CNPCJR (2000, 2009); CNPDPCJ (2018) e cálculos dos autores