



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Hélio Mamede Meiro Bento Ferreira

**O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS
EM PERIGO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA**

FUNDAMENTAÇÃO DAS PRINCIPAIS METADIMENSÕES A
PARTIR DE UMA ANÁLISE DA CONSCIÊNCIA PRÁTICA DAS
DIMENSÕES TEÓRICAS

Dissertação no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada
orientada pelo Professor Doutor João José Nogueira de Almeida e apresentada à
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Maio de 2023

Agradecimentos

"Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo"

José Ortega y Gasset

Ao Professor Doutor João José Nogueira de Almeida que aceitou generosamente a orientação desta dissertação.

Ao Professor Ireneu Oliveira Mendes e ao Professor Doutor Pedro Correia pelo inestimável apoio, suporte e amizade que conduziram, não só à concretização deste trabalho, como à confiança para dar à estampa outros escritos em revistas de referência.

Um agradecimento a todos os professores do mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra pela qualidade e empenho com que transmitem sabedoria e incentivam à produção de conhecimento científico.

Aos colegas da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens pelo apoio, suporte e camaradagem. Um especial agradecimento à Fernanda Almeida, à Fátima Gonçalves e à Sandra Lopes.

A todos os membros, apoios técnicos e administrativos que trabalham nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens que, todos os dias, no meio de tantas adversidades, promovem, com empenho e dedicação, os direitos da criança e, em particular àqueles que, ainda assim, tiveram a amabilidade de contribuir para o resultado desta dissertação.

Àquelas pessoas que são as "minhas circunstâncias" e, por isso, contribuíram decisivamente para o meu percurso profissional: ao Dr. Armando Leandro, pelo muito que me ensinou e por sempre ter acreditado nas minhas capacidades; à Eduarda Cardanha por estar sempre presente. E um agradecimento póstumo à Laura Sofia Pires por valorizar o debate de ideias.

Finalmente um agradecimento especial e emocionado àqueles que são "Eu", a minha família: a Beatriz Mieirol, o Américo Bento Ferreira, a Sónia Martins e o Gabriel Martins Ferreira.

Resumo

A Promoção dos Direitos da Criança é uma obrigação moral, cultural, mas também legal, autoimposta pelos Estados-parte que, como Portugal, ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança. A proteção das crianças em perigo é um dos eixos fundamentais e obrigatórios da atuação dos Estados, devendo, cada um, encontrar os mecanismos adequados para assegurar essa proteção.

O Sistema de Proteção de Crianças em Perigo aprovado pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, foi desenhado pelo legislador na premissa de que o direito à proteção das crianças é uma competência de todos os setores constitucionalmente previstos: público, cooperativo e privado. Desenhou, por isso, um Sistema de Proteção desjudicializado, descentralizado e colaborativo que, não sendo isento de crítica, se tem revelado muito à frente do seu tempo e, talvez por isso, resistido aos constantes e permanentes apelos de mudança.

A presente dissertação teve como objetivo principal, partindo das características e dimensões subjacentes e implícitas ao Sistema de Proteção, verificar empiricamente quais as dimensões que mais impactam diariamente os seus *stakeholders* e analisar um potencial caminho de melhoria que passe pela viabilidade, interesse e adequabilidade da criação de uma instituição com funções regulatórias, capaz de endereçar soluções aos problemas relacionados com a prática.

Recorrendo a uma metodologia mista, que por um lado, e numa abordagem quantitativa se baseou na aplicação de um questionário junto das pessoas, independentemente da categoria profissional, que integram as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, e ainda numa abordagem qualitativa, recolhida por intermédio de três entrevistas realizadas com agentes notoriamente reconhecidos no espetro nacional neste contexto, obtivemos resultados que puderam contribuir para um aprofundar do conhecimento sobre este Sistema e sobre a sua prática e, sobretudo, cremos, para a sua melhoria.

No que aos resultados concerne, estes tendem a demonstrar que nem todas as dimensões identificadas impactam nas Comissões de Proteção, e as que a afetam não o fazem com o mesmo peso.

Como conclusões podemos destacar o apurar da necessidade de se avançar com a estruturação de uma entidade com poderes de regulação, tendo este argumento sido considerado como aceitável e desejável pelos *stakeholders*. Por conseguinte, é lançada a

primeira pedra em jeito de proposta – num quadro de um exercício de natureza teórica –, para dotar a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens de poderes próximos aos de uma Entidade Reguladora, partindo das suas características presentes (e das que lhe faltam) para essa transformação incremental. É uma proposta para a melhoria deste Sistema de Proteção de Crianças em Perigo e para uma inovação na Administração Pública, através do alargamento da visão sobre o Estado tendencialmente regulador, responsável por endereçar soluções “às falhas de mercado” presentes no modelo colaborativo subjacente, sem que, com essa transformação, se prejudique a filosofia e teleologia do atual Sistema de Proteção, com alterações paradigmáticas que resultem da pressão pública sobre os decisores políticos.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Direitos da Criança; Sistema Nacional de Proteção de Crianças em Perigo, Regulação Pública e Governança Colaborativa

Abstract

The Promotion of the Rights of the Child is a moral, cultural, but also legal obligation, self-imposed by the States Parties that, as Portugal, have ratified the Convention on the Rights of the Child. The protection of children in danger is one of the fundamental and mandatory axes of the States' actions, and each one of them must find the appropriate mechanisms to ensure this protection.

The Protection System for Children in Danger, approved by the Law no. 147/99, of 1 September, was designed by the legislator on the premise that the right to the protection of children is a competence of all constitutionally foreseen sectors: public, cooperative and private. It has designed, therefore, a de-judicialized, decentralized and collaborative Protection System which, despite not being free from criticism, has proved to be far ahead of its time and, perhaps because of that, has resisted the constant and permanent calls for change.

The main objective of this dissertation was, based on the underlying and implicit characteristics and dimensions of the Protection System, to empirically verify which dimensions have the greatest daily impact on its stakeholders and to analyse a potential path for improvement that includes the feasibility, interest and suitability of creating an institution

with regulatory functions, capable of addressing solutions to the problems related to the practice.

By resorting to a mixed methodology, which on one hand, and in a quantitative approach, was based on the application of a questionnaire to the persons, independently of their professional category, who integrate the Commissions for the Children and Youth Protection, and on the other hand, in a qualitative approach, collected through three interviews carried out with agents who are well known in the national spectrum in this context, we obtained results that could contribute to a deepening of the knowledge about this System and about its practice and, above all, we believe, to its improvement. As far as the results are concerned, they tend to show that not all the identified dimensions have an impact on the Protection Commissions, and those that affect them do not do so with the same weight.

As conclusions we can highlight the need to move forward with the structuring of an entity with regulation powers, having this argument been considered as acceptable and desirable by the stakeholders. Therefore, the first stone is laid as a proposal - within the framework of an exercise of theoretical nature - to endow the National Commission for the Promotion of the Rights and Protection of Children and Youth with powers close to those of a Regulatory Authority, starting from its present characteristics (and the ones it lacks) for that incremental transformation. It is a proposal for the improvement of this System of Protection of Children in Danger and for an innovation in the Public Administration, through the widening of the vision on the tendentially regulatory State, responsible for addressing solutions "to the market failures" present in the underlying collaborative model, without, with that transformation, damaging the philosophy and teleology of the current Protection System, with paradigmatic changes that result from public pressure on policy makers.

KEY WORDS: *Public Policy; Children's Rights; Portuguese Child Protection System, Public Regulation; Governance*

Lista de Siglas e Abreviaturas

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CDC – Convenção sobre os Direitos da Criança

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CLAS – Conselho Local de Ação Social

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

CNPDPJ – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CRP – Constituição da República Portuguesa

ECMIJ – Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude

EFRIS – EU Fundamental Rights Information System

FRA – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

LPCJP – Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

OTM – Organização Tutelar de Menores

UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Índice de Figuras

Figura 1: Modelo Explicativo do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo	32
Figura 2: Proposta de representação do Sistema Português de Proteção de Crianças em Perigo	35
Figura 3: Modelo teórico inicial	86
Figura 4: Modelo final	93

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Evolução de Portugal ao Longo dos Anos	14
Gráfico 2: Caracterização dos membros das CPCJ	89
Gráfico 3: Caracterização do Volume Processual das CPCJ (2021)	91
Gráfico 4: Tempo do participante na CPCJ	91

Índice de Quadros

Quadro 1: Dimensões e Indicadores analisados no âmbito do Kids Rights Index	12
Quadro 2: Ranking dos 25 países mais bem posicionados em matéria de promoção dos direitos da criança	13
Quadro 3: Prioridades da Estratégia sobre os Direitos da Criança da EU	18
Quadro 4: Elementos de Comparação entre os Sistemas de Proteção de Crianças em Perigo da União Europeia	22
Quadro 5: Os significados de Governance e principais características	43
Quadro 6: Argumentos a favor e contra a descentralização	48
Quadro 7: Crianças e Jovens com Medida de Acolhimento Residencial 2021	51
Quadro 8: Percentagem de presidentes das CPCJ representantes do Município	59
Quadro 9: Número de Ações de Formação garantidos pela CNPDPCJ	79
Quadro 10: Definição das Variáveis	85

Quadro 11: Análise do Resultado das Entrevistas	99
---	----

Índice de Tabelas

Tabela 1: Resumo dos dados da Amostra	88
Tabela 2: Caracterização da CPCJ do Participante	90

Índice

Nota Introdutória	1
Capítulo I – Revisão da Literatura	10
1. A criança como sujeito autónomo de direitos – Portugal no Mundo	10
2. A aparente irrelevância dos direitos da criança na União Europeia e o caso português	17
3. Os direitos da criança em Portugal	25
4. Caracterização do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo	29
4.1. A tríplice intervenção: da ilusória simplicidade à constatação da sua complexidade	29
4.2. Da desjudicialização à atuação administrativa	38
4.3. Um modelo com base no paradigma da Governance	43
4.4. A descentralização com o fator relevante na construção do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo	47
5. O papel dos Municípios nos diferentes patamares do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo	53
5.1. O Município enquanto Entidade com Competência em Matéria de Infância e Juventude	53
5.2. A relação dos Municípios com as Comissões de Proteção	55
5.2.1. As competências da Assembleia Municipal	55

5.2.2. As competências da Câmara Municipal	58
5.3. As Freguesias e o seu papel no Sistema de Proteção de Crianças em Perigo	64
5.4. A intermunicipalização das Comissões de Proteção: da previsão legal à sua (ir)relevância	66
6. De CNPCJR à CNPDPCJ 3.0 - Aspetos evolutivos e a sua projeção	69
6.1 A CNPDPCJ com poderes de regulação ou da CNPDPCJ 3.0	71
6.1.1 Do poder regulamentar	73
6.1.2 Da supervisão	75
6.1.3 Da resolução de conflitos	78
6.1.4 Do Incentivo, <i>Guidance</i> , Informação e Formação	79
6.2 Obstáculos à atribuição de poderes regulatórios à CNPDPCJ	81
Capítulo II	84
7. Metodologia	84
7.1. Modelo de Investigação	84
7.2. Instrumento de recolha de dados - questionário	87
7.2.1. Caracterização do respondente	88
7.2.2. Caracterização da Comissão de Proteção do respondente	90
7.3 Instrumento de recolha de dados - Entrevistas	92
8. Análise e Discussão de Resultados	93

8.1 Análise dos resultados do Inquérito por Questionário	93
8.2 Análise dos resultados das Entrevistas	98
9. Conclusões	108
10. Referências bibliográficas	114

Nota Introdutória

O presente trabalho enquadra-se no âmbito do Mestrado em Administração Público-privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e visa a obtenção do grau académico.

A frequência deste mestrado possibilitou-nos olhar para o Sistema de Proteção de Crianças e Jovens (doravante Sistema de Proteção, ou apenas Sistema) através de um ângulo concetual diferente daquele sobre o qual até aqui nos tínhamos debruçado e, dessa forma, tentar identificar características e dimensões estruturantes. E, de forma inusitada, foi na linguagem económica do funcionamento dos mercados e das suas falhas, associado às teorias da Administração Pública e, bem assim, dos seus modelos de governação, que encontramos uma metáfora adequada à compreensão do Sistema de Proteção que deu mote para este estudo.

A entrada em vigor da Lei de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) através da publicação da Lei n.º 147/99, de 14 de setembro, constituiu-se como uma mudança paradigmática (Sacur, Diogo e Guerra, 2022) face ao modelo, até então vigente, previsto na Organização Tutelar de Menores. Resulta deste novo modelo a opção pela desjudicialização da intervenção e a adoção do princípio do localismo como unidade básica de análise, através da territorialização da intervenção e da escolha de um modelo administrativo que obriga e implica todas as instituições públicas, cooperativas ou sociais e privadas – um modelo que a disciplina de Políticas Públicas nos ensinou chamar-se *Governance*¹.

A caminhar a passos largos para um quarto de século de existência, o Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo está para o direito das crianças como o modelo do liberalismo clássico está para a economia.

O legislador desenhou um Sistema assente na ideia de que todas as pessoas, singulares ou coletivas, públicas, sociais ou cooperativas estão ao dispor da promoção dos direitos da criança e da proteção do seu superior interesse.

¹ A adoção neste trabalho do termo em inglês resulta da já reconhecida dificuldade em identificar um termo em português consensual (Carrapato, Correia & Garcia, 2019, p. 67). A tradução mais comumente encontrada é a de Governança ainda que haja autores que preferissem a adoção do termo “Governação” (Raposo, 2008, p. 22; Bilhim, 2004, p.12);

Resulta desta premissa prévia do legislador que o Sistema se autorregula. Como se a “mão invisível” do interesse público levasse a que todas as instituições públicas e privadas disponibilizassem recursos económicos e materiais e, simultaneamente, imprimissem a criatividade necessária para inventar novas soluções, tendo como azimute a proteção das crianças.

Partindo da *Governance*, que tem a *colaboração* como valor estruturante, e do princípio da subsidiariedade – pedra angular do sistema de proteção português –, o Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em perigo, convoca, desde logo, e em primeira linha, ou num primeiro patamar, as Entidades com Competências em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ), a intervir em situações de risco (atuando de forma preventiva) e em situações de perigo (atuação subjetiva). Ainda que a atuação destas entidades possa ser informal, atendendo a que não obedece a quesitos de formalidade como as demais instituições, o legislador insta-as a concertarem a sua intervenção. Em primeiro lugar, no que respeita à criação de planos locais de promoção dos direitos, documento estratégico local, que permite a criação de denominadores comuns de atuação de todos os agentes, identificando *ab initio* os fatores preponderantes de risco endógenos na comunidade específica. Em segundo lugar, agindo colaborativamente, com a partilha de diagnósticos e de recursos para afastar a criança dos perigos identificados.

Diz o legislador que a atuação do segundo patamar do sistema, isto é a intervenção das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (doravante CPCJ, Comissões ou Comissões de Proteção), só deverá ocorrer se as entidades de primeira linha tiverem esgotado a sua capacidade de intervenção ou se a situação de perigo exigir a aplicação de medida de promoção e proteção – competência, esta, reservada às Comissões de Proteção e aos Tribunais.

As Comissões de Proteção são, nada mais que a comunidade organizada formalmente numa instituição revestida de poder administrativo, sustentado no *consentimento para a intervenção*, prestado por ambos os progenitores, e na não oposição da criança maior de doze anos. As Comissões podem intervir em três processos distintos: processo de promoção e proteção, processo de autorização de participação de crianças em artes e espetáculos e, ainda, no processo de apadrinhamento civil. Trata-se de intervenções com um grau de formalidade maior do que a intervenção das entidades do primeiro patamar. Mas, do ponto de vista material, só difere destas pela possibilidade de aplicar medidas de promoção e proteção,

aproximando-as, nesse eixo, das competências reservadas ao Tribunal. Em tudo o mais, seria suposto que agissem (todas) de modo semelhante. Senão vejamos: as Comissões de Proteção são compostas por um representante de cada uma das instituições públicas, cooperativas e privadas, bem como por pessoas singulares, organizadas em dois órgãos: *modalidade alargada* e *modalidade restrita*.

A primeira tem competências próximas às de uma assembleia geral, competindo-lhe velar pelo bom funcionamento da instituição, definir planos de atividades e aprovar relatórios de contas. E apresenta-se, também, como fórum de discussão pública dos assuntos que dizem respeito à infância e juventude, devendo influenciar o desenho de políticas públicas locais em benefício das crianças e da promoção dos seus direitos no âmbito territorial (quase sempre concelhio, com a exceção dos territórios onde seja necessário efetuar desdobramento face ao elevado volume de processos); a segunda modalidade equivalerá ao órgão executivo com competência para instaurar os processos e deliberar sobre a aplicação das medidas de promoção e proteção. A composição deste órgão é tetrárquica, assentando na presença obrigatória, por inerência, (1) do representante do município, (2) do representante da segurança social, (3) do representante da educação e (4) do representante da saúde a quem, democraticamente é conferido o direito de manifestar o seu voto a favor ou contra. As deliberações tomadas por este órgão assentam na audição dos interessados (pais e crianças), nos diagnósticos elaborados pelas entidades de primeira linha (ECMIJ) e na atualização de informação superveniente recolhida pelo Gestor do Processo², no esforço de atualizar os factos comunicados à Comissão. A decisão dá lugar ao designado *Acordo de Promoção e Proteção*, que é um instrumento de mediação entre as necessidades da criança e da família e os recursos existentes na comunidade e a um *Plano de Intervenção*, com ações e indicadores concretos para serem executados pelos pais, criança e entidades de primeira linha e, conseqüentemente, monitorizados pela Comissão de Proteção.

A não prestação de consentimento, o não acordo e/ou o incumprimento reiterado do acordo estabelecido, obriga a que a Comissão de Proteção remeta o Processo ao Tribunal, que tem a prerrogativa de obrigar os pais e demais agentes a cumprir com o que o vier aí a ser decidido.

² Figura criada na alteração da LPCPJ em 2015 que, nos termos do artigo 82.º - A tem a competência de promover a avaliação e o desenho da intervenção mobilizando todos os intervenientes à partilha de informação, diagnósticos e recursos.

A intervenção junto de crianças em perigo tem-se revelado um *problema social complexo* (Rittel & Webber, 1973; Marques, 2017). Estes autores referem que este tipo de problemas tem várias características, destacando-se, desde logo: i) a multicausalidade do problema que afeta a criança, ii) a impossibilidade da replicabilidade das soluções e iii) o facto de muitas vezes, a intervenção se esgotar não por ter sido encontrada uma solução, mas porque se esgotaram os recursos económicos da instituição ou, até, os recursos emocionais do agente da intervenção.

O modelo Administrativo *Governance* reconhece, desde logo, que as soluções não podem ser simplesmente tipificadas pelo Estado, considerado este como o único agente com capacidade de formular e implementar uma política pública. A perspetiva atual implica a participação de todos os setores: público, cooperativo e privado que decidem colaborar, tornando-se, por conseguinte, num organismo maior do que a soma individual de cada uma das partes, como aliás nos propôs a *Gestalt* de Wertheimer, Kofka e Köhler, logo no início do século XX.

Axiologicamente incontestável e teleologicamente bem desenhado, o Sistema de Proteção não está isento de crítica.

Assistimos e participamos nos Encontros Nacionais de Avaliação da Atividade das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens desde 2004, inicialmente promovidos pela Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) e, a partir de 2016, pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPDJ), instituição que lhe sucedeu, com a publicação do Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto. E é desde essa altura que, com maior ou menor intensidade, ouvimos o apelo à mudança do Sistema de Proteção de Crianças e Jovens (doravante Sistema de Proteção ou apenas Sistema) preconizado pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens, aprovado pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.

Nesse contexto, os apelos de mudança feitos pelos diferentes *stakeholders* do Sistema de Proteção oscilam entre a *profissionalização das CPCJ*, a exigência de mais recursos – sobretudo humanos – e a qualificação dos profissionais afetos a estas instituições. Reclamam, ainda, mudanças relacionadas com uma maior assunção de responsabilidades das Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude.

Foi precisamente em 2015 que se deu uma substancial mudança legislativa que, entre outros aspetos, clarificou a forma como a intervenção social deve ocorrer (com maior presença no Sistema e atuando, de preferência, em parceria); densificou o estatuto dos membros das CPCJ, garantindo a todos formação inicial e contínua, tornando o seu mandato *serviço público obrigatório* (n.º 2 do artigo 25.º da LPCJP), traduzindo-se numa priorização em relação ao trabalho da entidade de origem, tal como estabelecido no n.º 2 do artigo 25.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (doravante LPCJP).

No entanto, essa alteração à LPCPJ, e as duas posteriores (Lei n.º 23/2017, de 05 de maio, e Lei n.º 26/2018, de 05 de julho) parecem, ainda assim, não ter saciado o desejo de mudança. Não são raras as vezes que continuamos a ouvir o reiterado apelo à profissionalização e a crítica da falta de recursos.

Esta necessidade de mudança parece estar, já, a influenciar o pensamento académico e até político: veja-se o artigo de Sacur, Diogo & Guerra (2022) que se posiciona sugerindo um conjunto de melhorias ao Sistema de Proteção de Criança em Perigo e, na vertente política, atente-se no Despacho n.º 12853/2022, de 8 de novembro, assinado pelas Ministras Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que veio criar um grupo de trabalho interministerial que prevê expressamente o objetivo, entre outros, de formular propostas de aperfeiçoamento do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo [cfr. al. d) do n.º 2 do Despacho].

Este apelo à mudança, agora materializado pela pressão académica e política, parece traduzir a ideia de que as sucessivas alterações à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo parecem ter mantido problemas de aplicação prática. O que pode querer dizer que esses problemas ou não foram solucionados, intencionalmente ou não, por aquelas alterações, ou serão problemas novos que emergiram dessas mesmas alterações ou, no limite, serão problemas que não podem ser resolvidos com alterações legislativas.

Para Sacur, Diogo & Guerra (2022) as mudanças a fazer no Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo não implicam uma rutura com o atual modelo, mas, antes, ajustes ou as reformas necessárias que potenciem a sua eficácia e eficiência em benefício claro da promoção dos direitos das crianças.

Retomando aqui a comparação com o mercado liberal, adiantamos que o Sistema de Proteção de Crianças em Perigo parece estar sujeito a “falhas de mercado” que prejudicam a sua eficiência. A primeira das falhas de mercado que consideramos poder estar a prejudicar

o bom funcionamento do Sistema de Proteção é, desde logo, a falta de informação: talvez pela sua novidade, inovação e exigência de colaboração permanente, mas subsidiária entre todas as instituições, a dificuldade de fazer compreender o Sistema de Proteção mantém-se inalterada há mais de 20 anos. Contribui para a manutenção do desconhecimento do sistema, desde logo, a enorme rotatividade dos membros representantes das instituições com assento nas Comissões que, aí ingressando sem formação ou experiência na área, têm de aprender o (complexo) Sistema de raiz. O mandato de três anos, renovável até ao limite de nove anos, é uma norma muitas vezes ignorada, ora fazendo-se cessar o mandato extemporaneamente, ora permitindo que o mandato se prolongue muito para lá do tempo máximo previsto pela lei.

Outra falha de mercado resulta da crença da tal “mão invisível”: a crença de que todas as instituições públicas, cooperativas e particulares, estão focadas na proteção das crianças e, por essa razão, disponíveis para permanentemente disponibilizar os seus recursos. Não considerou o legislador que os recursos são, por natureza, escassos, e as competências formais conferidas às instituições são muitas, já para não falar na deriva das diferentes agendas dos dirigentes dessas instituições. O primeiro sintoma desta falha resulta na dificuldade de operacionalizar a tão desejada intervenção concertada entre técnicos e, sobretudo, entre instituições. Ainda não será uma realidade, pelo menos não o será sempre, nem em toda a parte. Depois, a partilha de recursos humanos para a constituição das Comissões de Proteção: a maior parte dos dirigentes entende a representação na Comissão de Proteção como competência *ad hoc* e não como competência própria da instituição que dirigem, ou, assentes nas suas crenças, definem abaixo do mínimo a afetação do seu representante a uma função de extraordinária relevância – como é possível proteger uma criança em perigo quando um representante de uma instituição pública está afeta a esse trabalho três horas por semana? O que se constata, na prática, é que os membros da Comissão, na sua modalidade restrita estão, quase sempre, a tempo parcial. Na verdade, as entidades que os designam chegam a dar instruções aos recursos humanos para trabalharem na Comissão o menos tempo possível. Mesmo que definam um tempo específico semanal, nem por isso os isentam de tarefas ou responsabilidades a executar no seu serviço de origem, levando a que, na maior parte das vezes, seja o representante que, compreendendo a relevância do seu trabalho acaba por dedicar do seu tempo pessoal à Comissão.

Ainda dentro dos recursos, há a dimensão dos atos materiais das medidas de promoção e proteção. Muitas vezes as entidades entendem que uma vez que encaminharam a situação daquela criança para a Comissão de Proteção deverá ser essa instituição a desenvolver as respostas, esquecendo-se que a Comissão é uma instituição de representantes que, com as suas decisões, vincula os serviços de origem a executar o que ali for decidido. Claro que este aspeto está relacionado com a falha resultante do desconhecimento do modelo e até do que é a Comissão de Proteção.

Num nível de análise diferente importa chamar a atenção, ainda, para um problema de “escala do negócio”. Os sucessivos relatórios de atividade das Comissões de Proteção, apresentados ininterruptamente pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças (CNPDPJC), têm vindo a afirmar que há cerca de treze (13), das trezentas e onze (311) Comissões instaladas no país, que se ocupam de metade do volume processual existente em cada ano. O que significa que há Comissões de Proteção, como as do interior do país e das ilhas, que têm volumes processuais muito baixos. Este problema resulta da coincidência entre o território da Comissão de Proteção e o Município. Não há dúvida de que é necessário proteger todas as crianças. No entanto, a qualidade da intervenção exige critérios de racionalidade na gestão dos recursos. Tomemos, neste particular, a modalidade restrita. As quatro instituições públicas deverão, no mínimo, afetar um representante durante sete horas de trabalho semanal. A questão é que, em Comissões com volume processual reduzido, muitos destes técnicos terão de gerir um número muito baixo de processos. Um outro aspeto relevante para a análise da escala é o facto da CNPDPCJ subsidiar cada uma das 311 comissões existentes, transferindo para as câmaras municipais que as alocam o montante equivalente ao seu escalão. São quase sete milhões de euros por ano transferidos para as câmaras municipais, segundo sabemos por informação resultante da nossa prática profissional.

Tomando como ponto de partida esta metáfora da economia de mercado livre e das suas falhas, propusemo-nos analisar o Sistema de Proteção a partir dos seus elementos teóricos constitutivos e a forma estes impactam ou não a prática diária dos trabalhadores da proteção de crianças.

Tal como referido no título da presente dissertação, fortemente inspirado nos títulos das obras de Emmanuel Kant: *Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Crítica de*

Razão Pura e Crítica da Razão Prática, propomo-nos, neste trabalho, a identificar os fundamentos teóricos das metadimensões presentes no sistema, analisando o seu impacto prático no Sistema de Proteção de Crianças em Perigo vigente, e em particular, na intervenção das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, que se qualificam como a intervenção administrativa deste sistema. Por metadimensões entendemos o conjunto de características subjacentes que estruturam e enformam o Sistema de Proteção de Crianças em Perigo, ou, dito de uma forma mais informática, a linha de código subliminar à lei de proteção e à forma como esta se tem aplicado.

Para tal, estabelecemos como objetivo geral da presente dissertação apurar, junto dos agentes do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo qual a sua perceção sobre as dimensões estruturantes e se estas impactam a sua atuação prática.

Como suporte ao cumprimento do objetivo geral, foram ainda definidos os seguintes objetivos:

- a) Apurar se os mecanismos de heterorregulação como a Regulação Pública se adequam ao Sistema de Proteção de Crianças em Perigo;
- b) Verificar como percecionam os agentes de proteção da introdução de tal mecanismo;
- c) Verificar da viabilidade da implementação dessa solução.

Para este efeito, partimos da seguinte questão: Num modelo administrativo, com as características da *Governance*, como é recebida, pelos diferentes *stakeholders*, a possibilidade de se implementar mecanismos de heterorregulação para garantir melhores níveis de eficiência?

Em termos de estrutura o presente trabalho de investigação contará com dois capítulos. No capítulo I, dedicado à revisão da literatura, iremos começar por identificar, do ponto de vista histórico, os principais momentos histórico-contextuais que permitiram o reconhecimento da criança como sujeito autónomo de direitos no mundo na Europa e naturalmente em Portugal. De seguida, iremos analisar o Sistema de Proteção de Crianças em Perigo detalhando-nos nas dimensões da subsidiariedade resultante da tríplice intervenção (primeira, segunda linha e Tribunal), a opção por um modelo administrativo e a atribuição de poder anteriormente na esfera do poder judiciário e, naturalmente, a opção pelo modelo *Governance* ou colaborativo. Outra dimensão teórica presente que nos propusemos

analisar está relacionada o facto deste Sistema se afirmar como uma experiência de descentralização. Cada Comissão de Proteção está limitada a agir dentro do Município onde está instalada, tendo como premissa que cada território tem as melhores condições para identificar, intervir e proteger as crianças da sua comunidade, desde logo, pela facilidade de acesso aos recursos aí existentes.

No ponto 5 iremos analisar, em particular, o papel dos Municípios no Sistema de Proteção e, no ponto 6, o Papel da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPDJ), colocando a tónica entre as opções de descentralização ou de centralização e bem assim, as consequências práticas da opção assumida pelo legislador.

Para dar sentido científico à presente dissertação e partindo do nosso objetivo geral de verificar a adequabilidade da introdução de mecanismos de regulação pública apresentamos o Capítulo II referente à metodologia, onde também constarão os pontos referentes à discussão dos resultados e posteriormente serão apresentadas as principais conclusões gerais e específicas, sublinhando-se o contributo académico (teórico) e prático que a presente dissertação consubstancia.

Na sequência da análise da literatura e partindo das características do Sistema de Proteção de Crianças e Jovens como uma política pública desjudicializada, descentralizada e *Governance*, identificamos oito metadimensões (clareza legislativa, organização territorial, descentralização, mecanismo de colaboração, composição das CPCJ, vínculo temporal, organização processual e regulação pública) que iremos analisar quanto à sua relevância prática para os diferentes *stakeholders* com o intuito de auscultar possíveis caminhos de melhoria do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo

Capítulo I – Revisão de Literatura

1. A Criança como Sujeito Autónomo de Direitos – Portugal no Mundo

Longo foi o caminho até se chegar ao reconhecimento formal da criança como sujeito autónomo de direitos (Trevisan, Gonçalves, Cavalcanti, Silva & Gonçalves, 2010, p. 3). A transição paradigmática na conceção da infância (Soares, 2005, p. 31) teve, ao logo da última metade do século XX, alguns marcos fundamentais de que se destacam a Declaração dos Direitos da Criança afirmada pelas Nações Unidas em 1957 e o livro *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien de Philippe Ariès*, publicado pela primeira vez em 2014. É somente com a publicação e ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, que a criança passa a ser reconhecida como sujeito autónomo de direitos.

Ainda que biologicamente demarcada, a conceção de infância depende do seu contexto histórico, das regras sociais vigentes e, até, do estatuto socioeconómico das crianças e das famílias, não existindo, por conseguinte, um conceito universal (Albuquerque, Santos & Almeida, 2014, p. 226).

Na Grécia antiga e nos inícios do Império Romano a vida das crianças era uma decisão do *pater familias*³. Segundo Veyene (1990), a contraceção, o aborto ou as crianças enjeitadas em razão da sua deficiência eram uma prática comumente aceite pela sociedade que, tal como refere Bernartt (2016) só a moral católica veio alterar.

Na idade média, o conceito de criança associava-se à dependência do adulto (Bernartt, 2016, p. 2) e assumiria funções iguais às do adulto que, de acordo com Ariés (2014) seria logo que se pudesse eximir dos cuidados da mãe ou da ama de leite.

O renascimento marca uma viragem de pensamento a todos os níveis. Afastados os medos das explicações do mundo através de teogonias, o antropocentrismo renascentista (Medeiros, 2010, p. 1) influencia também a forma como se olha para a criança, que passa, então, a ser compreendida como alguém que possa ser formada e educada, como refere de Carvalho, Moura, & Araújo (2007). Mas a escolarização e formação eram privilégios de

³ O Pater Famílias (pai de família, numa tradução literal) é a figura central do conceito de família romano que se estrutura em função dessa figura e a quem o direito do império lhe reconhece o poder de exercer todos os direitos sobre a mulher, filhos e escravos (Parelló, 2006).

poucos e sempre dos abastados. Os demais tinham de continuar a contribuir para a subsistência familiar. Nem a revolução industrial do século XVIII veio pôr fim à necessária mão de obra infantil.

O início do século XX, marcado por enormes tumultos sociais que culminaram em duas grandes guerras mundiais, afirmou-se como a prequela da já anunciada alteração do paradigma da noção de criança.

Os efeitos devastadores provocados pela II Grande Guerra, de que se destaca o elevado número de órfãos, estiveram na origem, e serviram de base, para estudos provenientes de áreas científicas díspares mas complementares, como a biologia, a psicologia, a antropologia e a medicina, que possibilitaram a alteração da noção vigente da criança, demonstrando empiricamente que ser-se criança não é, do ponto de vista biológico e, menos ainda, psicológico, um adulto em miniatura ou um adulto imperfeito (Caldeira, 2010, p. 5), deixando de ser vista como incompetente, e meramente reprodutora cultural em processo de aprendizagem, e objeto de proteção (Sarmiento, 2013, p.37), para passar a ser vista, a partir da publicação da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) como sujeito autónomo de direitos.

A 1 de janeiro de 1979, Kurt Waldheim, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, proclamou o Ano Internacional da Criança e, 10 anos depois, em 1989, foi aprovada a Convenção sobre os Direitos da Criança, documento que enuncia um amplo conjunto de direitos fundamentais – civis, políticos, económicos, sociais e culturais – aplicáveis a todas as crianças. A impressão efetuada por este documento é indelével, quer pela sua consensualidade mundial, quer pelos efeitos vinculativos e estratégias de verificabilidade da sua aplicação (Schaun, 2022, p.12). É, segundo os dados da UNICEF, o tratado sobre os direitos humanos mais ratificado do mundo e assume um carácter vinculativo que exige que os Estados-Membros adotem a legislação nacional em conformidade. Tratou de reconhecer internacionalmente, para os 192 países que a ratificaram, a criança como sujeito autónomo de direitos.

Este documento afirma um conjunto de direitos da criança de aplicação universal e com carácter vinculativo como os direitos à vida/sobrevivência, à saúde, à educação, à proteção e os direitos relacionados com a proteção ambiental.

O vínculo jurídico afirmado pelos Estados-Parte opõe-se à realidade. O nível de preocupação, cuidado, proteção e participação das crianças está exposto, indelevelmente

influenciado e, até, condicionado pela conceção da infância, pela desigualdade de acesso a recursos e, ainda, pela sua pretensão universal (Rosemberg & Mariano, 2010, 696). Muitas são as crianças que hoje permanecem expostas à barbárie da guerra e da fome extrema, onde a discussão em torno das preocupações ocidentalizadas ou endógenas aos países desenvolvidos, como da participação da criança nos assuntos/processos que lhes respeitam ou os efeitos do hiperconsumo (Sarmiento, 2013, p.40), resultam da clivagem económica, cultural e social que continua a polarizar o mundo global. Como estratégia de *compliance*, o Comité⁴ para os Direitos da Criança das Nações Unidas avalia periodicamente a legislação e práticas dos países que ratificaram aquele documento, emitindo um conjunto de recomendações vinculativas aos Estados-Parte. Tendo como enquadramento a Convenção sobre os Direitos da Criança, a KidsRights Foundation, em cooperação com a Erasmus School of Economics e o International Institute of Social Studies, publicam anualmente o The KidsRights Index que compara, através de 20 indicadores (13 quantitativos e 7 qualitativos) agrupados em cinco dimensões, correspondentes aos pilares daquele instrumento legal já referidos: o Direito à Vida, o Direito à Saúde, o Direito à Educação, o Direito à Proteção e o Contexto Favorável à Promoção dos Direitos .

Quadro 1: Dimensões e Indicadores analisados no âmbito do Kids Rights Index

Dimensões	Indicadores
Direito à Vida	Taxa de mortalidade infantil de menores de 5 anos
	Esperança de vida à nascença
	Rácio de mortalidade materna
Direito à Saúde	Percentagem de Crianças com menos de 5 anos que sofrem de falta de peso
	Imunização de crianças com um ano de idade
	Percentagem da população que utiliza instalações sanitárias melhoradas (urbanas e rurais)
	Percentagem da população que utiliza fontes de água potável melhoradas
Direito à Educação	Anos de escolaridade esperados para raparigas
	Anos de escolaridade esperados para rapazes
	Desigualdade de género nos anos de escolaridade esperados (diferença absoluta entre raparigas e rapazes)
Direito à Proteção	Taxa de trabalho infantil
	Taxa de natalidade na adolescência
	Registo no nascimento
Contexto Favorável à Promoção dos Direitos	Não discriminação
	Interesse superior da criança
	Legislação favorável

4 O Comité iniciou os seus trabalhos no dia 30 de setembro de 1991. É um órgão composto por 10 peritos de alta autoridade moral e reconhecida competência no domínio abrangido pela CDC (artigo 43.º, n.º 2, da CDC) e que tem o objetivo de garantir o controlo da aplicação dos tratados das Nações Unidas em matéria dos direitos humanos. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/os_direitos_crianca_catarina_albuquerque.pdf

	Melhor orçamento disponível
	Respeito pelas opiniões da Criança/participação da criança
	Recolha e análise de dados desagregados
	Cooperação Estado-Sociedade civil para a participação nos direitos da criança

Fonte: autoria própria a partir do *The KidsRights Index*.

Trata-se do único ranking mundial sobre os direitos da criança. Este mede como os direitos da criança são respeitados, assim como o compromisso de cada país em promover a sua melhoria. Os resultados resultam da combinação de dados quantitativos, publicados pela UNICEF e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), dos dados qualitativos provenientes dos relatórios do Comité para os Direitos da Criança das Nações Unidas, bem como dos relatórios publicados pelos Estados-Parte aquando da submissão à avaliação por parte daquele Comité.

O quadro seguinte elenca os 25 países do mundo mais bem posicionados globalmente em 2022.

Quadro 2: Ranking dos 25 países mais bem posicionados em matéria de promoção dos direitos da criança

Países	Ranking Global	Direito à Vida	Direito à Saúde	Direito à Educação	Direito à Proteção	Contexto Favorável à Promoção dos Direitos
Islândia	1	6	34	01-08	14	02-03
Suécia	2	8	10-11	01-08	9	35-48
Finlândia	3	15	13	01-08	11	35-48
Países Baixos	4	17	28	01-08	3	35-48
Alemanha	5	25	8	12	13	31-34
Luxemburgo	6	13	9	50	8	04-03
Dinamarca	7	28	19-20	01-08	4	62
Áustria	8	23	19-20	24-25	16	35-48
Eslovénia	9	22	32	20	7	49-61
Noruega	10	11	15	11	5	63-70
Portugal	11	18	3	14	19	63-70
França	12	14	46	35	20	35-48
Tailândia	13	57	58	59	68	1
Letónia	14	58	38	46	39	19-30
Chile	15	31	30	19	76	35-48
República da Coreia	16	9	6	29	Sem dados	35-48
Chechénia	17	29	54	31	30	49-61
Itália	18	3	33	24-25	12	71-83
Cuba	19	36	51	70-71	75	06-18
Cazaquistão	20	73	53	40-41	52	35-48
Japão	21	1	22	26	6	84-110
Croácia	22	35	65	67	23	49-61
Estónia	23	32	27	58	25	63-70
Omã	24	50	82	84	38	19-30
Turquia	25	49	37	27	53	71-83

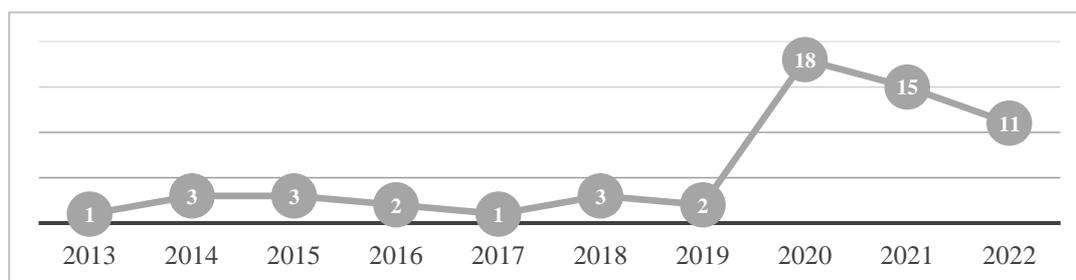
Fonte: autoria própria a partir do *The KidsRights Index*, 2020.

Como se pode verificar pela linha em destaque, Portugal está globalmente bem posicionado. Esse resultado beneficiará, provavelmente, da forte influência da posição do direito à saúde (3.º lugar mundial), de que não podem ser alheias as políticas públicas relacionadas com os cuidados de saúde como um todo, e dos cuidados neonatais em particular, implementadas em Portugal no pós-revolução de abril de 1974. Note-se que, neste particular, de acordo com os dados da Pordata, Portugal reduziu a taxa de mortalidade infantil de 37,88%, em 1974 para 2,44%, em 2021. No entanto, no capítulo dos direitos à proteção, de que adiante falaremos com maior detalhe, o posicionamento de Portugal situa-se no 19.º lugar, sendo o primeiro lugar ocupado pela Suíça, que, apesar desse valor, se encontra na 31.º posição global.

Importa ainda olhar com particular atenção para a dimensão contexto favorável à promoção dos direitos. Trata-se da avaliação de uma dimensão particularmente interessante porque hierarquiza o contexto público de cada país no que respeita ao potencial de mudança das políticas públicas a favor da promoção dos direitos da criança. Neste capítulo, Portugal está ao nível de países como a Noruega, Estónia ou Turquia, ainda que, provavelmente por razões e motivos contextuais diferentes. Ainda assim, há países que estando muito bem posicionados globalmente no ranking parecem continuar disponíveis para implementar políticas públicas favoráveis à promoção dos direitos da criança, como é o caso da Islândia e do Luxemburgo.

Do ponto de vista evolutivo, apesar de Portugal apresentar uma posição globalmente satisfatória, a leitura dos relatórios publicados pela KidsRights Foudation, desde 2013 até 2022, apresenta-nos, como podemos constatar no gráfico 1, um cenário menos favorável.

Gráfico 1: Evolução de Portugal ao Longo dos Anos



Fonte: autoria própria com base nos dados dos relatórios da Kids Rights Foudation 2013 a 2022

Ainda que possamos afirmar que Portugal está, desde 2020, numa trajetória ascendente e a recuperar o seu posicionamento no que respeita à aplicação dos direitos das crianças, assim como o compromisso político com a sua implementação, não pode deixar de se notar na queda abrupta do segundo lugar do ranking para o 18.º de 2019 para 2020. Poderá ter contribuído para esse resultado a avaliação efetuada pelo Comité para os Direitos da Criança das Nações Unidas nesse mesmo ano que, a par das já habituais críticas quanto à inexistência, até então, de legislação específica a proibir a participação de crianças em lides e espetáculos tauromáquicos, reiterou como aspeto negativo a inexistência de uma estratégia nacional de promoção dos direitos da criança (Observações Finais dos 5.º e 6.º Relatórios). Essa mesma crítica estava já presente nas Observações Finais dos 3.º e 4.º Relatórios de 2011), que só veio a ser resolvida em 2021 com a publicação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (2021-2024), cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2020, de 18 de dezembro.

Ainda no contexto pós-bélico, importa salientar que a fundação do Conselho da Europa ocorrida em 1949 e que teve, e mantém, um papel na defesa dos Direitos Humanos e também, assim, dos direitos da criança, assumiu-se como organização internacional europeia de âmbito alargado (integra atualmente 45 estados membros, depois de ter expulsado a Rússia na sequência da invasão do território soberano da Ucrânia em março de 2022) que atua na defesa dos direitos humanos, tendo por base a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais ou Convenção Europeia dos Direitos Humanos, adotada em 1950 pelo Conselho da Europa, tendo entrado em vigor em 1953, e que visa a proteção dos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais, permitindo um controle judiciário do respeito desses direitos individuais.

Ainda que esta Convenção não verse especificamente sobre os direitos das crianças, não podemos deixar de salientar que se preocupou com algumas questões próprias da infância, ainda que tangencialmente, conferindo-lhes o direito da reserva e privacidade acima dos direitos da informação ou publicidade, conforme se pode ler no n.º 1 do artigo 6.º desta Convenção: “(...) *O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, (...)*” (sublinhado nosso).

Mais tarde, em 1996, o Conselho da Europa aprova a Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos da Criança, que determina aos Estados-Parte a criação de mecanismos que favoreçam os direitos de participação das crianças nos processos que lhes dizem respeito.

Já em 2010, é aprovada a Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção das Crianças contra a Exploração e o Abuso Sexual, também conhecida como Convenção de Lanzarote, que se tornou no primeiro instrumento internacional que criminaliza o abuso sexual de crianças, incluindo os abusos cometidos em casa ou no seio da família e que insta os estados-parte a adotarem mecanismos de verificação preventiva de riscos de possível abuso por parte de profissionais que trabalhem com crianças, desde logo, nos processos de seleção e contratação de recursos humanos.

Em 2016, o Conselho da Europa aprova a Estratégia do Conselho da Europa para os Direitos da Criança (2016-2021), que visa, numa ótica de responsabilidade partilhada, cumprir integralmente os direitos de todas e de cada uma das crianças dos Estados-Membros e, conseqüentemente, promover um contexto social equitativo (Sacur & Diogo, 2021, p. 34). A sua redação foi dirigida pelo Comité de Peritos para a Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos da Criança, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 2 de março de 2016, e lançada numa conferência em Sofia, na Bulgária, nos dias 5 e 6 de abril de 2016. Resultou de uma consulta alargada junto dos Estados-Membros, da sociedade civil, de provedores da criança e de outras organizações internacionais de defesa dos direitos da criança, contando, ainda, com a participação de crianças. Entretanto, em abril de 2022, foi lançada, na Alta-Conferência de Roma, a Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos das Crianças 2022-2027.

De seguida, iremos olhar com detalhe para a União Europeia e Portugal nesse contexto, e em especial, para a forma como os Direitos da Criança pareciam distantes do seu processo de consolidação.

2. A aparente irrelevância dos Direitos da Criança na União Europeia e o Caso Português

A União Europeia como a conhecemos hoje evoluiu no seu objeto inicial da Comunidade Económica Europeia (CEE) estabelecida pelo Tratado de Roma de 1957 e que alarga o âmbito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1951 (CECA). A estabilização geopolítica e a diversificação produtiva permitiram traçar a unidade política e económica que então se começava a perseguir e que tinha como objetivo a redução das assimetrias entre os Estados e o crescimento uniforme do espaço europeu (Mendes, Correia, Almeida & Marques, 2021, p. 3) e que deu lugar a uma organização ampla e de estrutura complexa que se afirma como resoluta na construção de uma sociedade comum assente em valores partilhados, como o valor da dignidade humana.

O compromisso da União para com os direitos da criança é inerente ao seu objeto e objetivo enquanto projeto político, no entanto, o foco na criação de condições económicas comuns a países tão diferentes entre si e na importante missão de criar contextos adequados para a livre circulação de pessoas e bens, não terá favorecido a definição de uma política pública comum para a infância.

Terá contribuído para esta aparente despreocupação o facto de todos os países da União Europeia terem subscrito a Convenção para os Direitos da Criança publicada pelas Nações Unidas e de todos fazerem parte do Conselho da Europa.

É importante destacar que, ainda que o compromisso para com a proteção dos direitos da criança esteja previsto no Tratado da União Europeia, no n.º 3 do artigo 3.º, é só a partir da publicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que tal desígnio se materializa. Proclamada solenemente em 2000 pelo Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia e Comissão Europeia, trata-se de um documento que contribui decisivamente para a clarificação do conceito de Cidadania da União que, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009 (que veio introduzir importantes alterações ao Tratado da União Europeia), se tornou vinculativa para todos os países, com a exceção da Polónia e do Reino Unido (este último que, entretanto, deixou de fazer parte da União Europeia na sequência do processo que ficou conhecido como Brexit). Instrumento este que se afirma relevante, desde logo, pela congregação, num único documento, de todos os direitos fundamentais, dotando-os de igual valor e tornando-os indivisíveis, sejam eles os direitos de liberdade, os direitos políticos ou os direitos sociais (Gonçalves, 2019, p. 4), inscrevendo-se expressa e

indubitavelmente uma preocupação com as crianças e com a necessidade de promover os seus direitos e protegê-las contra qualquer forma de maltrato.

Além dos artigos da Carta dos Direitos Fundamentais que afirmam o direito a frequentar gratuitamente o ensino obrigatório (artigo 14.º, n.º 2), a proibição da discriminação em razão da idade (artigo 21.º), a proibição da exploração do trabalho infantil (artigo 32.º), importa-nos, pela relevância que aporta à matéria aqui em análise, o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, pela sua relevância, transcrevemos:

“1. As crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar. Podem exprimir livremente a sua opinião, que será tomada em consideração nos assuntos que lhes digam respeito, em função da sua idade e maturidade. 2. Todos os atos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança. 3. Todas as crianças têm o direito de manter regularmente relações pessoais e contactos diretos com ambos os progenitores, exceto se isso for contrário aos seus interesses.”.

Deste artigo, fortemente inspirado na Convenção sobre os Direitos das Crianças das Nações Unidas (principalmente nos artigos 3.º, 9.º e 13.º), sobressai o direito à proteção, o direito à participação, o primado do interesse superior da criança e o direito ao regular contacto com os progenitores.

Depois da aprovação da Carta, como seria expectável, os Direitos da Criança passaram a estar mais presentes nas preocupações comunitárias: a 24 de março de 2021 foi aprovada a Estratégia sobre os Direitos da Criança⁵ que visa colocar os direitos da criança no centro da agenda política da União e que apresenta sete grandes prioridades:

Quadro 3: Prioridades da Estratégia sobre os Direitos da Criança da UE

1	Participação na vida política e democrática
2	Inclusão socioeconómica, saúde e educação
3	Combater a violência contra as crianças e garantir a proteção das crianças
4	Justiça amiga das Crianças

⁵ <https://eurocid.mne.gov.pt/cidadania-europeia/os-direitos-das-criancas-na-uniao-europeia#toc-estrat-gia-da-uni-o-europeia-sobre-os-direitos-da-crian-a>

5	Sociedade digital e de informação
6	A dimensão global
7	Incorporar a perspetiva da criança em todas as decisões da EU

Fonte: autoria própria a partir da Estratégia sobre os Direitos da Criança.

Ainda em março de 2021, a Comissão Europeia recomendou a criação de uma Garantia Europeia para a Criança, que tem por objetivo “prevenir e combater a exclusão social, garantindo o acesso das crianças necessitadas a um conjunto de serviços essenciais. Ao fazê-lo, a iniciativa contribuirá para promover a igualdade de oportunidades para as crianças necessitadas e combater a pobreza infantil” (COM/2021/137, de 24 de março).

Mais recentemente, a 11 de maio de 2022, a Comissão Europeia adotou a Estratégia Europeia para uma Internet Melhor para as Crianças (BIK⁶ +), que se centra na preocupação de fomentar uma internet com conteúdos e serviços informativos e adequados à idade.

A preocupação com os direitos da criança na União Europeia esteve centrada, numa primeira fase, nos direitos relacionados com a livre circulação de pessoas e bens e, bem assim, com os direitos de nacionalidade de crianças nascidas em países diferentes daqueles em que nasceram um ou até os dois progenitores. Para esse efeito, o Tribunal de Justiça da União Europeia teve um papel fundamental no alicerçar dos direitos da criança (Lopes, 2014).

Em 1987 foi criada a figura do “Mediador(a) para as crianças vítimas de rapto parental internacional”, que, em 2018, passou a designar-se de Coordenador do Parlamento Europeu para os Direitos da Criança, e que visa dar resposta aos muitos pedidos de ajuda para as situações de rapto transfronteiriço. Ao objeto inicial para o qual foi criado, juntou-se, entretanto, o objetivo de procurar que os direitos da criança sejam o ponto focal de todas as políticas e legislação da União Europeia.

As mudanças feitas em prol dos direitos da criança pela União Europeia não se ficam por aqui. Na verdade, temos assistido a uma cada vez maior preocupação por parte da Comissão Europeia em chamar a si um conjunto de responsabilidades que têm por objetivo a promoção da Estratégia da União Europeia para os Direitos da Criança de que se destaca a criação do Fórum Europeu sobre os Direitos da Criança, evento anual, que coloca em

⁶ Sigla da Designação em Inglês *Better Internet for Kids* cfr. COM/2022/212, de 11 de maio, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:212:FIN>

diálogo os diferentes *stakeholders*, designadamente os que representam os diferentes órgãos e instituições da União Europeia, representantes do Conselho da Europa, representantes dos diferentes países que pertencem à União, Organizações Não Governamentais, académicos e peritos. São ainda convidados os *ombudspersons for children*, membros da European Network of Ombudspersons for Children, uma rede de instituições não governamentais que atuam na promoção dos direitos das crianças. Conta, atualmente, com 42 instituições de 34 países pertencentes ao Conselho da Europa. Portugal não tem esta figura específica apesar dos apelos públicos para a sua criação (Diogo, Sacur & Guerra, 2022, p. 44).

Destaca-se, igualmente, a muito recente criação da Garantia Europeia para a Infância criada pela Recomendação (UE) 2021/1004, do Conselho, de 14 de junho de 2021, no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho Europeu, visa “prevenir e combater a exclusão social, garantindo o acesso das crianças necessitadas a um conjunto de serviços essenciais, contribuindo assim também para defender os direitos da criança” e instou que cada um dos países criasse o Coordenador Nacional para a Garantia da Infância, com um mandato e recursos próprios, para fazer cumprir a Garantia Europeia que deve definir um plano de ação com o horizonte 2030 e submete-lo à apreciação do Conselho Europeu no prazo de nove meses a contar da data da entrada em vigor da recomendação, devendo, de dois em dois anos, apresentar um relatório dando conta dos progressos e vulnerabilidades dos planos nacionais nesta matéria.

Desta Recomendação resultou a publicação da Resolução de Conselho de Ministros n.º 136/2021, de 1 de outubro, que determina a designação de um Coordenador para a Garantia Nacional para a Infância e posteriormente através do Despacho n.º 10047/2021, de 08 de outubro, foi designada a pessoa que assume a função de Coordenadora da Garantia Nacional para a Infância. A preocupação da Resolução de Conselho de Ministros citada não se centrou tanto na definição das competências e atribuições da figura do Coordenador, mas sim, essencialmente, na criação do cargo remetendo as atribuições para aquelas que estavam já previstas na Recomendação do Conselho Europeu.

Por último, importa destacar o papel da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (conhecida pela sigla FRA que adotaremos doravante). Como refere Barros (2014), o modelo administrativo europeu assenta na agencificação e, por isso, tende a criar instituições autónomas dotando-as de competências próprias de monitorização, informação, aconselhamento e, muitas vezes, poderes sancionatórios para verificar e orientar os Estados

a prosseguir os interesses gerais comunitários. No caso dos direitos humanos fundamentais também não é diferente, atenta a criação da European Union Agency for Fundamental Rights (FRA).

O Regulamento (CE) n.º 168/2007, de 15 de fevereiro, tendo por base a proposta da Comissão e pareceres do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões, cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União (FRA), que tem por objetivo a monitorização do cuidado dos Estados-Membros com os direitos fundamentais previstos na Carta, mormente o artigo 24.º que, como referido, estabelece e organiza as preocupações da União, em torno dos direitos da criança e do seu desenvolvimento integral.

A agência substituiu e integrou as funções anteriormente acometidas ao Observatório Europeu do Racismo e Xenofobia e passou a ter como competências, entre outras, “a recolha de informações (...) comparáveis sobre a evolução dos direitos fundamentais” (consideração n.º 12), bem como “a definição de métodos e regras para melhorar a comparabilidade” [al. b) do n.º 1 do artigo 4.º]; a emissão de pareceres destinados às instituições da União, bem como aos seus Estados-Membro (consideração n.º 13); “sensibilizar o grande público para os direitos fundamentais” (consideração n.º 15).

Adotando como metodologia base de trabalho a cooperação, compete à Agência definir e organizar as redes de informação e utilizar as redes existentes [al. a) do n.º 1 do artigo 6.º]. Ainda que tenha liberdade para identificar outros organismos com quem possa cooperar, o Regulamento incita a FRA a cooperar com as outras agências da comunidade (artigo 7.º), com outras organizações pertencentes aos Estados-Membros (artigo 8.º) e com a sociedade civil, através de uma Plataforma dos Direitos Fundamentais (artigo 10.º), bem como a colaborar com o Conselho da Europa (artigo 9.º). A FRA possui como órgãos um Conselho de Administração, integrando obrigatoriamente uma personalidade independente designada pelo Conselho da Europa; uma Comissão Executiva; um Comité Científico e um Diretor (artigo 11.º). Trata-se de uma organização independente (artigo 16.º) ainda que o seu orçamento dependa da subvenção inscrita no Orçamento Geral da União e que possa ter receitas próprias tipificadas nas al. a) e b) do n.º 3 do artigo 20.º.

Sem nos debruçarmos especificamente na organização, importa-nos essencialmente escrutinar as suas práticas no que respeita à promoção dos direitos das crianças e, nesse particular, à monitorização que tem vindo a fazer sobre a aplicação do artigo 24.º da Carta e da sua relação com o sistema de proteção português.

À FRA são acometidas um conjunto de responsabilidades centradas na monitorização de dados relativas às políticas públicas adotadas por cada Estado-Membro no que concerne aos direitos fundamentais.

Em matéria de proteção à infância, a FRA, publicou o um documento técnico designado (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2015) que teve como intenção de comparar os diferentes sistemas de proteção dos países da União, nos seus denominadores comuns. Ainda que estes dados estejam muito datados consideramo-los relevantes atendendo ao facto de, nesta matéria, a FRA não haver, até à data, outros dados atualizados

Quadro 4: Elementos de Comparação entre os Sistemas de Proteção de Crianças em Perigo da União Europeia

	Lei Nacional	Estratégia Nacional	Responsabilidades Descentralizadas	Autoridade Nacional	Intervenção Multidisciplinar	Avaliação do impacto das Leis nos direitos da Criança
Alemanha	Sim	Não	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Sim	Não
Áustria	Sim	Sim	Sim, regionais	Sem informação	Sim	Sim
Bélgica	Não	Não	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Sim	Sim
Bulgária	Sim	Sim	Sim, regionais e locais	Autoridade Autónoma	Sim	Não
Chipre	Sim	Sim	Não	Departamento Ministerial	Sim	Não
Croácia	Não	Sim	Sim, regionais	Autoridade Autónoma	Sim	Não
Dinamarca	Não	Não	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Sim	Não
Eslováquia	Sim	Sim	Sim, locais	Departamento Ministerial	Não	Não
Eslovénia	Não	Sim	Sim, locais	Departamento Ministerial	Sim	Não
Espanha	Não	Sim	Sim, locais	Departamento Ministerial	Sim	Não
Estónia	Sim	Sim	Sim, locais	Departamento Ministerial	Sim	Não
Finlândia	Sim	Sim	Sim, locais	Departamento Ministerial	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Sim, locais	Departamento Ministerial	Sim	Não
Grécia	Não	Não	Sim, regionais e locais	Ambas	Não	Não
Hungria	Sim	Não	Sim, regionais e locais	Departamento Ministerial	Sim	Não
Irlanda	Sim	Sim	Não	Departamento Ministerial	Sim	Não
Itália	Não	Sim	Sim, regionais e locais	Departamento Ministerial	Sim	Sim
Letónia	Sim	Sim	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Não	Não
Lituânia	Sim	Sim	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Sim	Não
Luxemburgo	Não	Não	Não	Sem informação	Sim	Não
Malta	Sim	Não	Não	Autoridade Autónoma	Sim	Não

Países Baixos	Sim	Sim	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Não	Não
Polónia	Não	Não	Sim, regionais e locais	Sem informação	Sim	Não
Portugal	Sim	Não	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Sim	Não
República Checa	Sim	Sim	Sim, regionais e locais	Departamento Ministerial	Sim	Não
Roménia	Sim	Sim	Sim, regionais e locais	Autoridade Autónoma	Sim	Não
Suécia	Sim	Sim	Sim, locais	Autoridade Autónoma	Sim	Sim

Fonte: autoria própria, adaptado da FRA.

A relevância para o presente estudo resulta, desde logo, de ser possível verificar uma dicotomia entre intervenção centralizada versus descentralizada (e, neste particular, ao nível regional e local), de sublinhar a relevância de haver uma coordenação nacional, da valorização pela grande maioria dos países da União Europeia de uma intervenção multidisciplinar e de preconizar uma avaliação prévia de todos os diplomas legais de forma a avaliar o impacto destes nos direitos da Criança.

Adiantamos, desde já, que no que respeita a Portugal, alguns dados aí referidos levantam algumas questões: em primeiro lugar, a referência à existência de uma Autoridade Autónoma com responsabilidade em implementar o Sistema de Proteção. Ora, a instituição com essa função, em Portugal, é a CNPDPCJ que funciona no âmbito da Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e que, desde 2015, os respetivos Presidente e Vice-presidente são nomeados pelo Ministro que tutela esta pasta. Ainda que a designação adotada pelo legislador seja a de “Presidente” e “Vice-presidente” a verdade é que o cargo de Presidente corresponde ao de Dirigente superior de 1.º e o de Vice ao de Dirigente superior de 2.º grau, nomeados por comissão de serviço por cinco anos. É por tal facto, que se levantam dúvidas sobre a autonomia da instituição assim subordinada ao poder político.

Outro dado que consta no site da FRA e que pode gerar equívocos é a referência de que em Portugal a monitorização do desempenho do Sistema de Proteção é feita pelo Instituto da Segurança Social em conjunto com a Procuradoria Geral da República quando, na verdade, essa sempre foi uma competência da supracitada Comissão Nacional que, em 2015 e em 2017 viu reforçadas as suas atribuições e competências na sequência da publicação dos DL n.ºs 159/2015, de 10 de agosto e 139/2017, de 10 de novembro (este último, que altera o primeiro).

O sítio da FRA foi recentemente alterado, tendo sido criada uma ferramenta nova, a EFRIS (EU Fundamental Rights Information System), mas que, por agora, não permite aceder à opção direitos das crianças. Tal impossibilidade poderá ser sintomática do quanto a Agência ainda está longe de ter mecanismos de recolha comparativa dos sistemas de proteção existentes nos diferentes Estados-Membros. Para isso, contribui a multiplicidade de modelos de intervenção junto de crianças em perigo, muitos deles com um forte pendor judicial, que permitem apenas uma comparação descritiva e não tanto de eficácia.

Esta alteração do sítio da FRA parece-nos resultar da sua revitalização operada pela publicação do Regulamento (CE) n.º 2022/555, de 5 de abril, que introduziu um conjunto significativo de alterações com o intuito de a tornar mais eficaz e operativa, mormente, na monitorização da cooperação policial e assuntos judiciais como resulta do Considerando 3 desse regulamento.

No ponto seguinte focaremos a nossa atenção na forma como os Direitos da Criança evoluíram ao longo do tempo. Identificaremos três marcos principais e que se constituíram como saltos qualitativos na compreensão coletiva da importância do período de desenvolvimento que é a infância e, por conseguinte, para a necessidade de se compreender a proteção das crianças como interesse público essencial à *Salus Publica*.

3. Os Direitos da Criança em Portugal

A afirmação dos direitos da criança, nomeadamente, os direitos internacionalmente relevados, nomeadamente o direito à sobrevivência, à saúde, à educação e o direito a participar nos assuntos que lhe respeitam, no reconhecimento da criança como sujeito ativo, está conectada com o direito à proteção que esses mesmos normativos internacionais instam os Estados-membros a prosseguir (n.º 1 e 2 do artigo 2.º da CDC). Em Portugal os direitos da criança consubstanciam-se, desde logo, pela universalidade do direito à educação, do acesso aos cuidados de saúde, assim como pelo apoio à maternidade e paternidade através de apoios socioeconómicos garantidos pelo Estado e que, como vimos, coloca Portugal numa posição de destaque internacional quando comparado com os demais países europeus e mundiais.

O nosso foco é, essencialmente, a fórmula encontrada por Portugal quando, por alguma razão, uma criança se vê privada dos seus direitos.

Sublinha-se, desde já, que o valor da proteção das crianças e da promoção dos seus direitos não se trata de uma mera questão de moralidade ou ética do cuidado ao desprotegido como valor altruístico. A criança é um agente ativo na construção de uma sociedade democrática (Albuquerque et al., 2014, 226). Um Estado que não cuide das suas crianças está a hipotecar o seu desenvolvimento social, cultural e, até, económico (Sarmiento, 2001). Uma criança desprotegida terá forte probabilidade de se desenvolver numa trajetória que a levará a prejudicar a *salus publica* podendo tornar-se, eventualmente e sem contar com outros fatores como a resiliência (Taboada, Legal & Machado, 2006, p.106) por exemplo, num indigente ou, até, criminoso, não havendo uma intervenção preventiva (de Oliveira, Cecílio, Ribeiro & Comin, 2020, 113). É nesta premissa que Portugal desenvolve as suas políticas públicas e define o seu quadro normativo, coerente com os diversos normativos internacionais, pugnando por uma, cada vez maior, defesa dos direitos da criança, da sua proteção e, bem assim, o direito legítimo de afirmação da sua vontade (Albuquerque et al., 2014, 228

Portugal esteve, em alguns momentos, na vanguarda, pelo menos europeia, no que concerne à criação de mecanismos de garantia de proteção das crianças e do reconhecimento dos seus direitos. Não sendo necessário recuar às práticas de proteção de crianças garantidas

pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa do século XVI, através do mecanismo da “roda dos expostos” (Paulino, 2014, p.187), e sem grandes delongas em pormenores históricos, lembramos que é ainda na jovem primeira República, em 1911, que Portugal publica a sua primeira Lei de Proteção da Infância. Muito diferente do atual modelo centrado no interesse superior da criança, o modelo de então tinha como finalidade “um processo de terapêutica moral, de higiene preventiva contra o crime, antes do crime, e de higiene curativa contra o crime consumado, de maneira a evitar a sua repetição” (Lei de Protecção à Infância, 1911).

Tratando-se mais de uma função de proteção da sociedade em relação à criança mendiga, indigente e praticante de delitos, e não o seu oposto, não podemos deixar de sublinhar este marco e de o contextualizar, reconhecendo, desde logo, o forte impacto desta lei na perceção da infância e da necessidade da sua proteção como essencial para o desenvolvimento da noção de cidadania, como reconheceu Tomé (2010). A importância desta lei, resulta não só da sua novidade no panorama jurídico internacional no que respeita à distinção da criança do adulto, mas, sobretudo, porque é com esta lei que é instituída a primeira Tutoria da Infância precursora dos atuais Tribunais de Famílias e Menores (Candeias & Henriques, 2012, p.11 e Tomé, 2010, p. 483).

Ao modelo higienista de 1911 (Rola, 2016, p. 378) sucede a segunda grande reforma relativa à proteção de crianças que resulta da entrada em vigor da chamada Organização Tutelar de Menores (doravante OTM), publicada pelo DL n.º 44288, de 20 de abril de 1962 que, de acordo com Ramião (2012), reforça a necessidade de proteger, educar e assistir os menores de idade, veio a estabelecer o modelo de proteção até 1999 e, no que respeita às regras processuais, só foi revogado com a entrada em vigor do Regime Jurídico do Processo Tutelar Cível, através da publicação da Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro. A OTM atribui ao Ministério Público a função de representante das crianças, que ainda hoje subsiste, competindo-lhe zelar pelos seus interesses (Candeias & Henriques, 2012, p.11), tendo sido introduzidas, segundo os autores de Abreu, Sá & Ramos (2010), duas formas de atuação: uma relativa a matéria tutelar-penal e outra cível.

A terceira reforma ocorre no final do século XX, já depois da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças através da Resolução da AR n.º 20/90, de 12 de setembro. Para efeitos desta reforma foi criada a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), precursora da atual Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens (CNPDPJ) a quem foi incumbida a tarefa de rever o sistema

de justiça de menores em Portugal. As conclusões da Comissão recomendaram a alteração do modelo de proteção porquanto aquele subjacente à Organização Tutelar de Menores que tratava a criança como objeto de direitos e não com o estatuto jurídico já reconhecido internacionalmente (Diogo et al., 2022, p.32), além de não conseguir dar resposta aos problemas relacionados com a criminalidade juvenil como reconheceram de Abreu et al. (2010).

Esta recomendação deu origem à publicação quase simultânea da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro (LPCJP), e da Lei n.º 166/99, de 14 de setembro (LTE). Estes dois diplomas criaram dois sistemas diferentes, mas complementares: 1) o sistema de promoção e proteção das crianças e jovens e o 2) sistema tutelar educativo. O primeiro aplica-se a todas as crianças até completarem a maioridade, ou, não tendo atingido a maioridade, se tenham emancipado pelo casamento e, aos adultos até aos 21 anos que requeiram a continuidade de acompanhamento, ou até aos 25, desde que solicitem a continuidade de acompanhamento e que, simultaneamente, estejam a frequentar formação profissional ou académica (este alargamento resulta da alteração legislativa introduzida em 2017 (Lei n.º 23/2017, de 23 de maio) na sequência da recomendação da Assembleia da República que considerou fundamental que Estado continuasse responsável pelos jovens, a quem foram confinados antes da maioridade, enquanto este prosseguisse a sua formação académica ou profissional). O segundo sistema aplica-se a crianças maiores de 12 e menores de 16 anos que pratiquem um facto qualificado pela lei penal como crime e, por essa razão, necessitem ser educadas para o direito.

Ainda que a mudança paradigmática da proteção das crianças fosse desejada, a decisão política, sujeita aos contextos sociais (Bilhim, 2008, p. 8), acabou por se precipitar perante duas ocorrências de elevado impacto mediático: o famoso assalto de uma atriz portuguesa nas bombas de gasolina da CREL como relembra Guerra (2016), e os episódios dos assaltos por arrastão nas praias de Cascais, no final da década de 90 do século passado, que pressionaram e apressaram a publicação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) e da lei Tutelar Educativa (LTE). Tais pressões atropelaram uma desejável serena implementação destes diplomas legais com prejuízo da reflexão relacionada com o impacto social, assim como da metodologia de implementação ou até da aferição dos custos inerentes.

Feito este enquadramento inicial no que respeita à tónica dos Direitos da Criança importa agora debruçarmo-nos no Sistema de Proteção de Crianças em Perigo adotado em Portugal desde 1999 e que passaremos, de seguida, a descrever.

4. Caracterização do Sistema Nacional de Proteção de Crianças

4.1 A tríplice intervenção: da ilusória simplicidade do modelo à constatação da sua complexidade

O Sistema de proteção de crianças português criado pela já referida Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na sua atual redação, visa “a promoção dos direitos e a proteção das crianças e jovens em perigo”, cfr. artigo 1.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens (LPCJP) e, por conseguinte, numa visão integrada, tem como intuito a correção de trajetórias que, condicionando o crescimento físico, emocional ou psicológico, poderiam levar à indigência e/ou criminalidade daquelas que são hoje as crianças e jovens em perigo. Para esse efeito, o legislador estabeleceu uma rede interligada de agentes (instituições públicas, privadas sociais e cooperativas) em que todos estarão focados no mesmo problema social, partilhando os recursos (humanos e económicos) de modo equitativo.

Como afirmado anteriormente, a noção de criança está sujeita à apreciação do seu contexto social e das normas estabelecidas. Em Portugal a noção de criança, estando de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança, baliza-se pela maturidade jurídica que só é adquirida aos 18 anos de idade, conforme decorre desde logo do artigo 132.º do Código Civil (CC), ou ainda pela emancipação adquirida com o casamento civil, possível a partir dos 16 anos de idade [artigos 132.º e 1601, al. c) do CC]. Para efeitos da aplicação da LPCJP a alínea a) do artigo 5.º está conforme a norma geral, permitindo, contudo, o prolongamento da intervenção para lá da maioridade desde que a intervenção seja iniciada antes da maioridade e cuja continuação seja requerida pelo, agora, maior de idade.

Apesar da al. a) do artigo 5.º deste diploma nada referir quanto à emancipação, a prática, alicerçada em jurisprudência, tem vindo a aceitar a emancipação pelo casamento como sendo limitadora para o início da intervenção, conforme Acórdão do Tribunal da Relação do Porto 1341/17.3T8MTS.P1, de 18 de maio, havendo, ainda assim, alguma discussão quanto ao facto desta poder impor o fim involuntário da intervenção ou poder manter-se nos termos que estão previstos para aqueles que atingiram a maioridade.

A mecânica jurídica prevê um conjunto de institutos jurídicos para suprir a incapacidade de exercício dos direitos de que a criança é titular, sendo o mais comum o instituto do exercício das responsabilidades parentais por ser o resultado da natural relação

biológica estabelecida, pelo nascimento, ou, pelo vínculo jurídico da adoção. No respeito constitucional pela reserva da “intimidade da vida privada e familiar” (artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa - CRP), o Estado apenas pode imiscuir-se naquilo que for estritamente necessário e relevante para salvaguardar outros direitos prevaletentes, como o direito à vida, o direito à integridade física e moral e o direito à infância e sua proteção (artigos 24.º, 25.º e 69.º, todos da CRP).

Ora a relação estabelecida entre adultos e crianças assenta numa dinâmica complexa e oscilante entre o polo do afeto e as dinâmicas de poder (Albuquerque, Santos & Almeida, 2014, 227) a que se juntam fatores de ordem individual (existência de doenças ou dependências) ou contextuais (crise económica, desemprego, entre outras) que, em maior ou menor grau, afetam a forma como são garantidos os direitos da criança por parte destes adultos, a quem, por razões naturais ou jurisdicionais, é conferido o exercício das responsabilidades parentais, mas que muitas vezes, ao contrário do que seria de esperar, não têm em consideração o interesse da criança. É neste cenário que o Estado pode e deve intervir procurando pôr fim a situações de perigo a que as crianças sejam sujeitas por ação ou por omissão por parte dos responsáveis pelo exercício parental. Para esse efeito, o legislador nacional, definiu um Sistema de Proteção assente numa tríplice intervenção: comunitária, administrativa e judicial.

Como refere Carreira (2004), uma das questões mais discutidas do sistema e relevante para o estabelecimento de fronteiras é a delimitação do conceito de “perigo”. Tendo por base algumas confusões de linguagem promovidas pelo próprio legislador (na Resolução de Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de outubro, enquadram-se as crianças em risco como *“crianças e jovens sujeitos a maus-tratos, aquelas que os pais ou representantes legais não prestam os cuidados necessários ao seu desenvolvimento e ainda aqueles que, com o seu comportamento, ponham eles próprios em causa o seu desenvolvimento (...)”*), fazendo-se crer que o conceito de perigo se aproxima do conceito de “criança em risco”. No entanto, a opção pelo conceito de “perigo” adotado pelo legislador restringe o âmbito de atuação do Estado, fundamentando-se, desde logo, na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 256/VII (DR II série A, n.º 54, de 17/4/1999) que expressamente adota a noção de “perigo” inspirada no artigo 1918.º do Código Civil, uma vez que *“nem todos os riscos para o desenvolvimento da criança legitimam a intervenção do Estado (...). Limita-se, assim, a*

intervenção às situações de risco que ponham em perigo a segurança, saúde, a formação, a educação ou o desenvolvimento integral”.

Apesar de se considerar, tal como afirma Carreira (2004), que se possa tratar de uma distinção cuja discussão importa ao contexto teórico para delimitar a atuação do Estado na esfera privada do contexto familiar constitucionalmente protegido, a verdade é que tal discussão trouxe algumas complexidades na aplicação prática e na compreensão do sistema de proteção. A prática discursiva e formativa sobre os Sistemas de Proteção ocorrida até 2015 instituiu esta distinção entre estes conceitos como campo de delimitação de atuação entre o primeiro e o segundo patamar: a intervenção no perigo estaria reservada às Comissões de Proteção e ao Tribunal, sendo que as entidades com competência em matéria de infância e juventude interviriam no risco (teremos oportunidade de melhor explicitar a articulação entre estes patamares de intervenção e de qualificar cada uma das pessoas que deles fazem parte). Interpretação que a nossa prática tem detetado ser geradora de entropias e perturbadoras da eficácia do sistema. O legislador afirmou, desde sempre, que *“a promoção dos direitos e a proteção da criança e do jovem em perigo incumbe às entidades com competência em matéria de infância e juventude, às comissões de proteção de crianças e jovens e aos tribunais”* (cfr. artigo 6.º da LPCPJ), artigo que nunca sofreu nenhuma alteração.

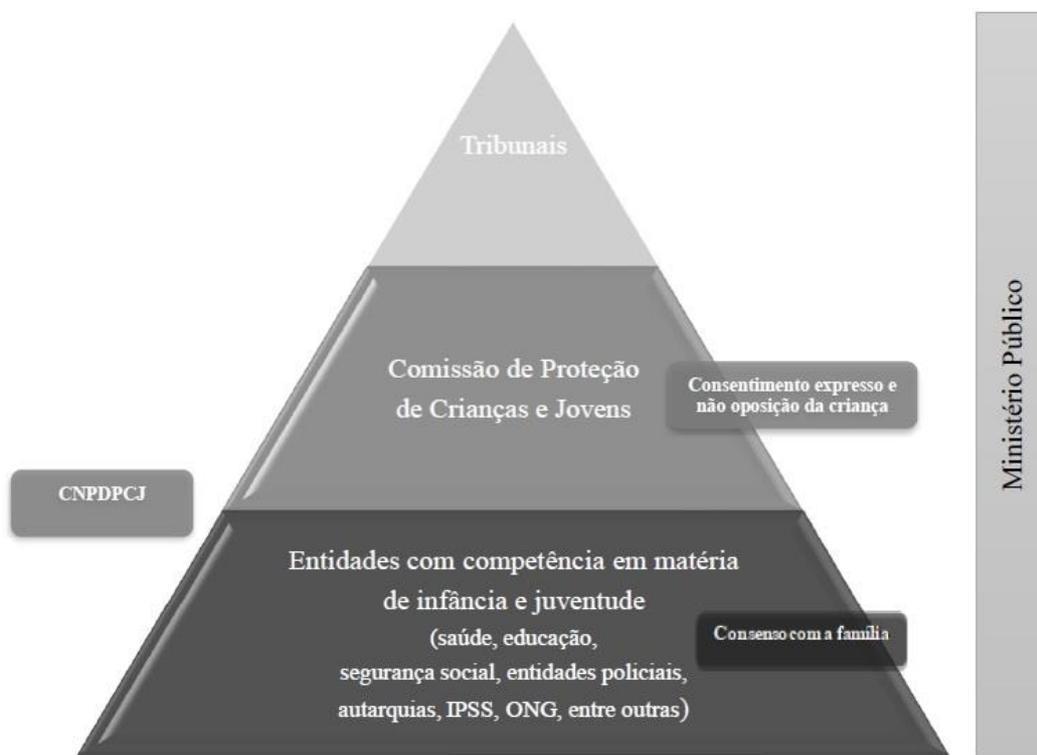
Essencial para legitimar a ação do Estado independentemente do patamar de intervenção que a opere, será a aferição do comportamento dos pais ou dos representantes legais da criança, face ao perigo a que as crianças estão sujeitas: se são estes os agentes, por ação ou omissão desse perigo ou se, face ao perigo, estes são incapazes de se opor de forma adequada a removê-lo (artigo 3.º, n.º 1, da LPCJP).

Até à alteração da LPCJP ocorrida em 2015, o conceito de “risco” nem sequer estava presente na letra da lei. Nessa alteração o legislador decide incorporar a noção de “risco” situando-a no âmbito da atuação preventiva, geral e universal, da competência da intervenção comunitária e da administrativa [n.º 1 do artigo 7.º e al. b) do artigo 18.º], e nunca na intervenção subjetiva, centrada na pessoa da criança identificada e do perigo a que se encontra sujeita.

A diatribe efetuada nos parágrafos antecedentes em torno dos conceitos risco e perigo é relevante porquanto a clivagem entre estes conceitos determinou uma prática que anulava as competências do primeiro patamar do sistema podendo ter introduzido algumas

ineficiências resultantes do volume de intervenção no segundo e terceiro patamar do sistema que de seguida analisaremos com detalhe.

Figura 1: Modelo Explicativo do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo



Fonte: manual de formação da CNPDPCJ para as CPCJ, Curso I.

O Sistema de Proteção tem como pedra angular o princípio da subsidiariedade [al. k) do artigo 4.º da LPCPJ] em que, numa primeira instância, deverão intervir, em parceria, as entidades com competência em matéria de infância e juventude, *intervenção comunitária*, em segundo lugar, as Comissões (*intervenção administrativa*) e, por fim, os Tribunais (*intervenção judicial*).

Será essencial analisar cada um destes patamares para melhor se compreender e ilustrar a rede de intervenção sistémica a que a norma impele.

A adoção da terminologia “*entidades*” para qualificar o grupo de pessoas singulares ou coletivas, públicas, cooperativas, sociais ou privadas do primeiro patamar de intervenção importa detalhar para o estudo que aqui nos propusemos realizar. Numa análise sistemática reconhece-se a mesma expressão noutra legislação, nomeadamente no Código de Contratos

Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, já com sucessivas alterações, em que o legislador utiliza a expressão “*entidades adjudicantes*” com o mesmo objetivo de incluir a sua aplicação, quer às instituições públicas, quer às privadas que, nas condições previstas no código, estejam a ele obrigado.

Mas o legislador não quis deixar à discricionariedade interpretativa dúvidas quanto à presença do setor privado neste sistema e, por isso, no artigo 5.º, al. d), da LPCJ define expressamente as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude como:

“as pessoas singulares ou coletivas, públicas, cooperativas, sociais ou privadas que, por desenvolverem atividades nas áreas da infância e juventude, têm legitimidade para intervir na promoção dos direitos e na proteção da criança e do jovem em perigo”.

Comumente, destacam-se como fazendo parte deste grupo de entidades os municípios, a segurança social, as instituições particulares de solidariedade social e as escolas, mas à enumeração das instituições públicas faria sentido elencar igualmente todas as empresas e associações privadas ou de outra natureza que garantam o apoio a crianças numa determinada comunidade. A opção aglutinadora do termo justifica-se, desde logo, pela impossibilidade de elencar, no texto da lei, todas as instituições existentes num determinado território, atendendo, desde logo, às suas singularidades.

Num segundo patamar surgem as Comissões de Proteção, constituídas por um representante de cada uma das entidades: do município, da segurança social, dos serviços do ministério da educação, do ministério da saúde, das instituições particulares de solidariedade social com respostas de carácter não residencial, do organismo público competente em matéria de emprego e formação profissional, das instituições particulares de solidariedade social com respostas de carácter residencial, das associações de pais, das associações desportivas, culturais ou recreativas, das associações de jovens ou, em alternativa, dos serviços de juventude, um representante de cada uma das forças de segurança dependentes do Ministério da Administração Interna, quatro cidadãos eleitores e técnicos ou cidadão com especial interesse ou aptidão em matéria de infância que venham a ser cooptados (artigo 17.º da LPCJP).

Estes representantes exercem as suas atribuições em duas modalidades, alargada e restrita, a primeira funcionando como assembleia geral e a segunda com a competência de

gestão processual e de intervenção nos casos concretos de crianças sujeitas ao perigo. Em ambos os casos, trata-se de órgãos colegiais que exprimem a sua vontade através de deliberações inscritas em ata (artigo 29.º da LPCPJ) e que obedecem subsidiariamente às regras gerais previstas no Código do Procedimento Administrativo (CPA) quando nada estiver previsto na lei específica.

Num terceiro e último patamar reside a vontade do Tribunal que intervirá sempre que não seja possível às instituições dos patamares inferiores terem legitimidade para intervir ou quando a sua intervenção não for suficiente para acautelar o superior interesse da criança [al. a) do artigo 4.º da LPCPJ].

Faz, ainda, parte do sistema o Ministério Público a quem o legislador atribui o papel de fiscalizador da atuação da Comissão de Proteção, nomeadamente, no que respeita à proporcionalidade e atualidade da decisão administrativa e tomar todas as iniciativas cíveis que venham a mostrar-se necessárias.

A figura 1 representa ainda a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens que tem a missão de planificar a intervenção do Estado em matéria de promoção e proteção dos Direitos da Criança e coordenar, acompanhar e avaliar os organismos públicos e da comunidade que atuem neste âmbito (cfr. n.º 1 do artigo 3.º do DL n.º 159/2015, de 10 de agosto) e de quem, mais à frente, falaremos detalhadamente.

A figura 1, amplamente utilizada nos mais variados fóruns formativos sobre esta matéria, mostra uma aparente simplicidade do Sistema Nacional de Proteção das Crianças em Perigo. O esquema ilustra uma intervenção sucessiva sempre ascendente em que o problema é transferido às diferentes instâncias numa transferência de responsabilidade progressiva e um afastamento da responsabilidade do patamar de intervenção inferior. Porém, não é bem assim. A figura 2 parece-nos ilustrar mais claramente a complexa teia de relações entre os diferentes patamares de intervenção e clarifica que a proteção de uma criança em perigo não será exclusiva de uma entidade ou instituição que, num dado momento, tutele ou coordene a intervenção, exigindo confiante colaboração ativa de todos os intervenientes num diálogo negocial permanente.

Natural de Vida (Apoio Junto dos Pais, Apoio Junto de Outro Familiar, Confiança a Pessoa Idónea e Apoio para Autonomia de Vida) e Medidas a Executar em Regime de Colocação (Acolhimento Familiar e Acolhimento Residencial).

É precisamente às Comissões e aos Tribunais que é acometida a responsabilidade de aplicar medidas de promoção e proteção que podem, em *ultima ratio*, afastar a criança dos pais ou outros responsáveis. No caso das Comissões de Proteção, a decisão terá de ser precedida do consentimento dos pais (artigo 9.º e artigo 55.º da LPCJP), sendo que, aos Tribunais está reservado o direito de as impor.

Ao olharmos para a aplicação das medidas de promoção e proteção, aquilo que aparentava ser um fluxograma simples (Figura 1), adensa-se e complexifica-se. Se a opção da Comissão de Proteção ou do Tribunal for uma das medidas a executar em meio natural de vida, isso implica desenhar um plano de intervenção (cfr. DL n.º 12/2008, de 17 de janeiro) que envolva a criança, os pais e arregimente um conjunto de recursos sociais e económicos que, depois, sempre serão executados pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude [cfr. al. d) do n.º 4 do artigo 7.º da LPCPJ]. Já se a opção recair sobre uma das medidas a executar em regime de colocação, significa isto que a criança em causa ficará à guarda do Estado e para tal, é necessário o envolvimento da Segurança Social que, através de cada um dos Centros Distritais, é responsável pela gestão de vagas de acolhimento, vagas essas garantidas pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social com a contrapartida de financiamento por parte do Estado.

O papel da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, naquele concelho e limítrofes, assume, nesta matéria, as funções dos demais Centros Distritais da Segurança Social sendo simultaneamente gestora de vagas e executora da medida de acolhimento residencial, instituição de enquadramento da medida de acolhimento familiar, além de participar na decisão tomada pela Comissão de Proteção porquanto, nos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa é esta instituição que assume as funções de representação da Segurança Social em todas as Comissões de Proteção existentes, e de ser Entidade com Competência em Matéria de Infância e Juventude que assume ações no âmbito das medidas a executar em meio natural de vida. Ainda que a comparação possa ser grosseira a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa assume, naquele território, uma posição dominante típica de monopólio económico.

A complexidade do modelo gráfico que agora propomos é consistente com o problema a que se endereça: as crianças em perigo como problema social complexo. Roberts (2000)

tipificou os problemas em três níveis de complexidade: i) Problemas de tipo I ou lineares - que se caracterizam pelo consenso quanto à definição do problema e à sua solução; ii) Problemas de tipo II - têm uma definição comum e partilhada pelas partes interessadas, mas sem consenso na solução; iii) Problemas de tipo III - em que não existe consenso na definição do problema, nem na solução.

Um *problema complexo* não é o mesmo que um problema difícil nem, tampouco, um problema linear exclui uma potencial dificuldade (Marques, 2017, p.46) como a resolução de uma equação matemática ou a construção de uma ponte. Ainda que tecnicamente exigentes, estes problemas são resolúveis por especialistas técnicos ou da área académica. Já os problemas caracterizados como complexos, segundo Marques (2017), resultam da existência de uma multiplicidade de partes com interesses eventualmente complexos e sem conhecimento claro, quer da causa do problema, quer da solução.

Os problemas de tipo III a que a literatura anglo-saxónica apresentada por Rittel & Webber (1973) chama de “wicked problem” e que Marques (2017) propôs a formulação de *problemas sociais complexos*, caracterizam-se pela i) inexistência de uma formulação definitiva do problema; ii) inexistência uma solução final definitiva; iii) existência de uma discordância geradora de conflitos entre as partes interessadas; iv) noção de que cada problema pode ser considerado um sintoma de um outro problema.

As interpelações a que a Administração Pública hoje está sujeita, em particular aquelas que respeitam à intervenção junto de crianças em perigo, são muito mais frequentemente problemas de tipo III, tornando-se quase sempre um dilema ético ou moral que insta a uma decisão que resulte no melhor para o coletivo, ainda que possa trazer algum prejuízo para uma pessoa ou conjunto de pessoas, desde que, no caso em apreço seja sempre norteado pelo princípio do interesse superior da criança.

A literatura identifica a intervenção junto de crianças em perigo como um problema social complexo em resultado das múltiplas dimensões do problema (saúde, justiça, segurança social ou educação), da dificuldade de delimitar o problema e de encontrar a solução adequada (Marques, 2017, p. 48), e que não pode ser tipificada, generalista ou universal.

É, por conseguinte, desejável o envolvimento de um conjunto significativo de entidades para garantir o maior consenso possível quanto à avaliação do problema público e, simultaneamente, potenciar a participação e cooperação com o intuito de valorizar os

interesses públicos, que se definem como “*valores básicos que orientam uma comunidade politicamente organizada, relacionando-se com as condições indispensáveis à sua manutenção e desenvolvimento: o bem comum ou salus publica (Paz, Justiça, Bem-Estar)*” (Dias & Oliveira, 2017, p. 18).

Resulta deste ponto a identificação de três características centrais do Sistema Nacional de Proteção de Crianças: trata-se de um sistema *desjudicializado* e, por conseguinte, dentro da atuação da esfera da Administração Pública, um modelo a que Rhodes (2000) designou de *governance e descentralizado*.

4.2 Da desjudicialização à atuação administrativa

Sem entrarmos na discussão fenomenológica sobre se o direito à proteção das crianças se constitui como direito Privado ou Público, ou se deve ser estudado Direito da Família enquanto ramo autónomo do Direito como defende Coelho & de Oliveira (2016), importa-nos sobretudo a forma como tem sido posta em prática a defesa dos direitos das crianças em Portugal e, neste capítulo, a opção clara de criação de uma resposta sem estar dependente exclusivamente da tutela judicial.

Como vimos, anteriormente, somente em 1999, com a publicação da LPCJP, é que se assiste à criação de um sistema protetivo dos direitos da criança assente numa intervenção administrativa do Estado ao invés da intervenção Judicial que até então se verificou. É certo que a vontade de criação de uma instituição administrativa com capacidade para promover os direitos das crianças emerge logo após a Revolução dos Cravos, como sublinha Epifânio (2004), mas é apenas em 1991, através da criação das Comissões de Proteção de Menores, que se esboça o ensaio daquilo que veio a ser a revolução paradigmática da intervenção junto de crianças em perigo, consubstanciada com a publicação da Lei de Proteção de Crianças em Perigo. As Comissões de Proteção de menores tinham ainda um pendor judicial muito forte, desde logo, porque eram controladas e presididas pelos magistrados do Ministério Público.

Importa coligir a esta análise a conjugação dos direitos constitucionais de reserva da vida privada e familiar (artigo 36.º da CRP) com o direito à infância e sua proteção por parte do Estado (artigo 69.º). Com a Constituição de 1975, a família passa a ter, nas palavras de

Multedo (2017) tutela jurídica mínima e tal, só é possível com a retração das leis, passando a família, independentemente das formas que adote, a ser ela mesma o legislador do seu projeto individual como lhe chama Passinhas (2016). O contexto familiar passa a ser compreendido como espaço de “autoconstituição coexistencial” (da Silva, 2021, p. 29) de intervenção estatal restritiva só justificada na ponderação e preponderância de outros direitos constitucionais mais relevantes que este.

A esta noção liberal de família (entenda-se por oposição à ideia preexistente ao 25 de abril de 1974), e as suas questões constitutivas (casamento e dissolução) presente na lei fundadora, que encurtou a atuação do Estado e, em particular do poder judicial, acresce uma relevante e cada vez maior apropriação individual e coletiva dos Direitos por parte dos cidadãos que determinou uma pressão sobre os Tribunais, quer por excesso de litigância, quer pela maior complexidade das causas como identifica Multedo (2017), que, tal como referido anteriormente, passou a exigir uma intervenção multidisciplinar para assessorar o juiz de direito, porquanto o seu conhecimento académico e a mera interpretação e aplicação da norma não era bastante para equacionar a pluralidade dos interesses conflitantes.

Naturalmente teremos de aqui reconectar a ideia de complexidade já anteriormente explicitada e da necessidade de um olhar interdisciplinar. Recordamos apenas que o conceito de complexidade aqui citado não é uma mera qualificação da dificuldade da decisão, mas antes, a apreciação de um problema multideterminado, com soluções que são aportadas consoante a metalinguística do interveniente e que, na maior parte das vezes, o problema não se extingue na solução adotada, e frequentemente se esgotam os recursos ao invés dos problemas. Tal complexidade exige uma resposta multidisciplinar e interinstitucional que a solução judicial, por si só, não possui.

Assiste-se, por conseguinte, à emergência de meios de resolução alternativos de conflitos que não estão em oposição à intervenção judicial, antes, a complementam. Os particulares passam a poder determinar as questões que lhes dizem respeito, ainda que sob o escrutínio do poder público que poderá intervir sempre que estejam em causa interesses superiores com sublinha, aliás, Cruz (2010).

É neste caldo contextual que o sistema de proteção de crianças emerge. Ainda que não integre o conceito de meio alternativo de resolução de conflitos em sentido estrito, o sistema foi criado tendo por objetivos a desjudicialização, de forma a evitar-se soluções salomónicas com a decorrente probabilidade de efeitos nefastos na criança. A opção adotada reclama,

ainda, a ideia basilar de que a criança tem direito a ser protegida pela comunidade a que pertence e a uma decisão assente em critérios pessoalizados, com soluções criativas e céleres ajustando-se a aplicação da lei ao caso concreto.

Trata-se de um modelo de tríplice intervenção que articula os *stakeholders* comunitários, através das Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ), administrativos, pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e judiciais, através das magistraturas do Ministério Público e do Juiz. À intervenção comunitária, consensual em resultado das relações preexistentes entre a criança e a sua família com as diferentes instituições sociais, segue, se necessária, a intervenção administrativa que pratica atos administrativos assentes no consentimento prestado pelos pais ou representante legal da criança (artigo 9.º da LPCJP).

De seguida, iremos detalhar a natureza administrativa das Comissões de Proteção porquanto, ainda que, haja autores para quem não restem dúvidas (Carmo, 2010; Clemente, 2009), há outros, contudo que, não a colocando na esfera do poder judicial a situam nesse espetro. Por agora, interessa sobretudo sublinhar o exercício de mediação a que são chamadas as Comissões na propositura de uma medida de promoção e proteção (artigo 35.º da LPCPJ) a contratualizar com os pais no âmbito de um acordo de promoção e proteção (artigos. 55.º a 57.º da LPCPJ). Apesar da medida ser deliberada unilateralmente pelo órgão colegial executivo da Comissão de Proteção, denominada comissão restrita, tendo por consideração primacial o interesse superior da criança, esta terá de ser acompanhada de um plano de intervenção que conjugue também os interesses dos pais e os recursos da comunidade. O referido acordo materializa, portanto, o exercício de mediação entre as necessidades da criança e da sua família com os recursos existentes na comunidade específica dessa criança. A concretude deste acordo e plano é consonante com a característica descentralizada das Comissões de Proteção de que também falaremos mais à frente.

A ideia de construção de uma entidade administrativa (Tomás & Fonseca, 2004, p.398) para garantir e promover os direitos da criança terá surgido, como refere Epifânio (1993) com a revolução de abril de 1974, no entanto, tal só começou a desenhar-se em 1991, com a criação das Comissões de Proteção de Menores aquando da publicação do DL n.º 189/91, de 17 de maio. A presença obrigatória do Ministério Público enfraquecia essa visão original, desde logo, porque conflituava com o princípio da separação de poderes.

Com a criação das Comissões, em 1999, verificou-se o afastamento do Ministério Público da sua composição para ver reforçados os seus papéis de fiscalização da legalidade e proporcionalidade de atuação da instituição administrativa.

Definidas por lei como instituições oficiais com autonomia, não judiciais e com autonomia funcional (cfr. artigo 12.º da LPCJP), não deveriam restar dúvidas quanto à sua natureza.

Aliás, há quem perspetive (PGRP, 2020) as Comissões na administração independente, prevista no n.º 3 do artigo 267.º da CRP, porquanto se mostra livre de orientação e tutela do Estado como se equaciona no Comentário à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, coordenado pela Procuradoria-Geral Regional do Porto (2020 p. 108).

Não pertencendo ao poder judicial, integra, por maioria de razão, o poder administrativo, no entanto, a sua independência decisória e funcional, o estatuto dos membros que a compõem e a ausência de tutela hierárquica, por um lado, e a sua subordinação à fiscalização por parte do Ministério Público, tem criado alguns equívocos que condicionam o adequado reconhecimento das Comissões de Proteção como autoridade administrativa.

Há até, um forte apelo à judicialização das Comissões em que estas passam a ser vistas como uma espécie de *longa manus* do Tribunal ou, até, do magistrado do Ministério Público.

Será pertinente sublinhar que parece existir um encontro de vontades, quer por parte das Comissões de Proteção que reclamam ter mais “poder” para impor a sua vontade aos pais, quer por parte do Ministério Público que, não raras vezes, orienta a decisão das Comissões para uma opção que, caso o processo estivesse judicializado, seria da responsabilidade do Tribunal. Para tal, muito contribuiu a figura do interlocutor do Ministério Público criado pela Procuradoria-Geral da República, com a concordância da CNPDPCJ, que tinha a intenção de apoiar as Comissões em matérias da área do Direito em que os magistrados seriam mais experimentados, mas que foi gerador de muitas atitudes e comportamentos de subserviência como se o magistrado do Ministério Público nunca tivesse saído da orgânica das Comissões de Proteção. Além do prejuízo da independência decisória de que deveriam gozar todas as Comissões, esta prática prejudica, quanto a nós a função de fiscalizador da legalidade da atuação e de recurso jurisdicional por parte do Ministério

Público e prejudica o princípio da separação de poderes no que respeita ao controlo judicial das políticas públicas.

Quanto à sua composição e modo de funcionamento não há dúvidas quanto à sua sujeição às regras administrativas. Compostas por representantes do setor público (município, segurança social, serviços dos ministérios da educação, da saúde, instituição pública responsável em matéria de emprego e formação profissional e das forças de segurança), mas também por representantes do setor privado (Instituições Particulares de Solidariedade Social, representantes das associações de pais, de jovens e recreativas, culturais ou desportivas) e ainda de privados (4 cidadãos eleitores designados pela Assembleia Municipal), a Comissão de Proteção atua como uma, mas divisível.

Ao conjunto de representantes são conferidas funções próprias de uma assembleia geral como a definição e aprovação de regulamento interno, elaborar e aprovar o plano de atividades, e aprovar o relatório anual de atividades (cfr. artigo 18.º da LPCJP). Cabe-lhe ainda definir a composição da modalidade restrita para além dos membros com assento por inerência (n.º 3.º do artigo. 20.º da LPCJ). É nesta modalidade que se elege o membro que presidirá a Comissão de Proteção por um mandato renovável de três anos (n.º 3 do artigo 26.º da LPCJP), cabendo-lhe igualmente a competência de sanar vícios que sejam praticados.

Um último aspeto a ter em consideração relacionado com a natureza administrativa da Comissão é a forma como esta toma decisões.

A modalidade restrita Comissão de Proteção pratica atos administrativos que se materializam na decisão da medida de promoção e proteção considerada por si como a mais adequada ao caso concreto. Os atos administrativos praticados pela Comissão de Proteção ficam condicionados ao consentimento solicitado aos pais ou representante legal (artigo 9.º da LPCPJ), que é legitimador da intervenção e, simultaneamente, resolve o conflito jurisdicional resultante do n.º 6 do artigo 36.º da CRP, que só admite que seja o Tribunal a afastar as crianças dos pais. Com a exceção da medida apoio junto dos pais [al. a) do artigo 35.º da LPCPJ], todas as demais medidas aí tipificadas implicam esse resultado, ainda que por um período definido em acordo de promoção e proteção, com os limites impostos pela LPCJP.

Existem atualmente 311 Comissões de Proteção no país independentes entre si e autónomas do poder político. Não dependem do poder autárquico a quem incumbe o mero apoio logístico, previsto no artigo 14.º da LPCPJ, e não dependem hierarquicamente da

CNPDPJ nem estão sujeitas ao poder judicial, ainda que ao Ministério Público se atribua a responsabilidade de garantia da legalidade da atuação.

4.3 Um modelo com base no paradigma da *Governance*

Nem o modelo burocrático weberiano nem o modelo da New Public Management fundado por Hood (1991) se mostraram capazes de responder aos problemas sociais complexos, onde já situámos anteriormente as soluções a apresentar no âmbito da intervenção administrativa junto de crianças em perigo.

O modelo weberiano, excessivamente burocrático, vertical, departamentalizado e centralizado nos processos organizativos não foi capaz de procurar soluções que, nesta matéria, se querem individualizadas, dinâmicas e, sobretudo, céleres.

A adoção de práticas privatizantes com vista à diminuição do peso do Estado na Economia e a introdução de práticas típicas da racionalidade instrumental da gestão privada, ainda que adaptadas à realidade pública, características do modelo de governação da New Public Management (Correia, Mendes, Dias & Pereira, 2020) trouxe essencialmente uma maior fragmentação da resposta pública (Marques, 2017, p.109) que não se compadece com a natureza complexa dos problemas hodiernos, mormente aqueles que se relacionam com a promoção e defesa dos direitos das crianças.

Não nos debruçaremos nas múltiplas definições de *Governance* que parecem ter surgido a partir das diferentes análises. Não obstante, Rhodes (2000), identifica seis significados diferentes para o mesmo conceito.

Quadro 5: Os significados de *Governance* e principais características

Conceito	Características
Governance as minimal state	Redução do papel do estado na economia, privatização, diminuição de despesa;
Corporate Governance	Conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma organização é dirigida, administrada e controlada;
Governance as new public management	Adaptação da racionalidade do setor privado ao setor público; orientação para resultados e para o mercado
As good governance	Accountability, transparência, participação, responsabilidade, etc.;

Governance as Socio-Cybernetic Systems	A estrutura sociopolítica resulta da participação ativa de todos os atores e não apenas de quem governa;
Governance as self-organizing networks	Redes interligadas, auto-organizadas e auto-governadas que criam as suas próprias políticas e moldam os seus ambientes

Fonte: autoria própria adaptado de (Pereira & Correia, 2020).

O conceito de *Governance* como *self-organizing networks* está intimamente relacionado com a atuação em rede, sendo esta vista, na perspetiva de Castells (2010) como um conjunto de intercessões. Esta definição de redes vai ao encontro da perspetiva de Rhodes (2000) sobre o conceito de *Governance* na medida em que este identifica como características: i) a interdependência entre organizações públicas e privadas; ii) a troca de recursos e a necessidade de negociar objetivos partilhados; iii) interações baseadas na confiança e na autorregulação; iv) autonomia perante o Estado (Pereira & Correia, 2020, p. 74).

Num cenário de diminuição progressiva do papel do Estado que temos vindo a acompanhar desde a década de 80, muito por responsabilidade da política de Thatcher e Reagan e ao advento da corrente neoliberal, surgiu a necessidade de estabelecer um maior compromisso entre os setores públicos e privados e social, num reconhecimento claro de que os recursos para fazer face aos problemas sociais, cada vez mais complexos, não são exclusivos do Estado (Teles & Moreira, 2007, p. 12).

A Administração Pública, hoje, procura aplicar a Lei sem perder de vista o princípio da discricionariedade. A decisão da Administração resulta de uma decisão a tomar de um amplo espectro interpretativo decorrente de uma indeterminação legal e sujeito a um controlo atenuado exercido pelo poder judicial (de Andrade, 2017, p. 60). Tal amplitude interpretativa permite ou possibilita encontrar soluções criativas, cooperantes e colaborativas para responder adequadamente às necessidades específicas de cada um dos agentes que hoje a interpelam, permitindo-se aliar colaborativamente ao setor privado na prossecução de um objetivo comum e de interesse público.

O Princípio da discricionariedade introduz a possibilidade de a Administração escolher entre várias soluções admitidas pela interpretação da lei (Fernandes, 2015, p.12), liberta-a de um modelo burocrático de aplicação da lei sem, contudo, ser isento de limitações, sendo a primeira delas a satisfação dos interesses públicos como refere Caupers, Almeida & Guibentif (2014).

A flexibilidade interpretativa por um lado, e a desregulação por outro, permitem e exigem a participação colaborativa de um conjunto significativo de agentes e instituições ou, como veremos mais à frente, de entidades, que parecem ser a formulação adotada pelo legislador quando se quer referir ao conjunto de pessoas públicas, privadas e do setor cooperativo ou social para fazer frente às necessidades específicas, seja de cada um dos cidadãos, seja da comunidade como um todo, num mundo constantemente em mudança e num cenário de particular complexidade.

A colaboração surge, portanto, não como uma qualificação moral ou como mera axiologia, mas antes, como modelo de atuação concreto da Administração Pública decorrente, quer da complexidade dos problemas com que se depara, quer como resultado das necessárias parcerias público-privadas para os enfrentar. O Estado não tem o monopólio das soluções. A ação tem de emergir de um plano desenhado e executado numa rede colaborativa congregada em torno de um objetivo comum partilhado.

Facilmente equivocados como sinónimos, os conceitos de cooperação, coordenação e colaboração, são entendidos, aqui, numa perspetiva gradiente em que: a cooperação se apresenta como o nível mais baixo da ligação interorganizacional de que resulta uma mera troca de informação; já a coordenação é vista como um alinhamento de recursos e esforços tomados em direção a um objetivo partilhado; e a colaboração estabelece relações de interdependência que, segundo Keast (2011) têm o intuito de produzir mudanças. Dito de outra forma, nas palavras de Hartley, Sørensen, & Torfing (2013), a colaboração implica uma “interação sustentável” entre diferentes *stakeholders* que procuram soluções comuns para endereçar a problemas que todos partilham.

Juntamo-nos a Correia, Mendes e Bilhim (2019) que chamam a atenção para multidimensionalidade do conceito de colaboração, que determina um compromisso mútuo entre as partes que facilite a transmutação de materiais, ideias e/ou relações sociais. A solução para o problema partilhado implica a identificação do denominador comum aceite por todos o que exige uma constante (re)negociação com recurso a um diálogo construtivo.

O que parece coincidir entre as diferentes valorizações teóricas das palavras sinónimas cooperação e colaboração é a necessária confiança que vários autores (Sullivan & Skelcher, 2002; Huxham & Vangen, 2005; Linden, 2010; Balão, 2014) apontam como essenciais à eficácia e eficiência da atuação conjunta na persecução de um bem comum,

interesse geral, na designação adotada na legislação europeia, ou interesse público como mais comumente vem referido na doutrina jurídica portuguesa.

Do ponto de vista da Administração Pública portuguesa e das suas normas legais, não podemos afirmar com toda a certeza que a colaboração é uma característica endógena. Ainda que o CPA, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, consagre o princípio da colaboração da Administração com os particulares (cfr. o artigo 7.º) este não se consubstancia num verdadeiro dever de colaboração intra-Administração Pública, ainda que fale do dever de auxílio administrativo, previsto no artigo 66.º do CPA (Pinto, 2015, p. 8). No entanto, não resultou expresso o dever de estabelecimento de uma comunicação nivelada e assente na confiança que permita que a Administração Pública possa atuar de forma concertada e objetivamente coerente como um todo. Porém, também não se afirma aqui que a inexistência de previsão legal da colaboração intra-administrativa a impeça, nem se afirma que o CPA tenha preterido, de alguma forma, o modelo *Governance*. Constata-se apenas que o legislador, neste instrumento, parece ter ficado aquém do necessário face ao conceito de colaboração aqui citado.

Observada a figura 2 que propusemos anteriormente para descrever o sistema de proteção, intuem-se as diferentes exigências que o conceito de colaboração impõe: diferentes atores, à procura de soluções comuns para problemas partilhados, mantendo uma relação atuante interdependente.

Todo o sistema, assim descrito, revela uma teia gigante que engloba os setores público, privado e cooperativo em permanente diálogo para criar soluções conjuntas de um problema que se constitui de interesse público.

No mesmo sentido, se olharmos com detalhe para cada um dos níveis ou patamares de intervenção, vemos, igualmente, o apelo a esse esforço colaborativo. Na intervenção de nível comunitário o legislador apela ao estabelecimento de parcerias, mas deixa em branco a forma como estas se possam materializar. Já no caso da intervenção administrativa promovida pela Comissão de Proteção a colaboração surge, desde logo, como uma determinação legal imposta no artigo 13.º da LPCJP que obriga a que os serviços públicos, autoridades administrativas, entidades policiais, assim como todas as pessoas singulares ou coletivas, colaborem com a Comissão de Proteção.

A colaboração está internalizada na instituição Comissão de Proteção, desde logo pela forma como é constituída que, nas palavras de Carmo (2010) é o resultado de uma

colaboração entre estado central e local e demais comunidade. A identificação de um recurso humano de cada uma das entidades para fazer emergir uma nova instituição é uma transmutação de recursos do Estado, central e local, e da comunidade, do setor cooperativo ou social e do setor privado, para que a Comissão de Proteção exista. No mesmo sentido, a colaboração manifesta-se através da previsão legalmente da disponibilidade dos recursos daquelas entidades à vontade deliberativa da Comissão de Proteção. Esta, através da figura do gestor de processo (art. 82.º-A da LPCJP) deve promover uma negociação entre todos os atores envolvidos de forma a identificar as diferentes perspectivas do problema comum com vista a que todos se comprometam em criar uma solução nova que emerge do somatório das competências e atribuições individuais de cada ator/entidade.

A monitorização da colaboração tem vindo a ser feita no âmbito do Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ apresentado pela CNPDPCJ. Para esse efeito, tem sido pedido às Comissões de Proteção que informem sobre a existência de dificuldades de articulação com as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude, identificando aquela com quem essas dificuldades são mais evidentes e de que tipo.

O Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ de 2021 refere que das 311 Comissões de Proteção instaladas no país 14,8% assumem ter problemas de articulação, sendo o Ministério da Saúde a entidade mais vezes identificada como aquela que mais problemas de articulação apresenta. Estes problemas prendem-se, quer com o acesso a informação clínica, quer com o acesso a respostas específicas relacionadas com a saúde mental.

Não há naquele relatório referência a uma avaliação qualitativa relacionada com a força da rede colaborativa local dinamizada por cada uma das Comissões de Proteção.

4.4 A descentralização como fator relevante na construção do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo

A descentralização de competências do Estado Central assume uma especial relevância para a ciência política e, bem assim, para o estudo, definição, implementação e avaliação de políticas públicas assente em governos de proximidade (Teles, 2021, p. 1), nos últimos anos temos vindo a constatar um aumento gradual dessa descentralização: primeiro,

através dos contratos intradministrativos, promovidos pelos XIX e XX Governos e, mais recentemente, pela transferência de competências em matérias como a Educação, a Saúde e a Ação Social, do Estado central para as autarquias locais e, bem assim, para estruturas regionais como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ou as Comunidades Intermunicipais (CIM).

O centralismo português só raramente tem paralelo quando comparado com os demais países da União Europeia independentemente dos critérios de análise adotados para avaliação comparativa: despesa pública, número total de trabalhadores, investimento ou receita (Teles, 2021, p. 5).

O objetivo primitivo da descentralização será, segundo Rondinelli, Nellis e Cheema (1983), a promoção de um desenvolvimento económico assente em critérios de eficiência e eficácia, aliados ao da equidade. Já para Teles (2021), a descentralização pode ser analisada a partir de diferentes argumentos positivos ou negativos que procuramos sintetizar no seguinte quadro.

Quadro 6: Argumentos a favor e contra a descentralização

Argumentos	Âmbito	Positivos	Negativos
Eficiência	Fiscal	Satisfação adequada dos cidadãos	Captura por grupos de pressão (elites locais)
		Decisões centradas na melhor informação sobre o território e pessoas	
		Eficiência na alocação de recursos face à heterogeneidade dos interesses da população	
		Melhor atuação por parte dos municípios nas políticas fiscais com consequente impacto nacional	Dificuldade em demonstrar
	Competição	Concorrência como incentivo à criação de políticas públicas direcionadas para a atração de pessoas e investimento	Efeito da duplicação de investimento
		Maior monitorização e avaliação das políticas por parte da população (efeito de comparação entre territórios)	
Aumento da eficiência dos funcionários			
Democráticos	Democratização	A proximidade aumenta a responsabilidade eleitoral e a participação dos cidadãos	A proximidade gera fenómenos de patrocínio político, corrupção e manutenção do poder
		Monitorização dos serviços por via da participação nos impostos locais	

		Diminuição dos riscos de corrupção pela redução da renda disponível	A complexidade da governação multinível dificulta a transparência
	Equilíbrios e fiscalização multinível	A força do governo local facilitará a identificação de abusos do poder central	Estratégia sem grande eficácia quando os governos locais não são capazes de coordenar esforços
	Redução do conflito	Maior autonomia	Pode potenciar conflitos
		Maior representação dos interesses regionais	
Políticas Públicas	Estabilidade	A participação de mais atores promove a estabilidade	Perigo para o entrincheiramento de políticas – obriga a considerar custos de articulação multinível
	Inovação	Maior experimentação de políticas públicas locais partindo de mais informação	Não há evidências suficientes que demonstrem este argumento

Fonte: autoria própria com base em Teles, (2021).

A proliferação argumentativa salienta a relevância do tema para o pensamento teórico e o afastamento dos critérios de eficiência e eficácia económicos como exclusivos da opção descentralização e que estes devem ser lidos com a cautela necessária quanto à sua qualificação.

É crível que a discussão pública em torno da regionalização, uma das expressões da descentralização, que culminou com a realização do Referendo de 8 de novembro de 1998, tenha influenciado a opção por um modelo assente no princípio do localismo. A regionalização, uma expressão da descentralização, tem, na teoria, o intuito de estabelecer divisões territoriais que permitam o desenvolvimento de uma nova organização do Estado, favorecendo, segundo Yoder (2003), a descentralização de autoridade, potenciando melhores e mais rápidas decisões em benefício do cidadão, como defende Rodríguez-Poise (2008), acrescentando inovação nas políticas públicas, como referem Rodríguez-Pose & Bwire (2004), favorecendo uma espécie de competição entre governos locais com o intuito de potenciar resultados, como alegou Prud'homme (1995) e promovendo maior equidade, de acordo com Martínez-Vázquez, Lago-Peñas & Sacchi (2017), porquanto a proximidade da decisão favorecerá a maximização do bem-estar dos cidadãos e a redução das desigualdades.

No caso português, com as vantagens teóricas trazidas pelas ciências políticas contrasta a representação social sobre a descentralização que, em resultado da campanha contra a regionalização, se perpetua: a criação de uma nova classe política, o aumento da despesa pública, a divisão da unidade nacional, segundo Pereira (2021) e o aumento do

nepotismo, corrupção ou infrações conexas. Adhikari & Dhital (2021) apontam algumas críticas à descentralização. Os autores referem haver evidências de um aumento dos custos médios de provisão dos bens públicos e de assimetrias fiscais que possam prejudicar o investimento nas regiões mais pobres. Há, ainda, evidências de países onde a má qualidade dos recursos humanos da Administração Pública aliada a processos burocráticos complexos pode, de acordo com Tanzi (1995) aumentar a corrupção.

Não sendo este o espaço de discussão sobre qual o modelo administrativo mais adequado para Portugal, este assunto é pertinente, porque se entende que o pensamento da relevância democrática de um poder de decisão próximo da população tenha estado na matriz daqueles que tiveram a missão de desenhar o sistema protetivo de crianças em perigo.

A opção pela territorialização do Sistema é clara, não só no que respeita à organização da intervenção comunitária da responsabilidade das Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude, mas, sobretudo na criação de uma instituição autónoma, com competência territorial, centrada nos limites municipais, conforme o artigo 15.º da LPCJP (com a exceção verificada nos territórios em que o volume processual obrigou a um desdobramento das Comissões de Proteção e, nesse caso, o âmbito territorial é coincidente com um conjunto específico de freguesias devidamente identificadas, como é o caso de Lisboa, Porto e Sintra) e que é a expressão profundamente democrática da representação da comunidade local no cumprimento irrecusável da corresponsabilidade dessa comunidade pelas suas crianças, como é a Comissão de Proteção de crianças e jovens.

Tal como o anteriormente apontado pelos autores que criticam a descentralização, é possível colocar em perspetiva os dados empíricos publicados pela CNPDPCJ sobre a atuação das Comissões de Proteção.

O Quadro 6 mostra que a taxa de incidência da medida de acolhimento residencial – a medida que entrega a criança à tutela do Estado, aplicada quer pelas Comissões de Proteção, quer pelo Tribunal – em Bragança, Guarda e Portalegre, é mais alta quando comparada com os demais distritos. No mesmo sentido, ainda que ligeiramente inferior, a taxa de incidência para os distritos de Coimbra, Castelo Branco é igualmente elevada. Todos estes distritos estão localizados no interior do país ou, como é o caso do distrito de Coimbra, apenas uma pequena percentagem do território fica localizado no litoral. Estes dados levantam a questão de saber se a opção por uma solução de intervenção descentralizada tem levado a uma aplicação assimétrica das medidas a executar em regime de colocação. Para tal, seria

necessário verificar se o interior do país é realmente desfavorecido por comparação com os territórios litorais no que respeita a recursos sociais e se esse facto é determinante para decisão de aplicação da medida de acolhimento residencial. Tal hipótese de estudo futuro talvez devesse partir de uma unidade de análise diferente da unidade “distrito”, como estão organizados os dados dos sucessivos Relatórios de Avaliação da Atividade apresentados pela CNPDPCJ na medida em que há muitos concelhos que, pertencendo a distritos do litoral do país, sofrem dos mesmos problemas da interioridade. Dito de outra forma, é possível admitir, com base no princípio do localismo, que uma mesma criança, sujeito de processo de promoção e proteção, tivesse medidas diferentes dependentes da origem territorial da Comissão de Proteção que a aplica. É uma experiência social impossível de se executar, mas a sua mera hipótese levanta questões no que diz respeito à equidade de recursos e ao direito à igualdade de tratamento de que a criança é titular.

Quadro 7: Crianças e Jovens⁷ com Medida de Acolhimento Residencial 2021

Distrito/Região Autónoma	Total de crianças e jovens [(0-24 anos) (N.º)]	Total das crianças e jovens em acolhimento [(0-24 anos) (N.º)]	Taxa de incidência (%)
Lisboa	570.326	1.299	0,23%
Porto	423.389	997	0,24%
Setúbal	218.119	426	0,20%
Coimbra	85.453	416	0,49%
Braga	210.113	406	0,19%
Aveiro	159.312	404	0,25%
Faro	108.657	311	0,29%
Santarém	94.822	296	0,31%
Açores	62.800	255	0,41%
Madeira	60.139	240	0,40%
Leiria	104.028	187	0,18%
Castelo Branco	33.937	155	0,46%
Guarda	25.615	149	0,58%
Bragança	22.130	139	0,63%
Beja	31.376	128	0,41%
Viseu	75.236	119	0,16%
Vila Real	35.818	117	0,33%

⁷ O relatório Casa é publicado pelo Instituto da Segurança Social (ISS) anualmente. Como ilustrado na Figura 2, é ao ISS que compete a gestão das medidas de colocação (com a exceção do território da área metropolitana de Lisboa) quer a medida seja decidida pelas comissões de proteção quer pelos tribunais. Nos termos da LPCJP esta medida pode ser mantida, a requerimento do jovem e mantendo-se a frequência de formação profissional ou académica, até ao limite dos 25 anos. É por essa razão que os dados compilados se estendam até àquela idade.

Viana do Castelo	48.178	114	0,24%
Portalegre	22.227	110	0,49%
Évora	33.304	101	0,30%

Fonte: Relatório CASA 2021, publicado pelo Instituto da Segurança Social.

Atenta a coincidência territorial das Comissões de Proteção com o poder autárquico importa-nos para este estudo analisar, com detalhe, o papel do Município, primeiro como Entidade com competência em Matéria de Infância e Juventude, sublinhado o seu papel de liderança na assunção da responsabilidade específica de promoção dos direitos e proteção das crianças e, depois, na relação dos seus órgãos com a Comissão de Proteção, analisando-se o convívio e a partilha de território por parte de duas autoridades administrativas independentes.

5. O Papel dos Municípios nos diferentes patamares do Sistema Nacional de Proteção

5.1 O Município enquanto Entidade com Competência em Matéria de Infância e Juventude

Como já referido, a proteção das crianças é inequivocamente interesse público que, desde logo, deve ser prosseguido, subsidiariamente, pelas autarquias locais (cfr. artigo 4.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação). A definição destas “Entidades com Competência” é mais específica e esclarece que estas têm de desenvolver atividades na área da infância e juventude para se lhes conferir legitimidade para intervir em matéria de proteção e promoção daqueles direitos. Os diferentes órgãos autárquicos têm um conjunto significativo de atribuições para o efeito. A título de exemplo: as atribuições previstas nas als. C), d), e), f) e k) do n.º 2 do artigo 7.º e als. D), f), g), h), i) do n.º 2 do artigo 23.º, todos da citada Lei n.º 75/2013. E estas competências tendem a ser densificadas no seguimento da transferência de competências para as autarquias em matéria de habitação (DL n.º 105/2018, de 29 de novembro), educação (DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro), saúde (DL n.º 23/2019, de 30 de janeiro) e ação social (DL n.º 55/2020, de 12 de agosto) que vieram, não só reforçar a sua legitimidade para intervir em matéria de direitos das crianças, como as tornaram, possivelmente, no parceiro privilegiado.

Os Municípios estão, por conseguinte, qualificados como Entidade com Competência em Matéria de Infância e Juventude a quem o legislador confere a responsabilidade de, em primeira linha e, de preferência, em parceria (n.º 2 do artigo 7.º da LPCJP), “promover ações de prevenção primária e secundária, nomeadamente, mediante a definição de planos de ação local para a infância e juventude, visando a promoção, defesa e concretização dos direitos das crianças e do jovem” (cfr. n.º 1 do artigo 7.º deste diploma).

A leitura sistemática da legislação faz-nos crer na relevância do papel da autarquia na tomada da iniciativa de organização da intervenção social concelhia. Tal decorre das competências autárquicas já elencadas, mas decorre também do papel conferido à autarquia no que respeita à “Rede Social”, criada pelo DL n.º 115/2006, de 14 de junho (entretanto alterado pelo DL n.º 55/2020, de 12 de agosto), que confere ao Presidente da câmara, ou Vereador com poderes delegados, a presidência do Conselho Local de Ação Social (CLAS) que pretende, entre outras competências, “fomentar a articulação entre organismos públicos e privados do concelho visando uma atuação concertada na prevenção e resolução dos

problemas locais de exclusão social e pobreza”, cfr. al. d) do artigo 26.º do referido diploma legal.

Trazemos à colação este diploma não só para demonstrar a coerência entre os diplomas legais, mas, também, para nos referirmos à articulação deste com a lei de proteção em matéria de planeamento estratégico. O legislador insta as ECMIJ à definição de planos de ação local para a infância e juventude. Esta atribuição faz sentido se for elaborada em estreita colaboração com o Conselho Local de Ação Social, presidido pelo Presidente da Câmara Municipal ou Vereador com poderes delegados, que tem competência para aprovar o Plano de Desenvolvimento Social [redigido pelo Núcleo executivo do CLAS, cfr. a al. e) do artigo 28.º do DL n.º 115/2006, de 14 de junho]. Eventualmente, o plano de ação local para a infância e juventude constituir-se-ia como capítulo autónomo do Plano de Desenvolvimento Social e este com os demais instrumentos de planeamento estratégicos concelhios e regionais. Nesta matéria haverá ainda muito caminho a percorrer, desde logo, na mudança cultural e na assunção de uma verdadeira colaboração, ainda que menos em termos de competição interinstitucional. Quanto a nós, será importante que todas as autarquias assumam a liderança no processo organizativo da intervenção da primeira linha em matéria de infância e juventude, mormente no que respeita às crianças e jovens em perigo, pondo as diferentes instituições a partilhar e a comunicar de forma adequada para cumprirem, quer as suas funções de planeamento, quer as competências de avaliação e intervenção. Ainda que o legislador não tenha atribuído a competência de liderança à autarquia de forma expressa, esse papel resulta-lhe inato como organismo autónomo que é, competente para definir políticas públicas locais.

Importa ainda sublinhar que, como entidade com competência em matéria de infância e juventude, o legislador confere às autarquias a competência de “executar os atos materiais inerentes às medidas de promoção e proteção aplicadas pela Comissão de Proteção ou pelo Tribunal (...)”, cfr. al. d) do artigo 7.º da LPCJP. Esta norma pode, quanto a nós, ser acautelada pelas autarquias locais, nos diferentes regulamentos municipais, para tornar transparente a priorização da atribuição de um subsídio, apoio habitacional, isenções de taxas, etc., sempre que a medida aplicada assim o determine. A inexistência de norma em regulamento municipal poderá criar entraves à execução do ato material ali definido. Aspeto que abordaremos com outro detalhe quando falarmos especificamente do representante do Município nas Comissões de Proteção e do seu estatuto enquanto membro.

5.2 A relação dos Municípios com as Comissões de Proteção

Já na relação do Município com as Comissões de Proteção importa clarificar a relação da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. No final aludiremos à eventual participação ao papel das Freguesias que, apenas em casos muito especiais, são chamadas à colação.

5.2.1 As competências da Assembleia Municipal

À Assembleia Municipal compete “designar quatro cidadãos eleitores, preferencialmente com especiais conhecimentos ou capacidades para intervir na área das crianças e jovens em perigo”, para integrarem a comissão alargada [cfr. al. l) do n.º 1 do artigo 17.º da LPCJP]. Estes cidadãos eleitores, irão cumprir um mandato de três anos, renovável até ao limite de 9 anos (cfr. artigo 26.º da LPCJP).

O primeiro aspeto a notar é o facto de o legislador afastar o papel de representantes da Assembleia Municipal às pessoas por esta escolhidas. Nas restantes alíneas o legislador refere-se expressamente à presença de um representante (da educação, da saúde, etc.) enquanto, neste caso, fala em quatro cidadãos eleitores. Perdeu-se no tempo a razão da opção pelo critério da designação de quatro e não de outro número. O que nos parece evidente é que o legislador quis vincar a importância da comunidade e do seu sentir destas matérias ao sublinhar a preponderância numérica destes em detrimento dos representantes de cada instituição ou entidade, que pode ser apenas um, mesmo quando este possa representar um conjunto de instituições existentes numa determinada comunidade, como é o caso do representante do conjunto das Instituições Particulares de Solidariedade Social ou Organizações Não Governamentais.

Não esclareceu, porém, o legislador como deve ser feita a escolha destes cidadãos. E é esta dúvida que tem produzido práticas que vão criando situações complexas que obstaculizam o bom, normal e regular funcionamento da Comissão de Proteção.

Primeiramente, há que referir os muitos casos em que a Assembleia Municipal opta por escolher os quatro cidadãos de entre os membros da própria assembleia. Não estabelece o legislador qualquer obstáculo a tal escolha. Importante será a compreensão de que estes cidadãos não irão representar a Assembleia Municipal na Comissão de Proteção, que não

representam nenhuma bancada partidária e que não há direito às habituais subvenções que recebem quando participam nas reuniões das Assembleias Municipais.

Em segundo lugar, aponta-se as vezes em que as Assembleias Municipais questionam se devem adotar o método de Hondt⁸ o que parece ser sintomático da incompreensão quanto ao papel destes cidadãos como membros da Comissão de Proteção. Uma vez que estes não representam a Assembleia Municipal, e menos ainda, os partidos com assento, é irrelevante a forma como estes se identificam, devendo relevar, sim, as suas soft skills (competências pessoais) ou hard skills (conhecimento profissional à luz de uma dimensão técnica) para integrarem uma instituição que tem por missão a proteção das crianças em perigo, colocando-as em prática nesse papel.

O terceiro aspeto é o facto de o legislador ter qualificado estes cidadãos como *eleitores*. Neste ponto, tem sido levantada a questão de saber se é possível ou não a designação de outras pessoas que não estejam recenseadas na área territorial da Comissão de Proteção para onde irão estes designados. Tal tem-se colocado sobretudo no que respeita à designação de uma pessoa que, ainda que não seja recenseada numa determinada área geográfica, exerce aí o seu emprego e este está relacionado com as crianças em perigo. Ainda que o legislador não o esclareça, parece-nos que a escolha deva cair sobre alguém que seja eleitor nesse município e não noutra. Caso assim não fosse, que outra razão teria o legislador para prescrever a qualidade de eleitor para o cidadão a designar? Esta questão tem sido controversa e tem feito com que uma ou outra Assembleia Municipal, com intenções ou decisões contrárias a este entendimento, solicite pareceres jurídicos à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens⁹ que casuisticamente tem respondido, ainda que de forma pouco contundente, no sentido de que deve a Assembleia Municipal designar cidadãos eleitores recenseados no Município que corresponda à Assembleia Municipal que os designa.

Uma quarta questão, ainda, tem a ver com a duração do mandato destes cidadãos. Ao longo dos anos tem sido prática a designação de quatro novos cidadãos assim que a nova Assembleia Municipal é instalada depois das eleições autárquicas, fazendo com que os

⁸ Modelo matemático utilizado em Portugal nas eleições legislativas, autárquicas e para o Parlamento Europeu que visa assegurar a representação de diferentes partidos (Teixeira, 2016).

⁹ Os pareceres emitidos pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens, sobre esta ou outra qualquer matéria, não estão publicados e acessíveis para consulta, porém foi possível ter acesso a estes através da própria CNPDPCJ e Comissões. Junta-se em anexo um parecer jurídico ilustrativo.

mandatos válidos dos membros anteriormente designados cessem. Tal prática resultava de interpretações equivocadas do papel dos cidadãos eleitores designados. Acreditando-se que estes representavam a Assembleia Municipal, então teriam de ser membros da Assembleia Municipal o que fazia com que a própria Comissão de Proteção tomasse a iniciativa de solicitar à Assembleia Municipal que designasse novos cidadãos eleitores, logo após o ato eleitoral autárquico. A CNPDPCJ esclareceu, por diversas vezes, enviando ofícios circulares às Comissões, que o mandato destes membros não está, necessariamente, conectado com o mandato autárquico. Em 2021, na sequência das eleições autárquicas de 2020, a CNPDPCJ emitiu, publicou e enviou a todas as Assembleias Municipais a Recomendação n.º 2/CNPDPCJ/2021¹⁰ que refere:

“1) (...) as CPCJ se abstenham de solicitar às autarquias pronúncia sobre a manutenção em funções de membros anteriormente designados cujos mandatos se mostrem em curso. 2) (...). 3) Nas situações em que, na sequência da realização de eleições autárquicas, seja indicada ou designada nova pessoa sem que tenha decorrido o período de duração do mandato de membro anteriormente designado, a CPCJ comunique à autarquia a inviabilidade de atender a tal substituição, por falta de enquadramento legal habilitante.”.

Não obstante, a Assembleia Municipal de Amares solicitou parecer à CCDR-N que emitiu o parecer identificado como INF_DSAJAL_CG_3515/2022 de 16 de março de 2022, que, reconhecendo à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens a competência exclusiva para se pronunciar sobre a matéria em apreço, reproduz e confirma as orientações dadas por aquela instituição.

Por fim, importa sublinhar a responsabilidade da Assembleia Municipal de receber o Relatório de Atividades elaborado pelo Presidente da Comissão de Proteção, cfr. al. d) do artigo 24.º da LPCJP, aprovado pela comissão alargada nos termos da al. j) do artigo 18.º da mesma Lei, e que nos termos do n.º 2 do artigo 32.º do mesmo diploma é remetido até 31 de janeiro do ano seguinte.

Mais uma vez esta não esclarece o que deve a Assembleia Municipal fazer com o Relatório de Atividades da Comissão de Proteção. A prática corrente faz com que muitos

¹⁰ Tal como os pareceres jurídicos as recomendações ou diretivas emitidas pela CNPDPCJ, ainda que publicadas, apenas estão disponíveis na área restrita do site.

Presidentes das Assembleias Municipais apenas informem a Assembleia que o documento foi recebido, revelando-se, assim, uma mera formalidade inócua. Quanto a nós, trata-se de um prestar de contas essencial feito junto do órgão autárquico representativo da comunidade. Temos vindo a defender que deverá o Presidente da Comissão de Proteção solicitar ao Presidente da Assembleia Municipal autorização para apresentar publicamente o relatório, em sessão desse órgão, aproveitando-se tal momento como oportunidade para esclarecer a atuação da Comissão de Proteção, recorde-se, onde se encontram em funções os cidadãos eleitores por si designados, apontar os principais obstáculos e demonstrar as sinergias da colaboração institucional e, dessa forma, promover uma maior atenção sobre a infância e juventude na definição das políticas públicas locais. Não se conhece ainda nenhum território em que tal seja posto em prática. Ainda assim, sublinha-se que esta responsabilidade da Assembleia Municipal, assim descrita pelo legislador, confere àquela um papel de *compliance* face ao trabalho desenvolvido pela Comissão de Proteção.

5.2.2 As competências da Câmara Municipal

As questões que se levantam da relação da câmara municipal com as Comissões de Proteção são de índole mais complexa ou, pelo menos a prática, tem criado um conjunto de questões de difícil resolução. Questões que se prendem com a representação, mas também com uma certa captura política e, sobretudo, financeira das Comissões de Proteção pelas câmaras municipais e que passaremos de seguida a enunciar e analisar.

Em primeiro lugar temos, desde logo, a responsabilidade da Câmara Municipal de designar um representante. A al. a) do artigo 17.º da LPCJP refere: “um representante do município, a indicar pela câmara municipal (...)” e que terá assento, por inerência, na comissão restrita, cfr. n.º 2 do artigo 20.º da LPCPJ. A interpretação que tem vindo a ser feita e propalada pela Comissão Nacional é a de que este membro representa, na Comissão de Proteção, o conjunto dos órgãos autárquicos do Município. Poderia não levantar-se qualquer questão quanto a essa interpretação não fosse o que está previsto no estatuto do membro previsto no n.º 1 do artigo 25.º da LPCJP, que importa aqui avocar: “representam e obrigam os serviços e entidades que os designam”, e acrescenta-se ainda que: “as deliberações da Comissão de Proteção são vinculativas e de execução obrigatória para os serviços e entidades nela representados”. Ora, no confronto das normas com a interpretação

que tem vindo a ser feita pela Comissão Nacional, tal significará que a pessoa escolhida pela Câmara Municipal obriga e vincula não só a Câmara Municipal como também a Assembleia Municipal ao cumprimento do que ali for deliberado? Atendendo às funções deliberativas da Assembleia Municipal e às executivas da Câmara Municipal não seria mais adequado para se cumprir tal interpretação que o representante fosse escolhido pela Assembleia ainda que por indicação da Câmara? Trata-se de uma reflexão, por ora meramente académica, uma vez que, a grande maioria das Câmaras Municipais, tem optado por indicar como representante um eleito local ou um seu dirigente ou técnico superior o que parece resolver ou, pelo menos, apaziguar a questão. Por outro lado, a dimensão do poder vinculativo das decisões das Comissões, ainda que teleologicamente relevante é, na prática, inócuo.

De facto, tem sido prática comum a designação de eleitos locais ou dirigentes que, acabam, muitas vezes, por assumir a presidência da Comissão de Proteção havendo, naturalmente, riscos de captura política daquela instituição. Ainda que a percentagem de eleitos locais a assumir a presidência tenha vindo a diminuir ao longo do tempo, como demonstra o Quadro 7, em 2021 quase 40% das Comissões eram presididas pelo representante do Município, ainda que não necessariamente eleitos locais, porquanto esse dado não existe a nível nacional.

Quadro 8: Percentagem de presidentes das CPCJ representantes do Município

Ano	% Presidências do Município
2007	52,9%
2008	52,8%
2009	54,1%
2010	51,5%
2011	52,2%
2012	54,1%
2013	51,5%
2014	51,3%
2015	51,9%
2016	48,7%
2017	46,6%
2018	43,7%
2019	41,9%
2020	41,9%
2021	39,7%

Fonte: Autoria Própria a partir dos Relatórios de Avaliação da Atividade das CPCJ 2007 a 2021

No entanto, de acordo com os dados fornecidos pela Equipa Técnica Regional do Centro¹¹ da CNPDPCJ, na área territorial da sua intervenção, que abrange cem comissões (100) de proteção das atuais trezentas e onze (311) existentes em todo o território nacional, mais de trinta representantes dos municípios designados pela câmara municipal são Vereadores, e destes, vinte e oito (28) assumem a presidência da Comissão.

Quase sempre o Vereador(a) com os pelouros delegados de Educação e Ação Social. Não teríamos qualquer objeção a esta prática não fosse esta criadora ou, pelo menos, perpetuadora de uma certa confusão e emaranhamento institucional, transformando as Comissões, mais vezes que poucas, num mero gabinete da câmara municipal. Muitos destes têm, até, poderes expressamente delegados pelo Presidente da Câmara na “área da Comissão de Proteção” tal como têm para as áreas da Educação ou Ação Social ou outras.

Acresce que a designação dos membros por parte das diferentes entidades que, segundo Carmo (2010) não tem como objetivo a mera representação, mas sim para o exercício de funções técnicas e operativas. Esta é também a perspetiva da Comissão Nacional e que está plasmado na recomendação n.º 2/CNPDPCJ/2019 que veio esclarecer que todos os membros da comissão restrita têm como função a gestão de processos de promoção e proteção.

Ora, temos dúvidas de que seja da competência de um eleito local esta função operativa. Não está em causa, obviamente a sua competência, mas sim a dimensão tempo de afetação à instituição Comissão de Proteção. E sobre esta questão esclarece o n.º 3 do artigo 22.º da LPCPJ que “*os membros da comissão restrita exercem funções em regime de tempo completo ou de tempo parcial, em conformidade com os critérios de referência estabelecidos pela Comissão Nacional*”. Esses critérios foram finalmente publicados pela Comissão Nacional através do Ofício Circular n.º 9/2020, que estabelece múltiplos de sete horas de trabalho por semana até ao tempo completo. Terá o Vereador ou Vereadora pelo menos sete horas de trabalho semanal para despender para a relevante função da comissão restrita? Ou catorze? Ou vinte e uma horas? Acrescentam-se a estas interrogações umas tantas outras

¹¹ As Equipas Técnicas Regionais (ETR) são um serviço desconcentrado da CNPDPCJ, previstas no artigo 13.º-A aditado pelo Decreto-Lei n.º 139/2017, de 10 de novembro, que alterou o DL n.º 159/2015, de 10 de agosto, que têm, entre outras, a competência de acompanhar e apoiar as comissões de proteção da sua área territorial de abrangência. Foram criadas cinco ETR para o território continental. Às Regiões Autónomas da Madeira e do Açores, atenta à sua autonomia, foi dada a possibilidade de uma reorganização diferente no nome e funções: A RA dos Açores criou o Comissariado para a Infância e Juventude que tem funções próximas daquelas que são acometidas à CNPDPCJ e a RA da Madeira ainda não definiu formalmente o seu modelo de apoio e acompanhamento às CPCJ do arquipélago, mas aproxima-se mais do modelo continental.

quando o representante do Município é eleito Presidente da Comissão. O Presidente é eleito pelo plenário da comissão alargada de entre todos os membros, cfr. n.º 1 do artigo 23.º da LPCJP. Com algumas exceções, sempre que o Vereador é designado representante do Município, é eleito Presidente da Comissão. A elegibilidade resulta-lhe do halo de se ter submetido ao processo eleitoral autárquico e não tanto do seu conhecimento e aptidão nestas matérias, ou da sua capacidade de liderança e de comunicação, e que deveriam estar presentes no momento do ato eleitoral da CPCJ. O legislador, preocupado com o bom funcionamento das Comissões de Proteção, e, em especial, com aquelas que têm grande volume processual, estabeleceu no n.º 5 do mesmo artigo que “*o presidente da comissão exerce as suas funções a tempo inteiro, sempre que a população residente na área de competência territorial da respetiva comissão for, pelo menos, igual a 5000 habitantes com idade igual ou inferior a 18 anos*”. Então, se se der o caso de o Presidente eleito ser Vereador, este deve renunciar ao mandato de Vereador para ser Presidente da CPCJ? A questão coloca-se, sobretudo, porque o exercício da presidência, i.e. *o exercício efetivo da presidência é obrigatório para o membro eleito e vincula (...) a entidade representada* – cfr. n.º 4 do artigo 23.º da LPCJP, sendo, para esse efeito, e como decorre do número seguinte, enviada certidão da ata que o elegeu Presidente à sua entidade de origem. Não se trata de uma eleição a que os membros se candidatem, mas antes, de um cargo que resulta do simples facto de se ser representante. A resposta à questão suprarreferida deveria ser solucionada a montante: sabendo a Câmara Municipal que o seu representante pode ser eleito Presidente da CPCJ e, por essa razão, ter de ficar afeto a tempo inteiro, deveria designar alguém com essa disponibilidade, que nunca poderá ser um eleito local, face às responsabilidades que lhe são inerentes nessa qualidade. Na prática, as Câmaras Municipais têm introduzido um outro entendimento sobre o conceito de “tempo inteiro”. Numa, talvez exagerada, amplitude interpretativa, estas têm entendido que a expressão “*a tempo inteiro*” pode ser sinónima ou equiparada a “disponível a todo o tempo”, escudando-se nessa interpretação para perpetuar a presença do Vereador na Comissão de Proteção e com funções de presidente. Esclareceu a Comissão Nacional através da Recomendação n.º 5/CNPDPCJ/2018, que o conceito de “tempo inteiro” deve ser lido como correspondendo a 35 horas de trabalho semanal.

Uma segunda atribuição das Câmaras Municipais é o apoio ao funcionamento previsto no artigo 14.º da LPCJP. Apesar do que atrás referimos sobre a autonomia das Comissões

de Proteção, pende sobre estas um agrilhoamento que, em grande medida, as subordina ao poder político e financeiro autárquico.

Estamos em crer que a boa intenção do legislador em centrar as Comissões de Proteção no seu objetivo e objeto tenha olvidado que uma importante dimensão da autonomia institucional é a independência financeira.

Esta perspetiva do legislador permite aligeirar o peso burocrático da instituição Comissão de Proteção: as Câmaras Municipais ficam responsáveis pelo apoio ao funcionamento, designadamente, no que respeita às questões logísticas (meios e equipamentos necessários, designadamente instalações, informática, comunicações e transportes), financeira (através da disponibilização de um fundo de maneiço para suportar despesas ocasionais e de pequeno montante, verba para contratação de seguro de alguns membros que representam entidades diferentes da sua entidade patronal) e apoio administrativo (cedência de funcionário administrativo). Não se trata tanto de ver as Comissões de Proteção como empresas municipais que, neste caso, ainda que controladas pela Câmara Municipal têm orçamento próprio, mas simplesmente de resolver, com previsão legal, uma questão que, no entendimento do legislador, não fez sentido dotar as comissões de orçamento e contabilidade próprias.

Trata-se, portanto, e mais uma vez, da lógica da *Governance* em que as Câmaras Municipais afetam os recursos materiais para solucionar as necessidades de funcionamento de uma instituição de âmbito territorial coincidente com o do Município e que prossegue objetivos coincidentes com os seus, ainda que em patamares subsidiários. No entanto, há algumas questões práticas que têm dificultado o reconhecimento das reais necessidades institucionais das Comissões de Proteção assim como impedem a monitorização dos custos associados ao seu funcionamento.

A redação do n.º 1 do artigo 14.º da LPCJP apesar de atribuir como competência própria dos Municípios o apoio ao funcionamento, refere: “*podendo, para o efeito, ser celebrados protocolos de cooperação com os serviços e organismos do Estado representados na Comissão Nacional*”. E é aqui que nos parece que a fórmula encontrada não terá sido a mais adequada.

Desde 2016 que a Comissão Nacional firmou um protocolo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (adiante ANMP) em que aquela se outorga da responsabilidade de transferir verba para as Câmaras Municipais. Estas verbas são

transferidas a título compensatório e não resulta do protocolo nenhuma responsabilidade de monitorização da afetação desses recursos económicos nem pela ANMP, nem pela Comissão Nacional. Na verdade, uma tal monitorização parecer-nos-ia até contrária à autonomia de que gozam as autarquias locais, prevista, desde logo, no artigo 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local, ratificada pela Resolução da Assembleia da República 28/90, de 23 de outubro.

Este é, na verdade, o segundo protocolo assinado com a ANMP sobre esta matéria. Em 2001 foi estabelecido um primeiro protocolo designado de Protocolo de Cooperação, assinado pelo Governo, representado pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade e pelo Ministro da Justiça, e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, que visou estabelecer um conjunto de entendimentos necessários à instalação das Comissões de Proteção até aí inexistentes. O referido protocolo estabelece uma comparticipação a entregar aos Municípios para estes garantirem o funcionamento das despesas, cfr. a al. b) do n.º 2 do Protocolo de Cooperação.

Já em 2017, depois da publicação da alteração da lei de proteção de crianças e jovens ocorrida em 2015, da extinção da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco e da criação, em seu lugar, da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, foi firmado novo Protocolo de Cooperação, assinado, desta vez, pelo Presidente da Comissão Nacional com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, que tinha um conjunto de fórmulas de cálculo para a definição de escalões e definição da subvenção a atribuir a cada autarquia. Desde essa data que a maior fatia do orçamento anual da Comissão Nacional é canalizada diretamente para os Municípios. Estamos a falar de uma verba próxima de sete milhões de euros anuais.

Surpreende a prática adotada atenta a redação da LPCJP, que prevê expressamente que o protocolo, a existir (não resulta da redação que se trate de uma norma perentória), deva ser assinado entre o Município “serviços e organismos do Estado” representados na Comissão Nacional. A Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens é, nos termos do DL n.º 159/2015, de 10 de agosto, na sua atual redação, composta por um representante da Presidência de Conselho de Ministros; um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da juventude; um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna; um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da justiça; outro a designar pelo

membro do Governo responsável pela área da saúde; outro pela área da educação; outro pela área da solidariedade e da segurança social; um magistrado do Ministério Público, em representação do Procurador-Geral da República; uma personalidade a indicar pelo Provedor de Justiça; um representante do Governo Regional dos Açores; um representante do Governo Regional da Madeira; um representante do Conselho Nacional da Juventude; um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; um representante da Associação Nacional das Freguesias; outro da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade; um representante da união das Misericórdias; outro da união das Mutualidades; e outro, ainda, da Confederação Nacional das Associações de Pais.

Qualquer dos serviços públicos representados poderia assumir o Protocolo de cooperação com o(s) Município(s) que solicitassem esse apoio. Temos dúvidas quanto ao facto desse protocolo ser assinado com a própria Comissão Nacional.

É interessante reparar que este Protocolo está divulgado no site da ANMP conjuntamente com um parecer solicitado pelo então Diretor Executivo da Comissão Nacional à Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) sobre se deveria ou não o Ministério da Justiça ser parte deste protocolo. Parecer este que categoricamente afasta dessa responsabilidade aquele Ministério. A leitura que fazemos deste pedido de parecer, tendo em consideração a interpretação dos factos, no quadro das funções profissionais por nós desempenhada, é a de que, à data, haveria já a ideia de que formalmente seria mais adequado que, pelo menos um dos organismos representados na Comissão Nacional subscrevesse o Protocolo de Cooperação de forma a melhor ajustá-lo à letra da lei.

5.3 As Freguesias e o seu papel no Sistema de Proteção de Crianças em Perigo

Não parece resultar das atribuições das Freguesias, previstas no artigo 7.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nem mesmo da LPCJP, a possibilidade de se afastarem as Freguesias de atuar preventiva e interventivamente em benefício das crianças como um todo e das que se encontram em perigo em particular. Por um lado, resulta claro do que já anteriormente referimos que a expressão utilizada pelo legislador ao incluir a expressão “entidades”, ao invés de definir ou tipificar a que instituições se pretendia referir, teve o objetivo de ser o mais abrangente possível para integrar toda a Administração Pública, setor

privado e cooperativo nesta missão que é, mais vezes do que o desejável, impraticável. Por outro lado, a previsão expressa de atribuições da área social como a educação, a cultura e os tempos livres, os cuidados primários de saúde e a ação social [al. c) d) e) e f) do n.º 7 do artigo 7.º da já citada Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro] qualifica a Freguesia como Entidade com Competência em Matéria de Infância e Juventude.

Neste particular, importa ainda referir que apesar do DL n.º 57/2019, de 30 de abril, na redação vigente, que concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das Freguesias, não ter especificamente elencadas atribuições diretamente relevantes para a matéria que aqui nos traz, não é despidendo referir que, no limite, o bom trato urbano relacionado com a limpeza e conservação de equipamento e espaços públicos, tal como previsto no artigo 2.º, n.º 1, als. e) e f), daquele diploma constitui-se também como garantia dos direitos do cidadão-criança.

O desafio que se coloca a cada Freguesia como Entidade com Competência em Matéria de Infância e Juventude, não resultando, portanto, da sua natureza, competências e atribuições, parece resultar muito mais da sua área territorial que se conecta com a dimensão da organização e do número de recursos humanos previstos no seu mapa de pessoal. Se é inequívoco que no caso de Lisboa, Porto, Vila Nova de Gaia, só para citar alguns dos mais relevantes, as freguesias têm capacidade financeira que lhes permite a contratação de técnicos superiores da área do Serviço Social e até de Psicologia, o mesmo já não acontece nos territórios em que as freguesias veem o seu mapa de pessoal reduzido a assistentes operacionais e, no máximo, a um ou dois assistentes técnicos. E, neste caso, não estamos só a referir-nos a freguesias integradas em territórios geograficamente deprimidos. Mesmo freguesias de territórios e concelhos populosos têm, muitas vezes, este mesmo problema que, ainda que, secundariamente, a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, tenha procurado resolvê-lo ao promover a União de Freguesias e, dessa forma, ganhar escala e relevância como autarquia local.

A dimensão da freguesia, os seus recursos humanos e materiais impactará, na maior parte das vezes a intervenção de proximidade a este nível.

Já na relação das freguesias com as Comissões de Proteção, aquelas são chamadas a indicar um representante a integrá-la sempre que esteja instalada mais do que uma num mesmo Município, cfr. resulta da al. a) do n.º 1 do artigo 17.º e al. a) do n.º 2 do artigo 15.º, todos da LPCPJ. Nos Municípios de elevada densidade populacional as Comissões estão

sujeitas a volumes processuais de tal forma elevados que se impõe a instalação de mais do que uma nesse Município. Mantendo-se fiel ao critério territorial, o legislador esclarece que nessas circunstâncias passa a competência da representação do Município para aquele que vier a ser indicado pelo conjunto de Freguesias que determinada Comissão de Proteção abranger. Ao contrário do que acontece na norma geral, o legislador não é claro quanto ao órgão da Freguesia responsável pela designação do representante das Freguesias. Neste ponto parece-nos ser adequado que seja a Assembleia de Freguesia a fazê-lo atentas as suas competências. Nestas circunstâncias encontram-se os Municípios de Lisboa com quatro Comissões de Proteção, do Porto com três e de Sintra e de Vila Nova de Gaia com duas, respetivamente.

Às questões que anteriormente levantámos a propósito do representante do município indicado pela câmara municipal e a interpretação que a CNPDPCJ tem veiculado, acresce agora o problema resultante do facto de um representante vincular todas as Freguesias englobadas em cada uma das Comissões de Proteção que dividem o concelho. Estamos perante uma dupla vinculação, ou seja, o representante do Município indicado pelo conjunto de freguesias vincula horizontalmente todas as freguesias que representa assim como vincula verticalmente a Câmara Municipal e a Assembleia de Freguesia. Não só temos sérias dúvidas da eficácia destas normas, como estamos certos de que tal não acontece realmente porquanto tal é, politicamente, inadmissível ainda que, como princípio de direito, e no âmbito do modelo *Governance* que serve a esta análise de marco geodésico, nos pareça abstratamente aliciante.

5.4 A intermunicipalização das Comissões de Proteção: da previsão legal à sua (ir)relevância

Não podíamos deixar de referir a possibilidade da instalação de Comissões de Proteção de âmbito intermunicipal previstas no n.º 2 do artigo 15.º da LPCJP. Neste caso, resulta clara a necessidade do preenchimento do requisito da “adjacência” a que se junta a necessidade de proposta dos Municípios envolvidos e parecer favorável da CNPDPCJ. Não há qualquer crítica nem à sua previsão nem ao critério fixado. Apesar de haver territórios que independentemente da distância, mantêm uma rede colaborativa assente na tradição histórica

ou, até, em matizes identitárias, neste caso, a admitir-se a criação de uma Comissão de Proteção que abrangesse dois ou mais Municípios tal só faria sentido se estes fizessem fronteira entre si atendendo a que a lógica que subjaz a este pensamento é o da maior eficácia e eficiência dos recursos materiais e humanos mas sem descuidar a facilidade de acesso dos clientes/utentes à instituição Comissão de Proteção.

No momento da redação da presente dissertação, não há nenhuma situação destas no país. Tal como a disputa do mapa judiciário, as Comissões parecem enfermar do mesmo problema promovido, essencialmente, pela vontade política dos Municípios em garantir as grandes instituições próximas da sua população. Compreende-se, naturalmente, tal perspetiva política do autarca que disputa o serviço com o seu par. A questão centra-se na gestão de recursos humanos escassos. Fará sentido instalar sucessivamente Comissões de Proteção contíguas que assumem a gestão de um reduzido número de processos de promoção e proteção por ano, lembrando que cada uma é composta, no mínimo por cinco pessoas que, na modalidade restrita, gerem os processos. O critério da racionalidade de recursos humanos dita que seria mais razoável que os Municípios unissem esforços para ter uma Comissão de Proteção partilhada, dotada de conhecimentos técnicos e dedicada apenas a estes assuntos, do que cada Município ter uma Comissão que, pelo seu diminuto volume de trabalho, têm dificuldade em ter assuntos para cumprir as formalidades previstas na LPCJP, designadamente para fazer funcionar os dois órgãos colegiais que a compõem: estamos a falar de reuniões mensais para a modalidade alargada e reuniões quinzenais para a modalidade restrita, por exemplo, ou seja a mobilização de pelo menos quinze membros que integram obrigatoriamente a modalidade alargada e cinco (pelo menos) membros que integram a modalidade restrita.

A este propósito importa recorrer novamente aos dados conhecidos. Os sucessivos Relatórios de Avaliação das CPCJ publicados pela CNPDPCJ informam que apenas 13 Comissões têm mais de 50% do volume processual global.

Uma das críticas feitas publicamente ao atual modelo é a da necessidade de qualificação das respostas que, muitas vezes está associada à noção de escala. Uma Comissão de Proteção que faça a gestão de quatro processos por ano não pode estar rotinada no procedimento recomendado o que, no limite, pode prejudicar a intervenção.

Reconhecemos, claro, que tal mudança, a acontecer, implica negociações e cedências e uma ponderação territorial muito criteriosa que não pode ocorrer por decreto, mas

entendemos que não é irrealizável, sobretudo se forem aproveitadas as sinergias criadas pelas Comunidades Intermunicipais, e, já agora, aproveitando, na medida do possível, o movimento descentralizado que o país parece estar a apostar.

Ainda na dicotomia do centralismo-descentralização e das interrogações levantadas a propósito das Recomendações dirigidas aos órgãos autárquicos, importa analisar com algum pormenor o papel da CNPDPCJ já anteriormente referida como fazendo parte integrante do Sistema Nacional de Proteção de Crianças.

6. De CNPCJR à CNPDPCJ 3.0 – Aspetos evolutivos e a sua projeção

A Comissão Nacional é uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e património próprio, que funciona *no âmbito* do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Foi pelo Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril, que foi inicialmente criada a então designada *Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR)*, a quem competia, designadamente, “*planificar a intervenção do Estado e a coordenação, acompanhamento e avaliação da acção dos organismos públicos e da comunidade na protecção de crianças e jovens em risco*” (cfr. artigo 1.º, n.º 1, da referida Lei).

Como decorre do preâmbulo daquele diploma, esta entidade foi criada na sequência da previsão constitucional decorrente dos artigos 67.º, 69.º e 70.º, que conferem um dever especial de protecção por parte do “*Estado e da sociedade às crianças e jovens órfãos, abandonados ou por qualquer forma privados de um meio familiar normal e da promoção efectiva dos direitos das crianças consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança*”, e foi constituída na dependência conjunta dos Ministros da Justiça e do Trabalho e da Solidariedade, sendo composta por representantes das várias entidades, de naturezas diferentes, com responsabilidades em matéria de infância e juventude, como sendo um representante: da Presidência do Conselho de Ministros a indicar pelo alto-comissário para a Promoção da Igualdade e da Família; do Ministério da Justiça; do Ministério do Trabalho e da Solidariedade; do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; do Procurador-Geral da República; do Provedor de Justiça; da Secretaria de Estado da Juventude; dos Governos da Região Autónoma dos Açores e da Madeira; da Associação Nacional dos Municípios Portugueses; da Associação Nacional das Freguesias; da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social; da União das Misericórdias; da União das Mutualidades; e um dirigente do Gabinete Técnico de Apoio à Comissão Nacional.

Nos termos referido artigo 1.º, n.º 2, tinha, entre outras, a competência de acompanhar as Comissões de Protecção com vista à sua melhoria de desempenho.

Entretanto, o XIX Governo Constitucional, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2013, de 11 de junho, abriu debate, para revisão do sistema de protecção de crianças e jovens em perigo e, entre outros diplomas, do Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril, alterado

pelo Decreto-Lei n.º 65/2013, de 15 de maio, que criou a Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR).

«Quinze anos depois da criação da inicial Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, o objetivo foi 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 locais proporcionando-lhes um acompanhamento qualificado de proximidade», (preâmbulo do DL n.º 159/2015, de 10 de agosto).

Por isso, o Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril, foi, então, revogado pelo Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, que, entretanto, foi alterado em 2017, pelo Decreto-Lei n.º 139/2017, de 10 de novembro.

Este diploma de 2015 criou a atual CNPDPCJ na qual estão representadas as entidades públicas e privadas com ação específica nesta área.

Destaca-se do seu preâmbulo, com relevância para o objeto do nosso estudo, que se tem a intenção de “salvaguarda dos adequados níveis de autonomia administrativa e financeira e “o reforço dos mecanismos de autonomia funcional e os meios operativos”. Composta pelo Conselho Nacional onde têm assento representantes de todos os setores que se operacionaliza em Conselho Nacional Alargado e Restrito e ainda pela Presidência, é atribuída pelo referido diploma legal a função estratégica para a promoção dos direitos das crianças além das competências de acompanhamento de todo o sistema de proteção.

Aqui chegados como se define e como se identifica a Comissão Nacional?

A questão que tem vindo a ser colocada é a de saber de que forma esta pode introduzir melhorias progressivas ao sistema de proteção se não tutela hierarquicamente as Comissões de Proteção nem o conjunto de entidades com competência em matéria de infância e juventude. Sintoma da pouca clareza da identidade deste organismo e do seu papel no sistema de proteção é a proposta que fazem os autores Diogo et al. (2022) quando apelam à necessidade de se criar um conselho nacional para a proteção das crianças. Esta proposta feita em 2022 parece-nos poder significar que o organismo atual e a sua orgânica não são (re)conhecidos pelos autores como tendo uma ação relevante.

O exercício que agora propomos é o de refletir sobre a instituição Comissão Nacional na ótica da sua definição, missão e competências, analisá-las à luz das competências e

atribuições conferidas às Entidades Reguladoras e verificar quais as vantagens que poderiam advir do reconhecimento daquela estrutura com tais atribuições., apontando caminho para a evolução incremental desta organização e do seu papel relevante no Sistema de Proteção de Crianças em Perigo.

6.1 A CNCPPDJ com poderes de regulação ou da CNPDPCJ 3.0

A Regulação Pública surgida nos finais do século XIX nos Estados Unidos foi difundido na Europa na segunda metade do século XX na sequência da insustentabilidade económica e financeira do Estado Providência (Simões, 2014, p. 241) e a passagem a um Estado de Garantia conforme esclarece Gonçalves, (2008). Segundo o mesmo autor, ao Estado passa a competir fazer funcionar os serviços privatizados e a garantir o direito a beneficiar, em condições acessíveis, os serviços de interesse geral. Trata-se de garantir o dogma liberal da separação entre o Estado e a Economia como referem Moreira & Maças (2003), e assumir uma posição neutral de forma a fazer funcionar o mercado livre e que este disponibilize de forma acessível os bens a todos os cidadãos.

A criação das Entidades Reguladoras Independentes resulta do recuo do Estado como interveniente na atividade económica aliado à tendência mundial e europeia de “desgovernamentalização” como refere Moreira & Maças (2003) e da especificidade técnica que o setor regulado exige. Vista muitas vezes como o quarto poder do Estado, a regulação é, de acordo com Gonçalves (2006) uma atividade administrativa e que pode ser assumida, quer por instituições ou organismos pertencentes à Administração tutelada, quer à chamada Administração Indireta Independente (de Andrade, 2017, p. 119).

A regulação pública independente tem-se centrado essencialmente nos setores de grande impacto económico e financeiro: setor da comunicação (ERC), setor energético (ERSE), setor financeiro (CMVM), o setor da aviação civil (ANAC), das águas e resíduos (ERSAR) e do setor da saúde (ERS). A designação destas entidades reguladoras não é a original. Resulta das alterações introduzidas pela lei-quadro das Entidades Reguladoras Independentes (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro) fortemente influenciada pela denominada Declaração de Condeixa, concluída em 2002, elaborada por Vital Moreira e Fernanda Maças.

O caso da Entidade Reguladora da Saúde, criada pelo Decreto-Lei n.º 309/2003, de 10 de dezembro, é, para a nossa análise, particularmente interessante porquanto esta entidade surge claramente com o objetivo de endereçar soluções para as falhas de mercado, como as demais entidades reguladoras para os setores referidos, em particular para a existência de externalidades como defende Neves, (2017).

Na circunstância de que o Estado intervém fortemente neste setor, através do Serviço Nacional de Saúde e que mantém uma relação de colaboração com o setor privado e cooperativo leva-nos a equacionar se não poderia o papel da CNPDPCJ identificar-se com a função reguladora ou, até, eventualmente, transformar-se numa Entidade Reguladora Independente.

Definida como uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e património próprio, que funciona no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, cfr. n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 139/2017, de 10 de novembro, que alterou o DL n.º 159/2015, de 10 de agosto, a Comissão Nacional apresenta-se, desta forma, com autonomia administrativa e patrimonial. Ainda que especificadas as autonomias administrativa e patrimonial, o grau de autonomia da Comissão Nacional não se esgota aí: reconhece-se, desde logo, a autonomia jurídica, financeira, disciplinar interna e autonomia de orientação ou autodeterminação, dimensões identificadas por Dias & Oliveira (2017). Ainda que estas autonomias, normativa e substantivamente identificadas, não dotem a Comissão Nacional da intencional independência conferida às Entidades Reguladoras, não é despicienda esta análise, porquanto não difere muito da personalidade jurídica conferida a essas entidades.

Vejamos, por exemplo, a definição constante no sítio institucional da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos: «A ERSE é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica e de património próprio», ou a definição da Entidade Reguladora da Saúde: «A Entidade Reguladora da Saúde (ERS) é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica e de património próprio e goza de poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios.»

As diferenças nas definições de cada entidade e da Comissão Nacional resultam mais da identidade intrínseca e extrínseca (com a exceção do poder regulamentar - explícito - e do poder sancionatório) assumida, do que de uma diferença formal e ou de competências, como se verá.

Ao analisarmos as competências das Entidades Reguladoras, definidas pela Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, constatamos que estas se centram essencialmente na 1) capacidade de produção de regulamentos; 2) competências de supervisão e fiscalização; 3) competência para a resolução de conflitos e incentivo, 4) *guidance*, informação e formação. Analisaremos cada uma destas dimensões à luz das atribuições conferidas pelo legislador à Comissão Nacional.

6.1.1 Do poder regulamentar

Os regulamentos são vistos como normas jurídicas com valor infralegal (Dias & Oliveira, 2017, p. 162) da competência de órgãos ou autoridades competentes no exercício da função administrativa (de Andrade, 2017, p. 140).

O poder regulamentar resulta, segundo Moniz (2011) do desempenho de uma função normativa prescrita legalmente.

O acima referido DL n.º 159/2015, alterado pelo DL n.º 139/2017, de 10 de novembro, não confere expressamente à CNPDPCJ o poder regulamentar próprio das Entidades Reguladoras, conforme se confirma no artigo 41.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua atual redação. O que, não sendo de estranhar, desde logo porque a Comissão Nacional não é compreendida interna e externamente como entidade reguladora, não deixa de ser relevante para a análise que nos propusemos fazer.

Há, no entanto, algumas características e competências previstas para a Comissão Nacional próximas do valor de regulamento, vejamos:

Estabelece o n.º 3 do artigo 22.º da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na sua atual redação, que compete à Comissão Nacional definir e fixar os tempos de afetação dos membros das comissões. Essa definição dos tempos de referência deveria, a nosso ver, constituir-se através de um regulamento com a previsão de mecanismos de coercibilidade para as entidades que não cumprissem. Como tal nunca foi previsto dessa forma, o que

acontece há mais de 20 anos é o não cumprimento desses tempos de afetação, quer pelos representantes quer, sobretudo, pelos dirigentes desses representantes.

Por outro lado, a competência da Comissão Nacional confere-lhe uma responsabilidade de “*concertar a ação de todas as entidades públicas e privadas, estruturas e programas de intervenção na área da promoção dos direitos e da proteção das crianças e jovens, de modo a reforçar estratégias de cooperação e de racionalização de recursos*”, cfr. al. i) do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 159/2015, alterado pelo DL n.º 139/2017, de 10 de novembro. Tal competência seria mais fácil de cumprir ao abrigo do poder regulamentar atribuído às Entidades Reguladoras.

O regulamento para este efeito, a existir, poderia fundamentar-se na Estratégia Nacional para os Direitos das Crianças (aprovada recentemente pela RCM n.º 112/2020), instrumento resultante dos convénios internacionais como a Convenção sobre os Direitos das Crianças (aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12/09; ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12/09), a Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos das Crianças (aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 7/2014, de 27/01; ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 3/2014, de 27/01) e, mais recentemente, já em 2012, a Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração e os Abusos Sexuais, conhecida como a Convenção de Lanzarote (aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 75/2012, de 28/05; ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 90/2012, de 28/05) e operacionalizar-se através dos planos de ação local para a infância e juventude previstos no n.º 1 do artigo 7.º da LPCJP. Dessa forma, estamos em crer que seria realmente possível objetivar as estratégias de cooperação e racionalização de recursos. A opção do legislador foi a de conferir à Comissão Nacional a competência de emissão de recomendações à luz da compreensão do sistema como modelo *Governance* e da ausência de perspetivar esta instituição como Entidade Reguladora.

No entanto, a inexistência de uma dimensão vinculativa para esta competência e da ausência de mecanismo de fiscalização faz com que muitas das entidades privadas e instituições públicas envolvidas não observem as recomendações emitidas – fazendo delas letra morta – ou observando-as apenas parcialmente, de acordo com a sua própria agenda e interesse, com prejuízo claro para o sistema de proteção de crianças portuguesas.

Compete ainda à Comissão Nacional *formular orientações e emitir diretivas genéricas relativamente ao exercício das competências das CPCJ* [cfr. al. l) do n.º 2 do artigo 3.º do já citado DL n.º 159/2015 em vigor]. Ainda que nesta matéria se possa defender que as Comissões de Proteção estão vinculadas às diretivas genéricas emitidas pela Comissão Nacional, também neste caso, se a opção do legislador tivesse sido a de prever o poder regulamentar para a Comissão Nacional, poderia servir o propósito de regular a atuação das Comissões.

Um regulamento caracteriza-se pelo seu grau abstrato e genérico que permita a sua aplicação a um conjunto diferente de situações, distinguindo-o do ato administrativo individual e concreto, (de Andrade, 2017, p.140). A opção do legislador pela emissão de diretivas genéricas tem sido recebida com algumas reservas pela Comissão Nacional face à autonomia das Comissões de Proteção. Aliás não se conhece nenhuma diretiva emitida pela Comissão Nacional desde a sua previsão legal. A opção da Comissão Nacional tem sido a da emissão de recomendações genéricas, que dá a conhecer através de ofícios circulares às Comissões de Proteção, e que estas nem sempre cumprem ora por desconhecimento ora por inércia ou, até, por falta de capacidade técnica para compreender o alcance das mesmas.

Há, por conseguinte, um conjunto de competências que são acometidas à Comissão Nacional que são, a nosso ver, de *quasi* regulamentação e que esta teria a ganhar com a previsibilidade desse poder por forma a valorizar o sistema de proteção de crianças português.

6.1.2 Da supervisão

A competência de supervisão/fiscalização é outra das atribuições das entidades reguladoras que, sem ser exaustivo, se aponta, em particular, nas seguintes referências: al. e) do n.º 2 artigo 3.º; al. c) do n.º 3 do artigo 7.º; al. b) do artigo 15.º; n.ºs 1 e 3 do artigo 40.º, todos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua atual redação.

Esta especial competência é relevante para a garantia do melhor funcionamento dos mercados económicos. Incumbe às diferentes entidades reguladoras estarem atentas às diferentes falhas de mercado, fiscalizando assimetrias no acesso a informação relevante ou prevenindo ou penalizando a criação de monopólios que lesem a livre concorrência.

Neste particular, também o legislador atribuiu funções de supervisão e fiscalização à Comissão Nacional: *j) acompanhar, apoiar e promover mecanismos de supervisão (...); k) Auditar as CPCJ, de acordo com o disposto no artigo 33.º da Lei de proteção de Crianças e Jovens em Perigo; o) participar na execução de inspeções à atividade das CPCJ, promovidas pelo Ministério Público e a seu requerimento; p) participar anualmente um encontro de avaliação da atividade das CPCJ (...)* [n.º 2 do artigo 3.º do suprarreferido DL n.º 159/2015].

Ainda que numa leitura mais superficial se tenda a distanciar esta competência de fiscalização daquela que está incumbida às entidades reguladoras, a verdade é que não nos parece estar assim tão longe. A intenção do legislador terá sido a de criar e dotar a Comissão Nacional de um conjunto de ferramentas que permitissem o melhor funcionamento do sistema de proteção de crianças português. A questão central está mais na forma como estas mesmas ferramentas se têm desenvolvido na esfera económica e na esfera social. Na primeira, e porque as distorções concorrenciais são prejudiciais ao bom funcionamento do mercado, porque há um valor comercial envolvido e porque afeta de forma sistémica e sistemática o valor central da política económica europeia, a função de supervisão e fiscalização têm-se vindo a materializar através de uma intervenção destas entidades *ex ante* (a cargo principal das entidades reguladoras sectoriais) ou *ex post* (realizada sobretudo pela autoridade nacional e/ou autoridade europeia para a concorrência), no sentido de prevenir ou corrigir as falhas de mercado.

No caso do setor social, e em particular no caso da Comissão Nacional, a discussão que tem vindo a ser feita no que respeita ao mecanismo da supervisão tem-se centrado mais na supervisão técnica, casuística, distanciando-se do conceito de supervisão que o legislador queria garantir e que mais tem a ver com o seu funcionamento adequado no “*mercado*” específico da proteção das crianças. Aliás, a discussão que tem sido feita, centra-se na forma de desenvolver mecanismos de supervisão de caso, de forma a garantir uma resposta protetiva tecnicamente mais adequada. Sendo inequivocamente necessária, esta perspetiva de supervisão distancia-se da supervisão do sistema como um todo e do seu funcionamento.

Quanto à fiscalização, a Comissão Nacional, tem quase como que recusado assumir essa competência confundindo-a com a competência que a LPCPJ confere ao Ministério Público no que em matéria processual diz respeito. Ainda assim, por vezes, e quase sempre de forma reativa, são ordenadas algumas (poucas) auditorias às Comissões de Proteção que

têm redundado em relatórios circunstanciais e altamente descritivos do motivo que originou a auditoria e onde são identificados os problemas de funcionamento, mas, não têm conseguido introduzir verdadeiras melhorias nem no funcionamento da Comissão de Proteção auditada nem, por maioria de razão, no sistema como um todo.

Mais uma vez, este problema resulta de uma certa indefinição de identidade do que é a Comissão Nacional (e do que poderia ser) para o sistema. Se a Comissão Nacional fosse identificada como entidade reguladora a assunção das competências de supervisão e fiscalização já previstas na legislação teria, desde logo, outro impacto no sistema: a supervisão resultaria numa atenção redobrada e eficaz nas “falhas de mercado” causadas pela menor participação de entidades privadas ou instituições públicas, como é o caso dos constantes incumprimentos dos tempos de afetação ou na retração por parte destes *stakeholders* no que respeita à afetação de recursos humanos e materiais.

Por outro lado, a competência de fiscalização passaria a ser assumida no sentido de promover uma eficaz moralização do sistema na medida em que através desta seria possível avaliar, identificar e corrigir os problemas sistémicos e outros que viessem a surgir. As auditorias, já previstas no referido diploma legal, poderiam (e deveriam) ser preventivas garantindo, por essa via, uma intervenção *ex ante* fundamental para a melhoria contínua do sistema de proteção. Por fim, compete à Comissão Nacional a avaliação da atividade das Comissões de Proteção. Esta competência está conectada com as funções de supervisão e fiscalização. Como já referido, a Comissão Nacional publica anualmente um Relatório de Avaliação de Atividade das CPCJ. Este relatório é apresentado ininterruptamente desde 2005 e constitui-se como uma mais-valia para análises estatísticas e estudos longitudinais sobre o número de crianças protegidas e fatores de perigo a que estas estiveram sujeitas ao longo destas décadas.

A nossa crítica reside no facto de nestes sucessivos relatórios não estar prevista uma ferramenta de avaliação qualitativa. Sabemos que as Comissões de Proteção instauram mais processos atualmente do que há 10 ou 20 anos, mas não sabemos verdadeiramente se isso representa uma maior proteção dessas crianças. A inexistência de uma avaliação qualitativa resulta, na nossa opinião, de uma inexistente vontade política em promover essa avaliação. A questão é que, como se trata de um modelo de *Governance*, as responsabilidades, positivas ou negativas, identificadas numa eventual avaliação qualitativa iriam recair sobre as diferentes entidades privadas e instituições públicas que fazem parte e intervêm no sistema,

o que, na nossa perspetiva, não tem interessado sublinhar publicamente. Mais uma vez, ganharia o Sistema de Proteção de Crianças português se a Comissão Nacional, atuando como entidade reguladora, independente das forças políticas e/ou partidárias, pudesse elaborar um relatório objetivo sobre a qualidade da atuação do sistema como um todo.

6.1.3 Da Resolução de Conflitos

Tal como o previsto na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (cfr. n.º 3 do artigo 47.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua atual redação) também incumbe à Comissão Nacional a competência específica de resolução de conflitos.

A Lei de Proteção de Crianças e Jovens prevê no seu artigo 13.º - B que as Comissões de Proteção dispõem de livro de reclamações (ou outras não registadas) que são remetidas à Comissão Nacional para apreciação da sua motivação, realização de diligências ou emissão de recomendações no âmbito das respetivas atribuições de acompanhamento, apoio e avaliação.

O propósito da existência do livro de reclamações numa Comissão de Proteção – alteração introduzida em 2015 – visa, tal como no caso das entidades reguladoras, a defesa e a proteção do “cliente”/utente da CPCJ e, naturalmente, a melhoria contínua deste serviço público.

A crítica que fazemos, neste caso, é o facto da Comissão Nacional se ter posicionado não como uma entidade reguladora, mas como o serviço a quem incumbe dar resposta ao reclamante. Em sede própria, temos vindo a sublinhar que o artigo 13.º- B remete para os termos previstos no artigo 35.º- A e 38.º do DL n.º 135/99, de 22 de abril, alterado, por último, pela Lei n.º 61/2021, de 19 de agosto.

Ora, o que refere expressamente o n.º 5 do artigo 38.º do referido diploma legal é que *«compete a cada serviço reclamado: a) dar resposta ao reclamante, acompanhada da devida justificação, bem como das medidas tomadas ou a tomar, se for caso disso, no prazo máximo de 15 dias»*, ou seja, seria a própria CPCJ que teria de responder ao reclamante. Entendemos nós, que o procedimento definido pela Comissão Nacional contraria o que prevê a norma, porquanto, o que está definido em orientação remetida à CPCJ é que estas enviem as reclamações à Comissão Nacional para que seja esta a responder diretamente ao reclamante.

Além de ser altamente ineficiente, na medida em que a Comissão Nacional não tem capacidade para dar resposta ao volume de reclamações que 311 CPCJ recebem, no prazo estipulado, torna-se desta forma como que um responsável hierárquico das CPCJ, o que, como vimos anteriormente, não o é.

Consideramos que o procedimento mais adequado seria o de que fossem as próprias Comissões de Proteção a responder, no prazo previsto, aos reclamantes e disso dessem conhecimento à Comissão Nacional para que, podendo apreciar a totalidade do processo (reclamação e resposta), interviessem quando disso houvesse necessidade no sentido de promover uma melhoria contínua. Claro está que a redefinição do procedimento neste sentido exigiria à Comissão Nacional a assunção de uma responsabilidade formativa e informativa das Comissões de Proteção para que estas obtivessem conhecimento para poderem responder e corresponder às diligências necessárias e à elaboração da respetiva resposta dentro deste processo administrativo. Ora, tal necessidade, leva-nos diretamente à última competência conferida às Entidades Reguladoras que passamos a analisar já de seguida.

6.1.4 Do Incentivo, Guidance, Informação e Formação

Este é com toda a certeza o aspeto em que a Comissão Nacional mais tem investido nos últimos anos. A título de exemplo, o Quadro 8 mostra-nos que nos últimos quatro anos a CNPDPCJ garantiu quase 600 ações de formação de que beneficiaram mais de 11 mil trabalhadores afetos às Comissões de Proteção.

Quadro 9: Número de Ações de Formação garantidos pela CNPDPCJ

	2018		2019		2020		2021	
	n.º Ações	n.º Formandos						
Norte	70	1138	43	667	4	36	29	577
Centro	99	1718	64	1095	28	300	44	857
Alentejo	64	957	51	772	15	162	28	421
Algarve	16	240	14	2019	9	105	19	155
Total	249	4053	172	4553	56	603	120	2010

Fonte: autoria própria a partir do Relatórios de Avaliação da Atividade das CPCJ 2018-2021.

Se é claro que esta competência prevista na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, nomeadamente na al. b) do n.º 3 do artigo 47.º está expressamente prevista para estas entidades, não é menos verdade que, muitas vezes, essas informações/formações são mais vezes prestadas por associações dos consumidores do que diretamente pelas entidades reguladoras, desde logo, por razões logísticas. Ainda assim, no que respeita às entidades reguladoras setoriais é suposto existir a informação e o apoio informativo e formativo às instituições que a estas se dirigem no sentido de apreenderem e compreenderem determinadas regras desse mercado. Isto é particularmente relevante para empresas recentes nos mercados.

No caso da Comissão Nacional, as suas competências de *e) solicitar estudos de diagnóstico e de avaliação das necessidades de medidas e respostas sociais existentes ou a promover (...); j) acompanhar, apoiar e promover mecanismos de supervisão e proporcionar formação especializada às CPCJ, com vista a melhorar a qualidade da sua intervenção; n) contribuir para a organização e operacionalizar a intervenção eficaz das entidades com competência em matéria de infância e juventude* [n.º 2 do artigo 3.º do citado DL n.º 159/2015], têm vindo a ser prosseguidas diretamente através dos seus recursos humanos, ainda que, financiadas no âmbito de programas europeus. Desde 2017, com a instalação das Equipas Técnicas Regionais nos termos do artigo 13.º - B do mesmo diploma, foi criada uma resposta descentralizada que permite à Comissão Nacional estar mais próxima das comissões locais.

Estas equipas técnicas visam apoiar e acompanhar as Comissões de Proteção da sua área territorial e garantir-lhes formação. Desde 2018 a Comissão Nacional, garante através delas, formação inicial a todos os membros das Comissões com uma carga horária de 28h. Não obstante, é uma competência que pode ser melhorada, se assumida como sua e no quadro concetual de uma entidade reguladora, nomeadamente através da promoção de protocolos com o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.) ou com as diversas Ordens Profissionais, que possuem os meios e a oportunidade para garantir a formação necessária a todos os profissionais envolvidos no sistema, e não só aos membros que integram as Comissões de Proteção, como até aqui, designadamente com a criação de manuais específicos para a atuação face a problemáticas específicas ou, ainda, para o desenvolvimento de campanhas de prevenção massivamente difundidas nos meios de comunicação social.

6.2 Obstáculos à atribuição de poderes regulatórios à CNPDPPCJ

Há que constatar, no entanto, que há obstáculos à identificação da Comissão Nacional como Entidade Reguladora em *stritu senso*. Alguns desses obstáculos são formais, nomeadamente o facto de não estar enquadrada na Lei das Entidades Reguladoras Independentes (n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua atual redação) ou, não estar previsto um mecanismo de coercibilidade que simultaneamente favoreça o autofinanciamento e, por essa via, uma verdadeira independência. A este propósito importa sublinhar que o autofinanciamento da Comissão Nacional até está previsto de direito no n.º 3 do artigo 15.º do já referido DL n.º 159/2015, ainda que este não decorra dos processos contraordenacionais como os que são instruídos pelas Entidades Reguladoras, aplicando coimas aos agentes económicos de mercado. Prevê aquela norma que a Comissão Nacional possa receber doações e que possua autonomia patrimonial. Desta forma, está aberta a porta para a possibilidade da autonomia financeira que caracteriza as entidades reguladoras.

Os outros obstáculos resultam da ausência de identidade como entidade reguladora associada à constante tentativa de captura política da organização, aspeto crítico e comum até às entidades reguladoras.

O maior obstáculo à identificação da Comissão Nacional como entidade reguladora reside no campo em que esta atua e na sua relação com o sistema de proteção de crianças e jovens, isto é, a visão mais tradicionalista das Entidades Reguladoras centra-as na preocupação de resolver as falhas de mercado e de garantia da concorrência entre as diferentes empresas que nele operam. A área social e em particular a área da proteção à infância, está longe de ser perspetivada como um mercado e, por conseguinte, o papel da Comissão Nacional visto como entidade reguladora, nunca poderia ser visto nesta perspetiva tradicionalista de garantia da concorrência.

Uma das falhas de mercado amplamente estudadas são as formações de monopólios (de Almeida Moreno, 2000; Costa, 2016; Hollanda & Muñoz, 2016) que impedem a entrada no mercado de pequenas empresas ou que as atiram para fora dele. Este risco no setor social é inexistente porque não se trata da obtenção de lucro. Assim, o papel de uma entidade reguladora no setor social terá como primeira função garantir que todos os *stakeholders* contribuam para o bom funcionamento desta área social, dito de outra forma, participem ativamente no “mercado” disponibilizando recursos de forma equitativa, de acordo com a

sua natureza e dimensão. No caso da CNPDPCJ, a preocupação constante deveria ser a da garantia de colaboração: i) na partilha de recursos económicos e humanos (ainda que diferenciados) no sistema de proteção de crianças, visto como um todo; ii) na afetação, desenvolvimento e promoção de respostas inovadoras nos diferentes territórios (com especial preocupação para com os territórios deprimidos); iii) organizar a atuação das entidade com competência em matéria de infância e juventude através do desenvolvimento de um fluxograma comunicacional; e iv) certificar-se que as Comissões de Proteção atuam de forma célere e com respeito pelo princípio da legalidade e os demais princípios da intervenção previstos no artigo 4.º da LPCJP.

A Comissão Nacional não tem uma identidade orgânica definida. O seu comportamento oscila entre instituto tutelado pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social ou uma Direção-Geral desse mesmo ministério. Várias têm sido as vozes que publicamente têm vindo a defender que a Comissão Nacional deveria estar integrada na Presidência de Conselho de Ministros atendendo a que o escopo que esta prossegue é da competência partilhada de diferentes ministérios: da justiça, segurança social, saúde, etc. Esta *crise de identidade* favorece a captura política de uma instituição que deveria estar acima da saudável alternância política. Admite-se até que, neste momento, a captura política crie um certo conforto à Comissão Nacional na medida em que a aproxima de uma identidade (ainda que essa possa não ser a correta ou a mais adequada a esta instituição) que ainda não possui. Aliás, não são poucas as vezes, em que se ouve a direção da Comissão Nacional referir-se ao Ministério do Trabalho da Solidariedade e Segurança Social como “a nossa tutela”. Sendo difícil afirmar a Comissão Nacional como autoridade independente, a disponibilização da estrutura como sendo tutelada por um ministério como que a protege para a falta de compreensão do seu papel, competências e responsabilidade.

Ainda assim, não se consubstanciando já como entidade reguladora identificada e publicitada como tal, nada obsta que, no quadro legal vigente, assumam algumas funções reguladoras. A regulação pública não é exclusiva das entidades reguladoras (de Andrade, 2017, p. 120), havendo muitos institutos ou direções gerais que assumem funções reguladoras setoriais, sendo esse, naturalmente, o papel da CNPDPCJ para com o sistema de proteção.

A sugestão aqui assumida de uma nova instituição ou de uma CNPDPCJ 3.0, vem, um pouco, na sequência da evolução que a entidade “Comissão Nacional” tem assumido com as

alterações legislativas e resulta da ideia da importância de criar uma nova instituição que assuma com legitimidade política as funções que esta versão possui, eventualmente reforçadas e, de preferência, com uma nova identidade.

Capítulo II – Metodologia, Análise e Discussão de Resultados

7. Metodologia

O presente estudo sobre o Sistema de Proteção de Crianças em Perigo assenta numa metodologia de investigação mista, isto é, recorrendo a uma abordagem quantitativa e qualitativa. No que se refere à coleta de dados, foram utilizadas duas técnicas, nomeadamente a aplicação de um inquérito por questionário dirigido a todas as pessoas, independentemente da relação laboral, que trabalham nas Comissões de Proteção de crianças e jovens da região centro que compreende seis distritos (Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria e Viseu), num total de cem (100) Comissões de Proteção e com um universo aproximado de mil e trezentas pessoas e um conjunto de três inquéritos por entrevista a agentes com ligação prática e ou académica à temática em análise. Importa ainda sublinhar que para a presente investigação recorreu-se a uma ampla base documental para suportar a revisão de literatura desenvolvida. São exemplos os Relatórios de Avaliação da Atividade das CPCJ, publicados pela CNPDPCJ, Relatório CASA, publicado pelo Instituto da Segurança Social (ISS) o Kids Rights Index, publicado pela Kids Rights Foundation, entre outros.

O presente ponto permitirá explicitar o modelo de investigação inicial que permitiu a construção de hipóteses de investigação e, bem assim, o desenho e aplicação de um instrumento de recolha de dados de base quantitativa.

De seguida, apresentar-se-á o modelo de investigação inicial que permitiu a construção das hipóteses de investigação e que serviram de base, quer para a construção e aplicação do questionário, quer para a construção das questões formuladas nos inquéritos por entrevistas.

Os resultados apurados foram analisados com recurso ao modelo de equações estruturais.

7.1 Modelo de Investigação

Tendo em consideração as características teóricas - desjudicializado, descentralizado e colaborativo - presentes no Sistema de Proteção de Crianças em Perigo pretendemos verificar, através de um questionário de teor exploratório ainda que construído com base na

literatura disponível sobre a matéria e ainda com recurso à prática laboral do investigador, de que forma as dimensões subjacentes àquelas características impactam ou influenciam a composição e funcionamento das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.

Optamos por considerar oito variáveis: 1) variável independente *clareza legislativa*; 2) variável independente *organização territorial*; 3) variável independente *mecanismos de colaboração*; 4) variável independente *vínculo temporal com a CPCJ*; 5) variável independente *organização processual*; 6) variável independente *descentralização*; 7) variável independente *regulação pública*, sendo que estas condicionariam a variável dependente *composição da CPCJ*.

Quadro 10: Definição das Variáveis

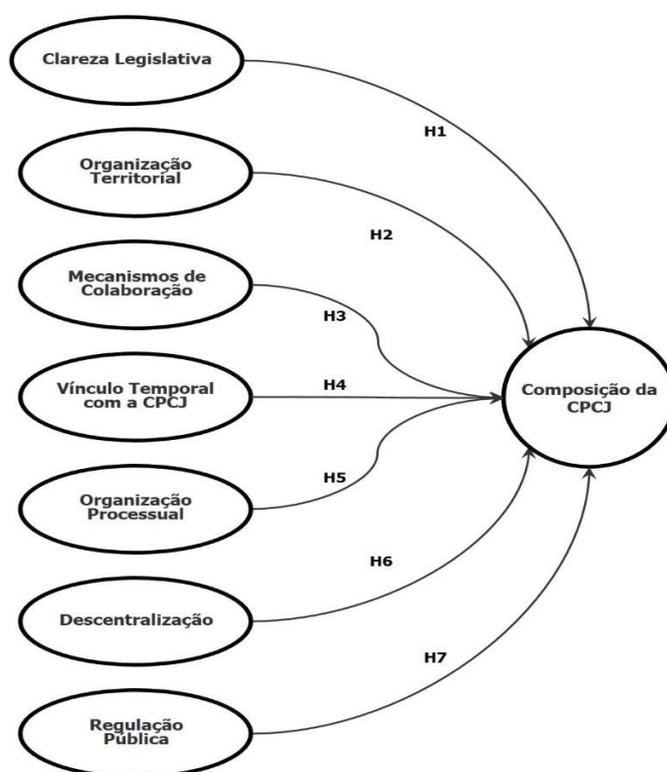
Variável	Operacionalização	Fontes
Clareza legislativa	Recolher a perceção dos respondentes quanto à facilidade de compreensão da LPCJP, da sua relação com outra legislação conexas e do grau de discricionariedade que permite ajustar a solução ao caso concreto.	Oliveira & Dias, 2019; Caupers, Almeida & Guibentif, 2014; Francesco & Radaelli, 2013; Fernandes, 2015; Sousa & Matos, 2006; Silva, 2021.
Organização Territorial	Recolher a perceção quanto ao impacto da coincidência territorial da CPCJ com o Município e como vêm a possibilidade da intermunicipalização das CPCJ	Cardoso, 2014; Mauritti, Craveiro, Cabrita & do Carmo, 2018; Bonacho, 2022.
Descentralização	Recolher a perceção quanto à compreensão da instituição CPCJ como autónoma em relação ao poder administrativo central e local e, bem assim, em relação ao poder judicial	Teles, 2021; Fernandes, 2016; de Sousa, Castro & Rothes, 2013.
Mecanismos de Colaboração	Recolher a perceção quanto à compreensão do modelo Governance subjacente ao Sistema	Teles, & Moreira, 2007; Marques, 2017; Correia, Mendes & Bilhim, 2019; Moniz, 2012.
Composição CPCJ	Recolher a perceção quanto à relevância da interdisciplinariedade e interinstitucionalidade	Leis, 2005; pombo, 2008; Philippi Junior & Neto (2011); Mafra Granada, 2019; Serva & Andion, 2006; Andrade, Castro, Pequeno & Gonçalves, 2012
Vínculo Temporal	Recolher a perceção quanto à relevância dos mandatos, sua duração e, bem assim, do tempo de afetação semanal ao trabalho da CPCJ	Salgado, 2012; Cárdenas, 2013; Gaspardo, 2018; de Benoist, 2016; Sarmiento, 2001.
Organização processual	Recolher a perceção quanto à essencialidade dos procedimentos burocráticos bem como quanto à facilidade da sua compreensão	Monegassi, 2007;

Regulação Pública	Recolher a perceção relativa ao papel que a CNPDPCJ assume no Sistema	Carpinteiro & Alves, 2010; de Andrade, 2017; de Aragão, 2007; Gunningham & Sinclair, 2017; Ibrahim, 2011.
--------------------------	---	---

Fonte: autoria própria.

A partir da estrutura teórica foi definido o modelo inicial que se encontra na figura 3.

Figura 3: Modelo teórico inicial



Fonte: Autoria própria

Deste modo, com base no modelo inicial foram formuladas as seguintes hipóteses de pesquisa:

H1 – a variável *clareza legislativa* tem um impacto direto e positivo na variável composição da CPCJ;

H2 – a variável *organização territorial* tem um impacto direto e positivo na variável composição da CPCJ;

H3 – a variável *mecanismos de colaboração* tem um impacto direto e positivo na variável composição da CPCJ;

H4 – a variável *vínculo temporal* tem um impacto direto e positivo na variável composição da CPCJ;

H5 – a variável *organização processual* tem um impacto direto e positivo na variável composição da CPCJ;

H6 – a variável *descentralização* tem um impacto direto e positivo na variável composição da CPCJ;

H7 – a variável *regulação pública* tem um impacto direto e positivo na variável composição da CPCJ.

7.2 Instrumento de recolha de dados – questionário

A recolha de dados foi efetuada com recurso a um inquérito por questionário online, disponibilizado a todos aqueles (membros, apoios técnicos e administrativos) que integram as Comissões de Proteção da região centro que, para este efeito, compreende um total de cem, abrangendo a totalidade dos concelhos dos distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria e Viseu, sendo o universo (N) de 1300 pessoas aproximadamente. Importa esclarecer que o concelho de Penedono, distrito de Viseu, não tem Comissão de Proteção instalada, razão pela qual não foi integrado na amostra.

Foi utilizada a plataforma *Google Forms* sendo o inquérito por questionário composto por duas partes: a primeira relacionada com a caracterização geral da população e caracterização das Comissões de Proteção onde trabalham e a segunda parte por um conjunto 34 de afirmações para as quais se solicitava a concordância ou não e em que grau. Trata-se de um instrumento exploratório com afirmações formuladas a partir das dimensões teóricas anteriormente identificadas no capítulo I.

A opção pela utilização da plataforma online *Google Forms* teve como intuito facilitar a participação do maior número de pessoas que integram as Comissões de Proteção dispersas territorialmente entre si e distantes do investigador. Por esta via foi possível também garantir a participação anónima e confidencial a todos os participantes sendo igualmente afiançado que os dados seriam exclusivamente utilizados para os efeitos da presente investigação.

O inquérito por questionário esteve disponível para resposta no período compreendido entre os dias 10/11/2022 e 01/02/2023 (85 dias). Foi solicitado ao participante que, com base na sua perceção sobre o Sistema de Proteção de Crianças em Perigo respondesse aos itens do questionário com base numa escala de *Likert* cujos valores variam de “1” - discordo totalmente e “10” - concordo totalmente.

Após o encerramento do questionário online, foram apuradas 408 respostas úteis, de um total de 1300 pessoas aproximadamente, que têm assento numa Comissão de Proteção da região centro.

7.2.1 Caracterização do respondente

Na tabela seguinte apresentamos um resumo dos dados obtidos referente à amostra apurada respeitante às características individuais dos participantes.

Tabela 1: Resumo dos dados da Amostra

Amostra	408 respostas	Freq. Absoluta	Freq. Relativa
Idade	até 29	17	4,2%
	30 a 39	67	16,4%
	40 a 49	122	29,9%
	50 a 59	146	35,8%
	60 a 69	52	12,7%
	mais de 70	4	0,9%
Género	Masculino	102	25%
	Feminino	300	73,5%
	Não binário	1	0,24%
	Não responde	5	1,2%
Área de formação	Serviço Social	107	26,2%
	Pedagogia	100	24,5%
	Enfermagem	35	8,6%
	Direito	27	6,6%
	Psicologia	36	8,8%
	Criminologia	3	0,7%
	Sociologia	7	1,7%
	Engenharias	3	0,7%
Outras	90	22%	

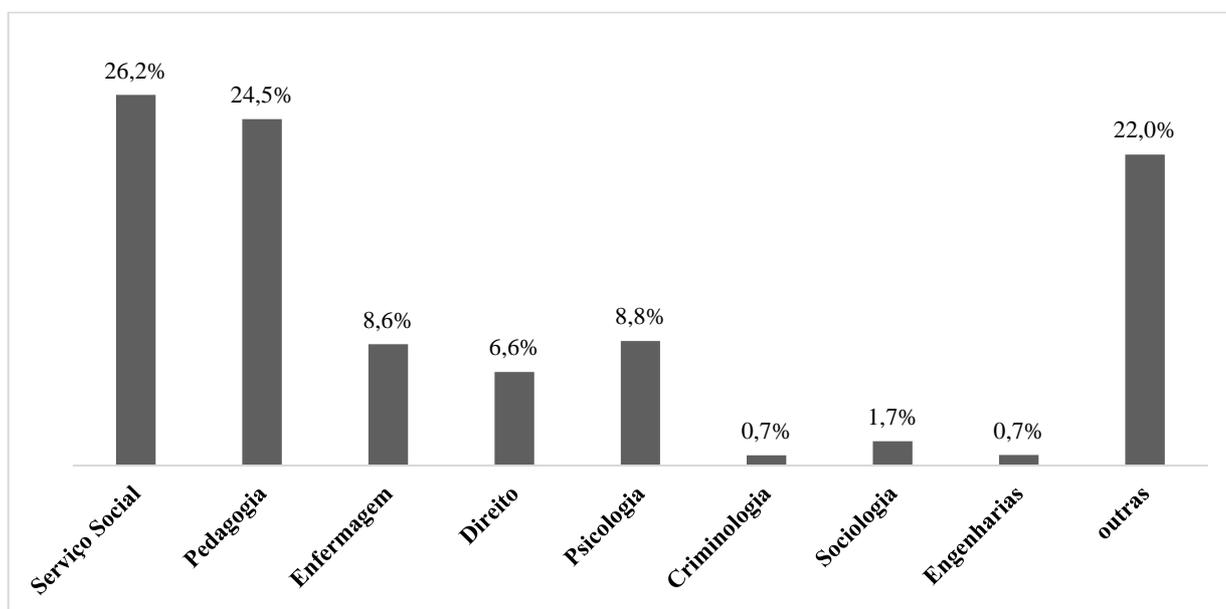
Fonte: autoria própria, com base nos resultados apurados.

Dos 408 participantes podemos verificar que a média das idades dos respondentes é de aproximadamente 49 anos de idade (idade mínima 22 e máxima 76). No entanto, é o grupo etário dos 50 a 59 anos que mais está representado na amostra com 35,8% dos participantes. No que respeita à distribuição por género 300 (73,53%) participantes são do sexo feminino e 102 (25%) do sexo masculino, 5 (1,2%) pessoas preferem não responder e 1 (0,2%) pessoa não binária.

Como era expectável, grande parte dos participantes têm habilitação académica superior. 265 (65%) respostas foram dadas por licenciados, 102 (25%) por mestres, 4 (1%) bacharéis e 2 (0,5%) doutorados. Há 35 (8,5%) participantes com habilitações iguais ou inferiores ao 12.º ano de escolaridade.

Já no que respeita à área de formação, como resulta do gráfico 3, verificamos uma grande hegemonia da presença dos saberes do serviço social e pedagogia que, juntos, representam mais de 50% dos participantes. O terceiro maior resultado, com 22% diz respeito a um conjunto de áreas académicas muito díspares relacionadas com gestão, administração pública ou fazem parte do grupo sem formação superior.

Gráfico 2: Caracterização dos membros das CPCJ



Fonte: autoria própria, com base nos resultados apurados.

7.2.2 Caracterização da CPCJ do respondente

A tabela 2 apresenta-nos uma caracterização das Comissões de Proteção onde os participantes desenvolvem a sua atividade.

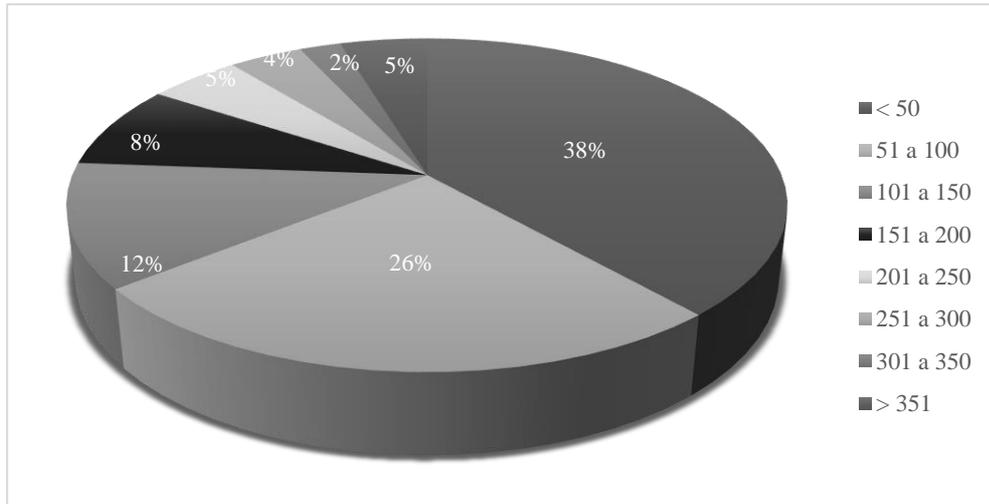
Tabela 2: Caracterização da CPCJ do Participante

		Freq. Absoluta	Freq. Relativa
Localização da CPCJ	AMP	13	3,2%
	CIM Douro	26	6%
	CIM Aveiro	82	20%
	CIM Coimbra	73	18%
	CIM Leiria	52	12,7%
	CIM Dão Lafões	41	10,0%
	CIM Beira Baixa	23	5,6%
	CIM Médio Tejo	34	8,3%
	CIM Beiras e Serra da Estrela	64	15,7%
	Entidade	Município	120
Segurança Social		36	8,8%
M Educação		82	20,1%
M Saúde		40	9,8%
IPSS N Residencial		26	6,4%
IEFP		13	3,2%
IPSS Residencial		16	3,9%
Associações de Pais		11	2,7%
ADCR		8	2,0%
Associações de Jovens		6	1,5%
IPDJ		4	1,0%
GNR		15	3,7%
PSP		3	0,7%
Cidadãos eleitores		28	6,9%
Cooptados		51	12,5%
Qualidade		Representante	311
	Cooptado	51	12,5%
	Apoio Técnico	18	4,4%
	Apoio Administrativo	19	4,7%
	Estagiário	2	0,5%
	Voluntário	2	0,5%
	Outra	5	1,2%

Fonte: autoria própria

Como resulta da tabela 2, os membros que mais participaram na recolha da informação pertencem às Comissões que integram o território da Comunidade Intermunicipal beiras e Serra da Estrela (15,7%), são representantes (76,2%) do município (29,4%).

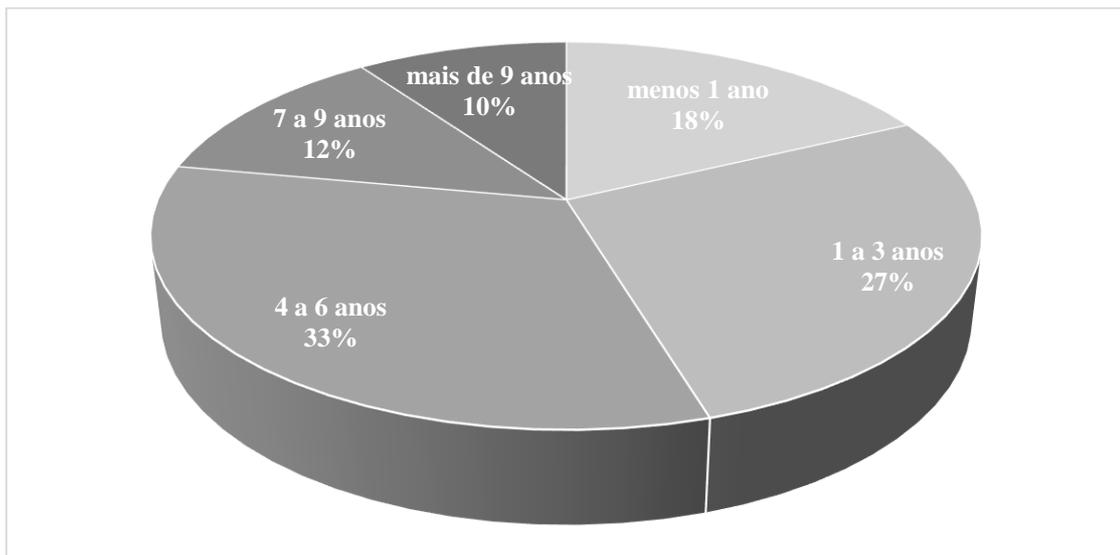
Gráfico 3: Caracterização do Volume Processual das CPCJ (2021)



Fonte: autoria própria, com base nos resultados apurados.

No que respeita à caracterização da Comissão de Proteção onde desempenham funções os participantes, como podemos constatar no Gráfico 3, 157 (38.5%) destes trabalham em Comissões com um volume processual inferior a 50 processos/ano, 105 (25,7%) estão afetos a Comissões com um volume processual que se situa no intervalo de 51 a 100 processos por ano. Apenas 19 dos participantes desempenham funções em Comissões de Proteção de grande volume processual, o que representa percentagem de 5%.

Gráfico 4: Tempo do participante na CPCJ



Fonte: autoria própria, com base nos resultados apurados.

Apesar do gráfico 4 revelar que a maioria dos participantes (55%) está numa Comissão de Proteção há quatro anos ou mais não deixa de ser importante sublinhar que 45% dos participantes está a desempenhar funções numa Comissão de Proteção há menos de três anos, sendo que, destes 18% está numa Comissão há menos de um ano. Não estando em causa a demonstração da correlação entre tempo e competência ou conhecimento adequado para o desempenho das funções, esta dimensão não deixa de ser relevante na medida em que se sabe da prática que grande parte das pessoas só toma contacto com o Sistema de Proteção de Crianças em Perigo depois de integrar uma Comissão de Proteção.

7.3 Instrumento de recolha de dados - Entrevistas

Como já referido, com o intuito de muscular os dados quantitativos recolhidos, promovemos três entrevistas realizadas durante o mês de abril de 2023 junto de pessoas reputadas do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo.

A primeira entrevista foi realizada no dia 1 de abril à Dra. Ana Luísa Conduto, psicóloga e jurista. Além de toda a experiência técnica tem uma forte presença mediática uma vez que é comentadora residente de programas televisivos passíveis de influenciar a opinião pública.

A segunda entrevista foi realizada a 4 de abril junto da Dr.^a Maria João Fernandes, jurista de formação, foi presidente de uma Comissão de Proteção e ocupa, presentemente, o cargo de Vice-Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens.

A terceira entrevista foi realizada a 12 de abril ao Dr. Rui Godinho, psicólogo, atualmente a exercer o cargo de Diretor da Direção de Infância e Juventude da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

O Guião de Entrevista foi construído com base na revisão da literatura desenvolvida que também serviu de base à construção do questionário anteriormente referido.

Além das qualidades e responsabilidades dos entrevistados, serve de justificativa da nossa opção por estas pessoas em particular o facto de, desta forma, podermos ter um representante da intervenção social, um representante da intervenção administrativa e um representante da instituição que, como vimos anteriormente, tem competências para se dirigir aos dos patamares do Sistema de Proteção no sentido de melhor o organizar.

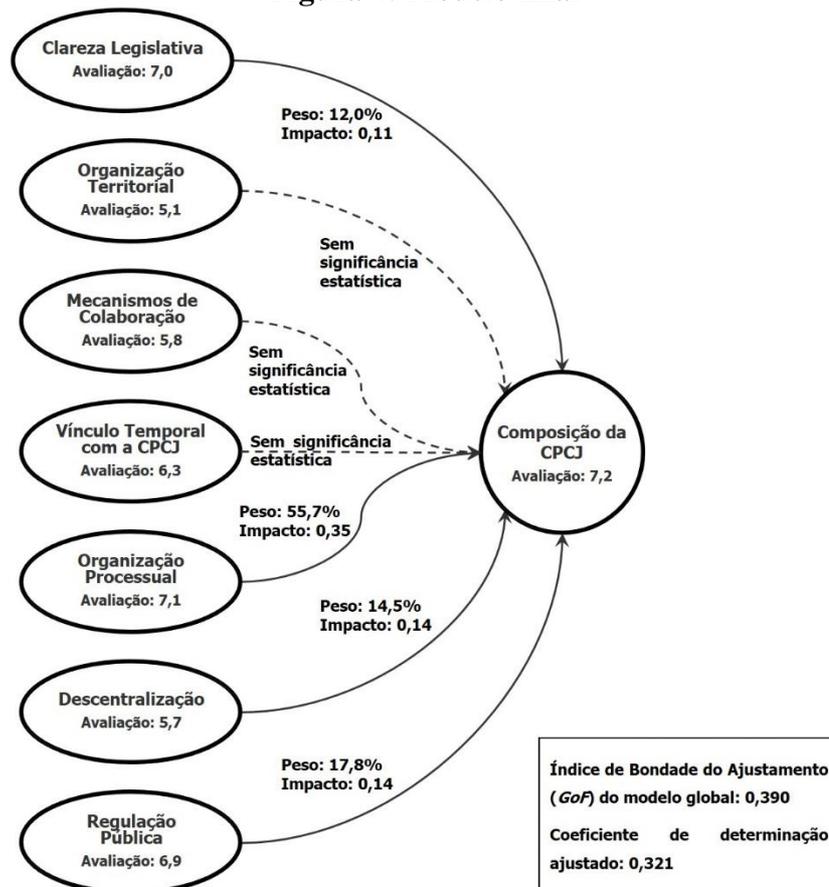
8. Análise e Discussão de Resultados

8.1 Análise dos resultados do Questionário

Depois de recolhidos os dados constatamos que 7 das afirmações (Q3, Q5, Q9, Q16, Q23, Q28 e Q29) não demonstraram ser adequadas à análise do modelo das equações estruturadas pelo que a optamos por eliminar os resultados apresentados nessas questões.

Como resultado da aplicação do questionário e após tratamento dos resultados obtidos, alcançamos o modelo final que se apresenta em seguida.

Figura 4: Modelo final



Fonte: autoria própria.

O primeiro resultado que podemos constatar de imediato resulta do facto de percebermos que nem todas as dimensões têm impacto na composição da CPCJ e, mesmo as variáveis que revelam ter impacto, este não é contundente. Tal resultado, ainda que possa estar prejudicado pelo facto de se tratar de um estudo com carácter inovador e exploratório da presente investigação pode, em parte explicar a variabilidade dos resultados que não podem liminarmente significar que as dimensões identificadas não têm relevância teórica ou não estão presentes no modelo do Sistema de Proteção de Crianças em Perigo. Recorda-se que um dos objetivos deste estudo era o de analisar as perceções individuais e práticas sobre estas dimensões teóricas por parte de quem, todos os dias, trabalha numa Comissão de Proteção. Estes resultados podem significar que, para a população inquirida, as dimensões teóricas e estruturantes do Sistema de Proteção não têm grande relevância para o seu dia-a-dia. Ou, dito de outra forma, o conhecimento da filosofia e das dimensões da estrutura do Sistema de Proteção não será relevante para a prática da proteção. A ser assim, o distanciamento entre o conhecimento do modelo teórico e a prática pode ajudar a explicar as razões para o sucessivo apelo à mudança a que aludimos na nossa introdução, designadamente, o apelo à rutura com o atual modelo para uma *profissionalização* das CPCJ, palavra polissemântica que tanto pode querer dizer recursos a tempo inteiro, como o apelo ao estabelecimento de uma tutela sobre as Comissões de Proteção ou, até, à criação de um serviço local municipalizado.

Analisaremos agora com mais detalhe os resultados obtidos.

Da análise da figura 4 constatamos que das 7 variáveis independentes em estudo 4 oferecem impacto estatisticamente significativo para um nível de confiança de 95,00%, nomeadamente a dimensão “clareza legislativa”, “organização processual”, “descentralização e regulação pública”.

As três restantes dimensões – “organização territorial”, “mecanismos de colaboração” e “vínculo temporal” – não apresentam significância estatística. Foi possível aferir as avaliações médias das variáveis. Com a média mais alta, o valor obtido para a variável dependente “composição da CPCJ” de 7,2 pontos, logo de seguida pela variável independente “organização processual” com 7,1 pontos. A variável com a avaliação média mais baixa foi a dimensão “descentralização” com 5,7 pontos.

Ainda a partir da Figura 4 e da sua análise podemos constatar que para um nível de significância de 0,05 o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão *clareza*

legislativa, temos um impacto de 0,11 pontos na dimensão *composição da CPCJ*. Já o aumento de 1 ponto na avaliação média da *organização processual* tem um impacto de 0,35 pontos na dimensão *composição da CPCJ*. Por sua vez, o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão *descentralização* tem um impacto de 0,14 pontos na dimensão *composição CPCJ* e por último, o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão *regulação pública* tem também um peso de 0,14 pontos na dimensão *composição CPCJ*.

A dimensão que apresenta maior peso nas perceções dos participantes é a dimensão “organização processual” com 55,7% seguido da dimensão da “regulação pública”, que contribui com 17,8%. A dimensão da “descentralização” ocupa o terceiro lugar com 14,8% e por fim a “clareza legislativa” com 12%.

O facto da dimensão *organização processual* ser a dimensão que, destacadamente, apresenta um maior impacto parece corroborar a nossa primeira reflexão em torno dos resultados: os participantes do estudo estão sobretudo centrados na preocupação com a gestão processual, com o seu volume ou com a complexidade de cada um deles que, as demais dimensões estão afastadas da sua preocupação. Se cruzarmos esta dimensão com a análise da população que respondeu ao questionário vemos que esta dimensão parece estar dissociada do volume processual de cada Comissão. Isto é, esta dimensão tem um impacto na composição da CPCJ independentemente do seu volume processual atendendo a que 66% dos participantes trabalham em comissões de baixo (27,5%) ou muito baixo (35,5%) volume processual anual.

A dimensão *regulação pública* é reconhecida como relevante e aplicável ao Sistema de Protecção de Crianças em Perigo por parte dos membros das Comissões de Protecção. Os participantes do estudo parecem reconhecer como essencial ao Sistema de Protecção de Crianças em Perigo a presença de uma instituição forte, com legitimidade técnica capaz de encontrar soluções para os problemas organizacionais. E este resultado é, de alguma forma surpreendente na medida em que é, como vimos, uma dimensão que o Sistema de Protecção não tem, mas que é almejada. Assim, parece denotar-se uma consciencialização por parte dos trabalhadores das Comissões de Protecção de que seria profícua a existência de uma entidade reguladora que exercesse uma autoridade sobre si e sobre as demais instituições públicas, cooperativas e privadas que participam ou devem participar e que entregam (ou deviam entregar) recursos materiais, mantendo-se as autonomias funcionais de cada

Comissão e, bem assim, a sua independência decisória, sem ter de se alterar, pelo menos radicalmente, a orgânica de cada Comissão de Proteção.

No entanto, a valorização da dimensão *regulação pública* parece-nos também relacionada com as outras dimensões. Apesar de se tratar de um Sistema com um corpo legislativo claro, conhecido, apreensível por todos e que permite uma intervenção centrada no caso, afirma-se, com alguma confiança, que os problemas relacionados com a eficácia e eficiência do Sistema não resultam da lei e, por conseguinte, não poderão ser solucionados pela lei, conforme parece decorrer do impacto da dimensão *clareza da lei*, o que pode explicar, pelo menos em parte, a valorização da ideia da heterorregulação, como forma inovadora de introduzir soluções criativas num modelo axiologicamente relevante.

Por seu turno, a confirmação do impacto da dimensão *descentralização* na instituição CPCJ está de acordo o esperado e com o que recolhemos da literatura, recorda-se o quadro comparativo entre os diferentes sistemas de proteção europeus (FRA, 2015). O resultado parece apontar na direção de ser vantajosa a manutenção de um modelo descentralizado e que goze de autonomia quer em relação ao estado central quer local. Entendemos que se trata também de uma forma indireta de valorizar a regulação pública. A manutenção de um sistema que permite que cada Comissão de Proteção exista de per si, autónoma do ponto de vista horizontal, na relação que estabelece entre si e independentes verticalmente em relação ao estado, permite, quanto a nós, explicar a valorização de uma instituição que, não tendo poder hierárquico, possa, ainda assim endereçar soluções aos problemas estruturais, organizativos e de comunicação, que inevitavelmente surgem nos modelos onde a autorregulação falha.

Ao contrário da hipótese formulada e, portanto, do esperado, as dimensões *organização territorial*, *mecanismos de colaboração* e *vínculo temporal* não foram identificadas como tendo impacto positivo na composição e funcionamento da CPCJ. Apesar de se admitir que, em parte, este resultado possa estar condicionado com o modelo exploratório adotado, não deixa de ser curioso que tenham sido precisamente estas as dimensões que não foram confirmadas como relevantes. Este facto poder-se-á dever a um generalizado desconhecimento teórico de como se interligam os mecanismos de colaboração e sua importância em termos de desenvolvimento territorial. Sendo uma matéria vastas vezes alocada ao conceito de ganhos de escala e de gama, aumentos de eficácia e qualidade da

prestação de serviços públicos, o facto de muitos dos respondentes não terem contacto com as temáticas da colaboração como mecanismo potenciador do desenvolvimento territorial poderá contribuir para um possível entendimento dos resultados obtidos.

No caso da dimensão da *Organização Territorial* estava em causa a coincidência territorial da Comissão com o Município e a possibilidade da intermunicipalização daquela. Cremos que há dois fatores que podem ter contribuído significativamente para a dispersão dos resultados: o facto de, como identificamos no capítulo anterior, 30% dos presidentes da região centro fazerem parte do executivo municipal e, simultaneamente, o facto dos representantes do Município terem sido o grupo de membros das Comissões que mais participaram na resposta (29,4%). Faz parte da natureza do exercício de um mandato autárquico defender mais e melhores recursos para a sua comunidade. São conhecidas as posições públicas de alguns autarcas na defesa da proximidade da população ao serviço. Não foram poucos os tumultos resultantes dos sucessivos mapas judiciais que implicou o fecho de Tribunais ou o caso das dependências do CTT e, agora mais recentemente, a luta que as Câmaras Municipais têm levado a cabo contra o fecho de terminais de caixas multibanco. No caso das Comissões de Proteção o raciocínio não é diferente: a proximidade parece prevalecer sobre os critérios de eficiência de recursos.

Quanto à dimensão *mecanismos de colaboração*, podemos, apesar do resultado não ser o esperado, ainda assim, avançar com algumas hipóteses. Como sublinhado anteriormente, o Sistema de Proteção vê-se confrontado com assimetrias que resultam da informação/formação ou conhecimento. O facto da pessoa que integra a Comissão de Proteção assumir simultaneamente três qualificações: *representante*, *membro* e *técnico* pode condicionar, de alguma forma, a compreensão do modelo colaborativo. Verificamos que 45,4% dos participantes desempenham funções nas Comissões há menos de três anos, sendo que, destes, 17,9% ainda não fizeram um ano. No mesmo sentido importa destacar que 64,2% dos participantes fazem parte de uma Comissão que gere menos de 100 processos de promoção e proteção por ano, e, destes, 38,5% integram Comissões com volumes processuais inferiores a 50%, como referido. Acresce que o conceito de colaboração a que os participantes parecem ter respondido confunde-se com o conceito de articulação de recursos e não ao conceito *Governance* que aqui nos centramos. Como, aliás, antevimos no capítulo anterior em que chamamos a atenção que a nossa prática nos leva a observar que a

colaboração é referida, muitas vezes, como uma virtude moral e não tanto como um modelo administrativo.

A complexidade do Sistema de Proteção, que demonstramos na nossa proposta de modelo gráfico constante na Figura 2, e da compreensão da necessidade de um permanente diálogo entre a intervenção administrativa das Comissões de Proteção e intervenção social promovida pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, exige uma maturidade, individual e institucional, que, no caso destas respostas dadas por respondentes que têm uma menor experiência de participação nas CPCJ, em resultado, quer do volume processual, quer fruto da sua recente participação nessa instituição, podem estar a afetar a análise desta dimensão.

A dimensão *vínculo temporal* pretendeu analisar de que forma os participantes se posicionam em relação aos mandatos e, bem assim, à necessidade de recurso humanos afetos em exclusivo ao trabalho das Comissões. Este conjunto de questões teve como premissa o apelo à profissionalização das Comissões a que já anteriormente nos referimos. Quisemos perceber se era claro e inequívoco o interesse dos participantes em que as Comissões de Proteção fossem compostas por membros a exercer funções a tempo inteiro, considerando que tal poderia ser um dos significados da sua profissionalização.

Há ainda o efeito da desejabilidade social que importa não descartar. Apesar de nos termos colocado sempre e em exclusivo no papel de investigador, apesar de todas as garantidas de privacidade e de confidencialidade das respostas, a grande maioria dos participantes do inquérito conhece as funções que desempenhamos para a CNPDPCJ e, eventualmente, em razão disso podem ter dado respostas de compromisso com aquilo que seria a resposta que consideraram adequada dar à nossa organização.

8.2 Análise dos resultados das Entrevistas

Com o intuito de apresentar os resultados das entrevistas e daí promovermos a nossa análise, elaboramos o quadro 10 onde se identifica a dimensão e as respostas dadas pelos entrevistados a cada uma das questões que as compõem. Na última coluna apresentamos um breve comentário síntese que serve de análise global das respostas dadas.

Quadro 11: Análise do Resultado das Entrevistas

<u>D1 – Clareza legislativa</u>	Q1 Avaliação da Lei	Q2 Discricionariedade	Q3 Natureza da CPCJ	Comentário geral à Dimensão Clareza Legislativa
E1	Nós fazemos leis que não encaixam na nossa realidade; coloca-se uma lei em vigor, mas não se tem meios para a execução.	Não há nenhuma lei em Portugal feita para ser clara; criam-se sempre válvulas de escape; quanto menos uniformizada for a intervenção mais válvulas de escape a lei vai ter de ter.	Se estamos a falar da Comissão Alargada estará muito mais próxima do poder local; quando estamos a falar de intervenção estão mais próximas do poder judicial.	Os entrevistados concordam todos na qualidade da LPCJP e consideram que a prática é rudimentar. Discordam quanto ao caminho para a mudança: mudança radical, melhorada ou a criação de orientações que melhorem a prática.
E2	Eu acredito no sistema. Acho-o virtuoso. Acho que não é por falta de determinação legal. A lei precisa de ajustes.	Estamos a falar de interpretação e adequação da lei ao caso. Temos de ter profissionais do direito a trabalhar nas comissões	Eu confio na comissão funcionalmente autónoma, sindicada pelo poder judicial. Acho que está bem construído	
E3	A lei é muito melhor do que a prática; temos uma prática muito rudimentar.	Pode ter melhorias de pormenor; terá de haver uma procedimentação decorrente da lei; definição de protocolos; se não tivermos a governança definida as coisas tendem a gerar conflito institucional	É quase uma coisa intermédia; para-judicial; mas é preciso recordar a lógica da desjudicialização; é muito mais judicial do que administrativo.	
<u>D2 - Organização Territorial</u>	Q1 Coincidência Territorial	Q2 A intermunicipalidade	Q3 As Autarquias e o Sistema	Comentário geral à Dimensão Organização territorial
E1	Não sei qual foi o fundamento dessa opção; uma forma de monitorizar as prioridades do trabalho de acordo com as necessidades locais; necessário haver orientações nacionais; mas talvez tenha sido só uma delegação de competências do Governo para os	Para quê falar de entidades supra, se nós não conseguimos, para já, a nível nacional ter uma profissionalização das CPCJ? A probabilidade de piorar as coisas é enorme; só se justifica ser for uma válvula de escape do orçamento	Depende de município para município; dependerá dos recursos.	Os entrevistados concordam que a opção territorial adotada pelo legislador está desfasada da atual realidade. Ainda que considerem fundamental o papel das autarquias no sistema, defendem a intermunicipalização que permita ajustar os recursos.

	municípios para poupar dinheiro.			
E2	Eu entendo a motivação. Pode fazer sentido ter uma comissão para vários municípios; não me parece que tenha de coincidir necessariamente uma comissão por município. Há concelhos que temos que ter mais do que uma Comissão e outros em que se calhar não faz sentido.	Vejo bem. Acredito que essa hipótese seja uma questão educacional. Pode permitir aproveitar as condições geográficas do terreno, as infraestruturas.	Temos boas práticas. As autarquias são um ponto muito forte pelas competências que tem; mas temos outras situações com muita promiscuidade.	
E3	Isso leva à questão de saber porque é que temos 304 municípios no país; As CPCJ estão ajustadas para os territórios de média densidade. Nas de baixa densidade não há massa crítica e para as de grande densidade não há capacidade técnica para dar a resposta necessária.	A solução de compromisso talvez seja a da criação de um consórcio que permita a mutualização de recursos.	É muito autónoma. Tem de haver uma relação estratégica com o município; a transferência de competências veio trazer uma responsabilização exponencial para os municípios ainda que não tenham expertise nesta matéria. O município tem de estudar como vai executar a pirâmide no território.	
<u>D3 – Descentralização</u>	Q1 Autonomia das CPCJ face à Câmara Municipal	Q2 Autonomia face ao Ministério Público	Q3 Autonomia face CNPDPCJ	Comentário geral à Dimensão Descentralização
E1	Acho que são extremamente autónomas; são um caso à parte; não faz sentido que assim seja. Tem de haver um modelo.	As CPCJ são um bicho-papão para as pessoas, os tribunais são um bicho papão para as CPCJ; há uma relação clara de submissão; sente-se uma grande hierarquização.	Não tem poder nenhum sobre as CPCJ; ainda nem percebi o papel da CN; não tem tutela.	A autonomia das CPCJ é frágil, sobretudo em relação às autarquias e o Ministério Público. Reconhecem que a autonomia depende da relação

E2	Há alguma diferença entre as comissões cujo presidente é representante do município; há questões com a autonomia financeira, grande parte do orçamento da CN vai para os municípios; quem vem para as comissões não compreende a autonomia e os municípios também não. Temos [CN] de dar a conhecer, de informar.	Depende da formação de base dos presidentes. Se estes forem juristas ou advogados a dependência será menor. Ainda hoje temos magistrados que entendem que devem estar na Comissão. E também temos presidentes que acham que os magistrados fazem parte da comissão.	Tem um papel de avaliação. Mas a avaliação só pode acontecer se eu puder ser consequente. Se eu sou a entidade que faz a avaliação do sistema, eu tenho de poder fazer algo para mudar. Acho que tem de haver acertos [na lei], acho que podíamos dar um bocadinho mais para muscular e reforçar o sistema.	institucional. A CNPDPCJ é vista como a instituição responsável pelo Sistema, mas sem exercer as suas competências.
E3	muito diverso. Depende da cultura da própria câmara. A própria lei deveria dizer que os titulares de órgãos políticos não podem ser presidentes; há um sério risco de municipalização das CPCJ.	tem mais independência que autonomia. Se temos um procurador com uma personalidade concreta, muito motivado e que tem uma excelente relação com a CPCJ, é uma coisa. Mas temos sítios onde é o oposto.	a CN deveria ter um papel mais regulatório. Mas há uma quase demissão do seu papel.	
<u>D4 – Mecanismos de Colaboração</u>	Q1 Colaboração das ECMIJ	Q2 Priorização do Proteção	Q3 A representação	Comentário geral à Dimensão Mecanismos de Colaboração
E1	Depende da relação entre os técnicos.	Um sim outras não; nas IPSS vai para uma CPCJ quem não se importa; muitas vezes vai o diretor técnico que está com a cabeça ocupadíssima.	Não de todo. As CPCJ têm de ser profissionalizadas, tem de haver concursos, têm de se candidatar; e têm de ser pagas pelo Estado enquanto respostas do Estado.	O conceito e colaboração é unanimemente minimizado a "articulação". A partilha de recursos não é compreendida pelas entidades e esta só será efetiva se houver uma monitorização e eventuais consequências.
E2	É francamente positiva. As respostas estão lá. Acho que podíamos melhorar é a articulação.	Há muitas entidades representadas que não têm esse conhecimento. Está na lei mas os constrangimentos na prática são muitos.	Na perspetiva teórica e jurídica, sim. É uma boa solução.	

E3	É de geometria variável. Em Lisboa é zero. Depende muito das lideranças.	Acho que não. Tenho dúvidas quanto a ter um representante das IPSS na restrita.	Sim. As entidades deveriam eleger como prioridade a escolha dos seus representantes. Têm de lá estar os melhores. Mas na prática, muitas vezes quem vai é o professor que já não consegue dar aulas e que dá problemas, ou o tipo que tem incompatibilidades; Acabamos por ter pessoas sem o perfil adequado tanto técnico como emocional. Temos de conseguir responsabilizar a entidade de origem.	
<u>D5 – Composição das CPCJ</u>	Q1 A interdisciplinariedade	Q2 Adequabilidade da composição	Q3 Igualdade de responsabilidades	Comentário geral à Dimensão Composição das CPCJ
E1	Não. As decisões que são tomadas ao nível das CPCJ exigem conhecimentos em duas áreas: psicologia e área social.	É desadequado. Isto não pode ter nada a ver com as representações do estado central ou local. Tem a ver com o perfil curricular.	O presidente terá mais responsabilidades.	A interdisciplinariedade é globalmente importante para os entrevistados embora com perspectivas díspares que vão desde a redução às áreas do saber da psicologia e serviço social até à ideia de que mais importante do que o saber académico inicial são as competências técnicas aprendidas ao longo da vida. A composição deveria
E2	A interdisciplinariedade é muito importante para a tomada de decisão. A criança tem de ser vista como um todo; quanto mais se souber mais conseguimos antecipar.	A composição parece-me bem dimensionada.	Todos os membros têm iguais responsabilidades.	

E3	É importante porque cada vez mais lidamos com problemas complexos.	Percebo a mais-valia da representatividade mas os contextos metropolitanos e suburbanos temos de pensar na profissionalização.	Formalmente sim. Mas há uma unanimidade falsa muitas vezes. Não há cultura de questionamento.	além do mais estar subordinada à dimensão territorial.
<u>D6 – Vínculo Temporal com a CPCJ</u>	Q1 A relevância dos mandatos	Q2 A exclusividade dos membros	-	Comentário geral à Dimensão Vínculo Temporal com a CPCJ
E1	Não. Se houvesse uma profissionalização, as pessoas entravam e faziam carreira e o Estado estaria a fazer um investimento numa pessoa que ficaria longo tempo a desempenhar aquela função.	Claro.	-	Reconhecem a importância dos mandatos, mas que estes são mais importantes quanto ao território onde a CPCJ está instalada.
E2	Eu percebo o escopo: na perspectiva do técnico pelo cansaço e na perspectiva do destinatário para evitar vícios.	A exclusividade poderia ser colmatada se se cumprisse o princípio da prioridade. Nós temos comissões que têm um volume processual muito reduzido, portanto, não se justificará um técnico estar a tempo inteiro desde que ele possa estar sempre que é necessário.	-	

E3	<p>Infelizmente sim. Em alguns contextos a cpcj torna-se o serviço da pessoa; em todos os lugares com o tempo começamos a ganhar tolerância às coisas, os sapatos já estão muito confortáveis; ainda que qualquer regra quantitativa possa ser injusta. Há muita gente que quer salvar as criancinhas e perdem a neutralidade técnica e a maturidade emocional.</p>	<p>Temos de ter critérios de baixa, média e alta densidade. Só que nós queremos ter sempre regras que é igual para todos. Acho que um algoritmo mais sofisticado que correlacionasse outras variáveis.</p>	-	
<u>D7 – organização Processual</u>	Q1 As burocracias processuais	Q2 Formas de minimizar burocracias processuais	Q3 Conhecimento dos procedimentos pelos membros das Comissões	Comentário geral à Dimensão Organização Processual
E1	<p>Os formalismos são importantes para a garantia dos direitos.</p>	<p>Nós não podemos tirar a burocracia, temos é de ter meios para cumprir as burocracias necessárias.</p>	<p>Não! O direito português é complexo. Falta formação na área do direito.</p>	<p>Todos são unânimes a defender as formalidades do processo. Defendem a necessidade de implementar procedimentos que facilite a agilização.</p>
E2	<p>Algum formalismo temos que ter, depois há a concretização. Não temos um código do processo. Os princípios têm de estar lá.</p>	<p>Há sempre forma de agilizarmos os processos. Nomeadamente no que respeita aos tempos.</p>	<p>Acho que sim. Se não sabe pode perguntar. Pode saber.</p>	

E3	Acho que são fundamentais. Ainda que possam ser simplificadas e agilizadas.	Tem que haver um processo, com uma metodologia. Isto não é uma coisa anárquico-discrecional. Temos de ter protocolos claros.	Não. Nem sei que percentagem das pessoas que estão nas CPCJ leram a lei. É quase como se criássemos uma lei facultativa. Tem de haver formação sobre a lei e não sobre outros assuntos como o bem-estar dos membros, como tem sido prática.	
<u>D8 – Regulação Pública</u>	Q1 Avaliação do Papel da CNPDPCJ	Q2 Recomendações da CNPDPCCJ. Consequências face ao incumprimento	Q3 Criação de entidade reguladora	Comentário geral à Dimensão Regulação Pública
E1	Tem um papel de espectador, não pode intervir.	Não pode haver consequências; a CN só pode ser um poço de boas intenções, partilhar as recomendações e rezar que sejam acolhidas.	Isto é matéria que deveria ser tutelada pelo Instituto da Segurança Social... em conjunto com o Ministério da Justiça; daqui deveriam ser emanadas orientações de adaptação local.	
E2	Acho que temos de ter mais massa muscular que nos fortaleça e que permita impedir doenças e incapacidades. Há situações que têm um certo limbo que precisam de densificação.	Tínhamos de ter autoridade.	Sim. O sistema é virtuoso, falta intervir cirurgicamente musculando, sem dúvida.	Unanimidade quanto à ineficácia da CN na assunção das suas responsabilidades. Concordam com a criação de uma autoridade com poder de interferência no sistema.
E3	É um papel sempre politicamente correto. Não se mexe em nada porque a CN quer dar-se bem com todos. Acaba por ser um papel acessório. É de presença e não de liderança. É necessário um abanão.	Auditoria às CPCJ e reunião com as entidades públicas e privadas. É necessário um trabalho político. Mas como não é feito ou só é feito de vez em quando, perde-se a credibilidade.	Sim! Talvez se fosse criado um Instituto da Criança e da Família, com expertise. Mantendo um modelo descentralizado, mas com uma estrutura regulatória.	

Fonte: autoria própria com base na informação apurada através do inquérito por entrevistas.

Como referido, o quadro 10 apresenta sucintamente a opinião de cada um dos entrevistados relativamente a cada uma das dimensões.

De acordo com a opinião dos entrevistados, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens ainda que tenha a necessidade de ser ajustada não necessitará de ser revogada. Esses ajustes são sobretudo no que respeita à necessidade de ser revista a organização territorial. Se, por um lado, não parece ser posto em causa o papel diferenciado das autarquias, enquanto instituições responsáveis pelo planeamento estratégico e de implementação de medidas que favoreçam a promoção dos direitos da criança e que eliminem fatores potenciadores de as colocar em perigo, há, por outro lado, uma crítica relacionada com a eficiência dos recursos e com o treino e expertise das Comissões de Proteção que a aplicação igualitária da lei parece causar. Se a intermunicipalização colhe adeptos entre os entrevistados também a preocupação com um ajuste a uma realidade relacionada com as duas grandes áreas metropolitanas do país deveria, segundo os entrevistados, merecer uma especial atenção.

Ainda como aspeto positivo há a destacar que os entrevistados vêm com bons olhos a forma como está determinado o “vínculo temporal” dos membros das Comissões. Nesta dimensão reconhecem que os mandatos são uma necessidade relevante para acautelar os interesses dos cidadãos e dos próprios membros. Trata-se de um trabalho de elevada exigência que pode ser causadora de *burn out* e levar a uma deterioração do pensamento crítico essencial ao desenho de uma boa intervenção nesta matéria e, com isso, poder prejudicar a adequada ponderação dos múltiplos interesses presentes na decisão a tomar.

As críticas dos entrevistados fazem-se sentir sobretudo em relação à prática: a primeira das críticas relacionadas com a prática vai diretamente para a composição das CPCJ. Ainda que concordem com a interdisciplinariedade e que a vejam como fundamental para a análise do problema social complexo que é uma criança sujeita a um determinado perigo, creem que ou a falta de formação de base (académica ou pessoal), a falta de formação contínua e/ou supervisão e a não definição de um perfil técnico que determine que pessoas podem/devem fazer parte de uma Comissão de Proteção estarão a condicionar a intervenção destas.

O segundo aspeto negativo a destacar resulta da fragilidade da instituição Comissão de Proteção. A constante ingerência das autarquias e, mais até do Ministério Público, parece

ser mais uma das razões que cimentam a crítica à implementação prática do Sistema de Proteção.

O terceiro aspecto negativo é atribuído ao desempenho da CNPDPCJ. Ainda que vista pelos entrevistados, como responsável por cuidar do bom funcionamento do Sistema de Proteção, qualificam a sua ação no intervalo entre a inexistência e a pouca efetividade. Neste caso, tal será resultado ou da falta de músculo legal ou da incapacidade de exercício das suas atribuições por estar politicamente condicionada

No que respeita aos mecanismos de colaboração, os entrevistados pareceram minimizar este conceito base da *Governance* e, como vimos, estruturante de todo o Sistema de Proteção, ao significante de *articulação*.

Em todas as dimensões analisadas antevemos o que na dimensão “*regulação pública*” confirmam de forma categórica. Os ajustes à implementação prática poderiam resultar da existência de uma instituição forte com poderes regulatórios que pudesse conduzir as diferentes entidades que compõem o Sistema de Proteção a uma prática mais consonante com a lei.

9. Conclusões

O facto do Sistema de Protecção de Crianças em Perigo como um todo e as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em particular, continuarem sujeitos a críticas da comunidade em geral e dos diversos *stakeholders* motivou-nos a buscar fundamentos teóricos e empíricos que justificassem as razões da sua não capitulação a essas pressões, atento o tempo já decorrido desde a sua entrada em vigor. Apesar das alterações legislativas ocorridas o Sistema de Protecção ao longo dos seus quase vinte e cinco anos de existência, no essencial e no que lhe é estruturante, não houve nenhuma alteração.

A perplexidade entre um contínuo braço de ferro entre a teoria e a prática e entre o legislador e os *stakeholders* aplicadores da lei levou-nos a querer compreender melhor os fundamentos estruturantes subjacentes a esta problemática.

De forma indutiva, iniciámos a nossa viagem por contextualizar os direitos da criança no mundo. Descobrimos que, com exceção para os movimentos individuais de cada país, globalmente, a preocupação com a salvaguarda dos direitos da criança e o reconhecimento enquanto sujeito de direitos é uma realidade relativamente recente, introduzida globalmente pela Convenção sobre os Direitos da Criança, publicada pela Organização das Nações Unidas em 1989 em resultado da influência do pensamento científico produzido no período pós-segunda guerra mundial. Trata-se de um documento jurídico imprescindível para a promoção dos direitos das crianças que obriga os estados-parte a criar um mecanismo que garanta a protecção das crianças e que, sendo vinculativo, utiliza o Comité para os Direitos da Criança como instrumento de verificabilidade.

Apesar da quase consensualidade mundial em torno do reconhecimento da “criança” como “sujeito de direito” estamos seguros em afirmar que são diferentes os graus e formas como esses direitos são garantidos por/em cada país que ratificou aquele documento. Contribuí para essa certeza o Kids Rights Index publicado anualmente. A partir desse documento pudemos constatar que Portugal está razoavelmente bem posicionado como país ocidental, desenvolvido e membro da União Europeia.

Descobrimos que contribuí para esse bom posicionamento a forma como Portugal garante a todas as crianças o direito à saúde. Reconhecemos, no entanto, que, tal como outros países europeus bem posicionados neste “Index”, o atual contexto social e político poderá

não ser o mais adequado para a introdução de novas políticas sociais que elevem, ainda mais, os direitos da criança.

Tivemos o cuidado de perceber por que razão os direitos da criança no contexto da União Europeia parecem distantes do seu projeto político. Pudemos apurar que se por um lado a União esteve particularmente preocupada em estabelecer-se e alargar-se como mercado económico livre, a participação dos seus estados-membros em instituições particularmente interessadas na promoção dos direitos humanos no geral, como as Nações Unidas ou o Conselho da Europa e, bem assim, a ratificação de instrumentos de direito internacional, contribuiu para que o pensamento político europeu não estivesse mais centrado na promoção dos direitos da criança. Sublinhamos, no entanto, que o passo importante que a União Europeia deu na criação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da qualificação que adquiriu na sequência do Tratado de Lisboa são evidências da evolução do pensamento político da União Europeia no sentido de se preocupar cada vez mais com a promoção dos direitos da “criança-cidadão”.

Verificámos, ainda, que para Portugal há muito que os direitos da criança foram o mote para a implementação de políticas públicas com impacto social. Destacamos o marco histórico e pioneiro da publicação, em 1911, da primeira lei de proteção à infância que foi responsável, entre outros efeitos, pela criação das instituições judiciais precursoras dos atuais Tribunais de Família e Menores, reparámos no impacto da Organização Tutelar de Menores e na sua evolução que se constituiu como um segundo marco na promoção dos direitos e proteção das crianças para chegarmos ao terceiro e atual marco histórico que resultou da criação do Sistema de Proteção de Crianças e Jovens decorrente da publicação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

O Sistema de Proteção, que tivemos oportunidade de caracterizar detalhadamente, assume-se como um sistema desjudicializado, descentralizado e como um modelo Administrativo *Governance*. Assenta na tríplice intervenção Social, Administrativa e Judiciária (subsidiária) do menos para o mais formal e, conseqüentemente, maior coercibilidade. Trata-se de um sistema complexo que em cada um dos três patamares exige uma permanente colaboração no sentido mais completo que a *Governance* nos trouxe. A complexidade que procurámos demonstrar na proposta de uma nova representação gráfica do Sistema de Proteção (Figura 2) a par da sua excessiva simplificação para efeitos

formativos dos seus agentes parece continuar a dificultar a sua compreensão teleológica por parte dos seus agentes, mas sobretudo, por parte das instituições.

A *Governance* como modelo administrativo auto-organizado e promotor de equilíbrios na participação dos setores públicos, cooperativos e privados parece funcionar melhor quando há um verdadeiro alinhamento de interesses: o Estado consegue garantir a prossecução dos interesses gerais, ao mesmo tempo que o setor cooperativo não tem prejuízo e o privado obtém lucro.

Porém, verificou-se que o Sistema de Proteção, enquanto modelo *Governance* parece não promover esse equilíbrio necessário para se manter como autorregulado. O Estado pretende que os setores cooperativo e privado contribuam equitativamente para este Sistema sem que estes tenham verdadeiramente assegurados os seus interesses, donde parece resultar um cada vez maior afastamento entre eles. Mas mesmo dentro dos diferentes organismos do Estado que são chamados a intervir vemos que, ao contrário da expectativa do legislador, o simples facto de se desenhar uma lei que apela à colaboração intersectorial não é suficiente. Aliás, nem mesmo a afirmação legal dessa colaboração que, como vimos transcende o conceito previsto no Código do Procedimento Administrativo é suficiente para a sua garantia.

Atentas as características gerais do Sistema de Proteção e partindo da metáfora relacionada com o mercado livre, não regulado ou auto-organizado pela “mão invisível” da proteção das crianças como interesse público, quisemos analisar as “metadimensões”, ou, se quisermos, as dimensões implícitas neste Sistema e de que forma estas têm impacto na prática dos seus agentes e verificar se a introdução de um mecanismo de regulação pública seria possível, adequado e desejado.

Para apurar uma tal adequação, fizemos um estudo donde, partindo da identificação das dimensões endógenas do Sistema como a “clareza legislativa”, “organização territorial”, “descentralização”, “mecanismos de colaboração”, “composição das CPCJ”, “vínculo temporal com as CPCJ”, “organização processual” e “regulação pública”, fomos tentar apurar junto dos vários agentes do Sistema de Proteção, com foco especial nos que técnicos que compõem as Comissões de Proteção, qual a sua perceção sobre estas dimensões e de que forma cada uma delas impacta ou influencia a sua prática. Concluímos que nem todas as dimensões parecem ter impacto e, as que têm, não têm com o mesmo peso ou importância.

Pudemos verificar que a “organização processual” é uma das dimensões com maior impacto nas Comissões de Proteção, aliás, como esperado, mas percebemos, também, que esta dimensão tem impacto independentemente do real volume de trabalho de cada Comissão. A “clareza legislativa” reconhecida pelos respondentes ao inquérito por questionário e densificada pelos entrevistados, parece permitir-nos afirmar que as críticas ao Sistema de Proteção não resultarão da qualidade da lei e, por conseguinte, dificilmente será solucionada pela sua alteração. Retomando nas palavras dos especialistas entrevistados, pode-se concluir que as críticas se centram sobretudo na colocação em prática da lei e/ou no seu cumprimento.

Ora, daqui podem assacar-se responsabilidades individuais relacionadas com a autoformação, estudo e conhecimento aprofundado por parte dos técnicos do modelo de proteção vigente, mas também e sobretudo, responsabilidades institucionais das instituições públicas, cooperativas e privadas que carecem de uma intervenção externa com poder de autoridade que possa garantir a aplicação da lei e o bom funcionamento do Sistema de Proteção.

É neste sentido que podemos afirmar que, e tendo em consideração a análise efetuada, quer aos dados quantitativos, quer qualitativos obtidos, a dimensão *regulação pública* tem um grande impacto nas Comissões de Proteção. Podemos, por isso, afirmar com alguma segurança que os *stakeholders* veem com “bons olhos” a possibilidade de se criar uma instituição legitimada pelo conhecimento científico e revestida com o adequado poder de autoridade que pudesse endereçar soluções aos problemas identificados. Como já revisitado, percebemos que a vontade do legislador, em 2015, quando criou a CNPDPCJ, esteve muito próxima desta visão. No entanto, quer os respondentes ao nosso inquérito por questionário, quer os entrevistados, foram unânimes ao afirmar que, neste momento, essa instituição não tem exercido essas competências.

Por conseguinte, respondendo à nossa questão inicial, podemos afirmar com razoável segurança, tendo em consideração os dados que esta investigação recolheu, que o Sistema de Proteção poderia ser mais eficiente se a CNPDPCJ fosse dotada de poderes idênticos aos de uma entidade reguladora ou, sob a égide de uma terceira alteração legislativa, uma CNPDPCJ (versão) 3.0, como propusemos. Tomando como ponto de partida que o legislador desenhou um Sistema de Proteção, desjudicializado, descentralizado e colaborativo, constata-se que a regulação pública e a criação de uma entidade reguladora que cuide e valorize o Sistema de Proteção é acolhida com muita receptividade pelos participantes.

Para a efetivação desta hipótese entendemos que a transmutação da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens numa Entidade Reguladora do Sistema de Proteção seria relativamente fácil, como tivemos oportunidade de sugerir e enunciar, constituindo-se numa mudança que se nos afigura com baixo impacto financeiro para o muito e positivo *outcome* com potenciais benefícios na aplicação prática da lei, na melhoria da colaboração institucional e com desejáveis consequências, quer ao nível da representação pública das Comissões de Proteção, quer com possíveis impactos na avaliação externa de Portugal.

A nossa análise revela limitações que se poderão constituir como importantes janelas de oportunidade para investigações futuras. A primeira limitação que identificamos é, desde logo, metodológica. Apesar de haver algumas investigações académicas sobre o Sistema de Proteção de Crianças em Perigo, são raras as que o fazem partindo da perspetiva adotada relacionada com o modelo Administrativo subjacente. Por conseguinte, admitimos que o modelo de investigação e, bem assim, as questões formuladas no nosso instrumento de recolha de dados possam ser melhoradas, para consequentemente oferecer maior robusteza metodológica ao estudo. No entanto, importa reforçar que o presente estudo consubstancia-se como o primeiro contributo académico ao nível nacional com relevância prática, consideradas a forma como o mesmo foi desenvolvido e a metodologia mista que nele foi aplicada.

Outra limitação neste capítulo resulta da opção assumida de administrar o questionário aos trabalhadores das Comissões de Proteção. Tratando-se de um sistema com uma tríplice intervenção – social, administrativa e judicial – fará sentido, numa futura investigação, alargar-se aos profissionais que estão a montante e a jusante da intervenção efetuada por aquela instituição. Uma avaliação do Sistema de Proteção também deverá incluir o topo do sistema piramidal que é o patamar judicial. Adiantamos, como hipótese de trabalho futuro, que os resultados de uma avaliação da intervenção judicial em matéria de proteção de crianças favorecerão, em muito, a imagem da intervenção administrativa. Não foi essa a nossa opção por economia de esforço face ao tempo disponível para apresentação destes resultados, mas, sobretudo, porque são as Comissões de Proteção a parte mais visível deste Sistema e a instituição mais sujeita à crítica pública.

Outra questão relevante a que este estudo não dá resposta, por não ser esse o seu principal foco, relaciona-se com a dimensão “organização territorial”. Tratando-se de uma

dimensão importante e central ao Sistema de Proteção que assenta precisamente na premissa do localismo como garantia de melhor identificação dos problemas, das soluções e recursos para ultrapassar as situações suscetíveis de colocar as crianças em perigo, parece não relevar para os respondentes, ou, pelo menos não ser determinante para a prática. Será interessante fazer um estudo que permita identificar outro critério territorial que não a coincidência municipal, que possa favorecer a mutualização de recursos favorecendo a introdução de critérios de economia de escala e de eficácia. Para tal, será, talvez, necessário partir de critérios objetivos que permitam identificar territórios de baixa ou muito baixa densidade populacional.

Uma terceira questão que importaria aprofundar, ainda que tenha sido afluída, é a de saber se a descentralização do Sistema de Proteção pode ou não favorecer desigualdades no tratamento das crianças em perigo. Verificámos que os relatórios públicos apontam para a ideia de que são os territórios do interior que apresentam uma maior incidência da medida de acolhimento residencial. Seria oportuno fazer uma análise detalhada às restantes medidas e correlacionar com a interioridade e com os recursos existentes nesses territórios para se poder afirmar ou infirmar essa hipótese

Por último, e com o intuito de deixar uma tónica positiva, importa sublinhar que Portugal tem um caminho notável efetuado ao longo da sua história no capítulo do reconhecimento dos direitos da criança como um todo. Tem um Sistema de Proteção teoricamente invejável (e invejado) por alguns países que estão agora no trajeto de identificar uma política pública de proteção à infância.

Em jeito de nota final, resta dizer que entendemos que a alteração radical do Sistema de Proteção para uma solução judicializada seria seguramente um retrocesso cultural com impactos não calculados. Tal como a municipalização da resposta protetiva, além de ser constitucionalmente debatível, iria prejudicar largamente a axiologia do Sistema com possíveis consequências nefastas para a promoção do direito à proteção como princípio de igualdade. Pelo que, a regulação pública nos parece, de facto ser, por agora, a solução mais adequada para minimizar os efeitos resultantes das falhas identificadas.

10. Referências Bibliográficas

- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto n.º 1341/17.3T8MTS.P1 de 18 de maio. (2017).
- Adhikari, B & Dhital, S. (2021). Decentralization and regional convergence: Evidence from night-time lights data. *Economic Inquiry*, 59(3), 1066-1088.
<https://doi.org/10.1111/ecin.12967>
- Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, FRA. (2015). Mapping child protection systems in the EU. Resource document. European Union Agency for Fundamental Rights.
<http://shre.ink/195d>
- Albuquerque, C. P., Santos, C. C., & Almeida, H. N. (2014). Intervenção sociojurídica com crianças em perigo em Portugal: eixos de um sistema multifacetado. *Serviço Social e Saúde*, 13(2), 225-244.
<https://doi.org/10.20396/sss.v13i2.8634902>
- Andrade, B., Castro, N., Pequeno, L., & Gonçalves, T. (2012). *Interdisciplinaridade, interinstitucionalidade e participação social [na apropriação do território]: a experiência do XVI SeNEMAU* [Artigo de evento, Universidade Federal do Ceará]. Repositório Institucional UFC.
<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/7127>
- Ariès, P. (2014). *Enfant et la vie familiale sous l'Ancien régime (L')*. Éditions Points.
- Balão, A. (2014). Cooperação Intermunicipal: um campo para a análise sociológica. *Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, (8), 101–125.
<https://revista.aps.pt/pt/cooperacao-intermunicipal-um-campo-para-a-analise-sociologica/>
- Barros, R. R. D. (2014). *As agências europeias no Direito Administrativo Europeu* (Doctoral dissertation).
- Bernartt, R. M. (2016). *A infância a partir de um olhar sócio-histórico*. IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE; III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
http://abrapso.org.br/siteprincipal/images/Anais_XVENABRAPSO/226.%20a%20infcncia%20a%20partir%20de%20um%20olhar%20s%20cio-hist%20rico.pdf
- Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. Em D. Saraiva (Coord.). *Valorizar a tradição: orações de sapiência no ISCSP (1997-2015)* (1.ª ed., pp. 1-21). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
https://www.researchgate.net/profile/JoaoBilhim/publication/292141803_Politicapublicas_e_agenda_politica/links/56aa0c1308aef6e05df43fef/Politicapublicas-e-agenda-politica.pdf

Bilhim, J. (2004). Qualificação e valorização de competências. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação. Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. *SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação*.

https://www.spi.pt/documents/books/inovacao_autarquia/docs/Manual_VIII.pdf

Bonacho, C. S. (2022). Impacto da pandemia COVID-19 na capacidade económica e financeira das organizações: O caso da Economia Social [Dissertação de mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal].

<http://hdl.handle.net/10400.26/41303>

Caldeira, L. B. (2010). O conceito de infância no decorrer da história. *Educadores*, 1-8.

http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/Pedagogia/o_conceito_de_infancia_no_decorrer_da_historia.pdf

Candeias, M., & Henriques, H. (2012). *1911/2011: um século de proteção de crianças e jovens*. III Seminário de I&DT. Portalegre: Centro Interdisciplinar de Investigação e Inovação do Instituto Politécnico de Portalegre.

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4156/1/Marisa%20Candeias_Helder%20Henriques.pdf

Cárdenas, E. E. M. (2013). Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?. *Reflexión política*, 15(29), 84-96.

<http://hdl.handle.net/20.500.12749/10932>

Cardoso, A. (2014). Da subsidiariedade da governação à importância do municipalismo em Portugal. *População e Sociedade*, 22, 209-217.

<https://www.cepese.pt/portal/pt/populacao-e-sociedade/edicoes/populacao-e-sociedade-n-o-22>

Carmo, R. D. (2010). Contributo para a revitalização das comissões (alargadas) de protecção de crianças e jovens. Em P. Guerra, Á. L. Lúcio, & A. Leandro (Coords.), *Estudos em Homenagem a Rui Epifânio* (pp. 335-351). Editora Almedina.

Carpinteiro, J. A., & Alves, A. A. (2010). O Papel do Estado Social e a Regulação Independente. *Revista On-Line Liberdade e Cidadania*, (9),

https://www.flc.org.br/revista/materias_viewf467.html?id=%7BD07D1ED5-60D5-4534-A0BF-C8BF3C6EE095%7D

Carrapato, P., Correia, P., & Garcia, B. (2019). Governance na saúde: os desafios da operacionalização. *Saúde e Sociedade*, 28, 66-79.

<https://www.scielosp.org/article/sausoc/2019.v28n3/66-79/pt/>

Carreira, J. P. (2004). As situações de perigo e as medidas de protecção. Em G. de Oliveira (Coord.), *Direito Tutelar de Menores. O sistema em mudança*. Coimbra Editora.

Castells, M. (2010). La sociedad red: una visión global. *Enl@ ce: revista venezolana de información, tecnología y conocimiento*, 7(1), 139-141.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3194476.pdf>

Caupers, J., Almeida, M. T., & Guibentif, P. (2014). *Feitura das Leis: Portugal e a Europa*.

<http://hdl.handle.net/10071/11907>

- Clemente, R. (2009). *Inovação e modernidade no direito de menores: a perspectiva da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em perigo*. Coimbra Editora.
- Coelho, F. P., & de Oliveira, G. (2016). *Curso de Direito da Família: volume I: Introdução Direito Matrimonial*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
<http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-1167-9>
- Correia, P. M., Mendes, I., Caleiras Dias, I. P., & Marques Pereira, S. P. (2020). A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. *Revista Da FAE*, 23(1), 45–64.
<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/660>
- Correia, P., Mendes, I., & Bilhim, J. (2019). A importância da colaboração e cooperação como fator potenciador da nova governação ao nível local: Uma análise comparada. *Lex Humana*, 11(1), 110–128.
https://www.researchgate.net/publication/336831673_A_Importancia_da_Colaboracao_e_Cooperacao_como_Fator_Potenciador_da_Nova_Governacao_ao_Nivel_Local_Uma_Analise_Comparada
- Cruz, R. M. (2010). *Mediação Familiar–Limites materiais dos acordos e o seu controlo pelas autoridades*. Coimbra Editora.
<https://hdl.handle.net/1822/47782>
- da Silva, U. (2021). *A desjudicialização do divórcio: avanço ou retrocesso jurídico?* [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho]. Repositório da Universidade do Minho.
<https://hdl.handle.net/1822/76464>
- de Abreu, C. P., Sá, I. C., & Ramos, V. C. (2010). *Protecção, delinquência e justiça de menores: um manual prático para juristas... e não só* (1.ª ed.). Edições Sílabo.
- de Andrade, J. C. (2017). *Lições de Direito Administrativo* (5.ª ed.). Imprensa da Universidade de Coimbra.
<https://doi.org/10.14195/978-989-26-1489-2>
- de Aragão, A. (2007). O conceito jurídico de regulação da economia. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, (6), 59-74.
<http://dx.doi.org/10.21056/aec.v0i0.750>
- de Benoist, A. (2016). Democracia representativa y democracia participativa. *El manifiesto*, 1-5.
http://alaindebenoist.s3.amazonaws.com/pdf/democracia_representativa_democracia_participativa.pdf
- de Carvalho, C. H., de Moura, E. B., & Araújo, J. C. (2007). *A infância na modernidade: entre a educação e o trabalho* (1.ª ed.). Editora da Universidade Federal de Uberlândia.

- de Francesco, F., & Radaelli, C. (2013). *Regulatory quality in Europe: Concepts, measures and policy processes*. Manchester University Press.
<https://doi.org/10.7765/9781847792310>
- de Oliveira, J., Cecílio, M. S., Ribeiro, G. F., & Comin, F. S. (2020). Percepções de adolescentes sobre seu território: olhar ecológico para riscos e vulnerabilidades. *Revista da SPAGESP*, 21(1), 110-126.
- de Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2006). *Direito Administrativo Geral* (2.^a ed.). Dom Quixote1.
- de Souza, D. B., Castro, D. F., & Rothes, L. (2013). Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. *Revista Portuguesa de Educação*, 26(2), 7-33.
<https://doi.org/10.21814/rpe.3244>
- Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril. (1976). *Diário da República: I Série*, n.º 86.
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775#>
- Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2008). *Diário da República: I Série*, n.º 12.
<https://files.dre.pt/1s/2008/01/01200/0055900567.pdf>
- Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. (2015). *Diário da República: I Série*, n.º 154.
<https://files.dre.pt/1s/2015/08/15400/0569505699.pdf>
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. (2008). *Diário da República: I Série*, n.º 20.
<https://files.dre.pt/1s/2008/01/02000/0075300852.pdf>
- Decreto-Lei n.º 44288, de 20 de abril do Ministério da Justiça. (1962). *Diário do Governo: I Série*, 1.º Suplemento, n.º 89.
<https://files.dre.pt/1s/1962/04/08901/05120527.pdf>
- Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro (1966). *Diário do Governo: I Série*, n.º 214.
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075#>
- Dias, J. E., & Oliveira, F. P. (2017). *Noções fundamentais de direito administrativo* (5.^a ed.). Edições Almedina.
- Diogo, E., Sacur, B., & Guerra, P. (2022). Caminhos para uma reforma do sistema de promoção e proteção das crianças e jovens-recomendações. *Temas Sociais*, 3(3), 31-51.

- Epifânio, Rui. (1993), Acerca das Comissões de Protecção de Menores (Decreto-Lei no 189/91, de 17 de Maio. *Revista Infância e Juventude*, no 93.2, pp. 9-24
- Epifânio, Rui. (2004), A promoção dos direitos das crianças e jovens e a prevenção das situações de perigo. Em G. de Oliveira (Coord.). *Direito Tutelar de Menores. O sistema em mudança*. Coimbra Editora.
- Fernandes, K. I. (2015). *A discricionariedade administrativa face ao princípio da boa administração* [Dissertação de mestrado, Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto.
<https://hdl.handle.net/10216/81555>
- Fernandes, P. D. F. (2016). *Da regionalização à descentralização: uma visão das últimas quatro décadas em Portugal* [Dissertação de mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Universidade Nova.
<http://hdl.handle.net/10362/20231>
- Frey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. *Política & Sociedade*, 3(5), 117-136.
<https://doi.org/10.5007/%25x>
- Gasparido, M. (2018). Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estudos Avançados*, 32(92), 65-88.
<https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180006>
- Gonçalves, M. N. (2019, 16-18 outubro). *A Relevância da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia no Contexto das Medidas de Austeridade Adotadas Durante a Crise da Dívida Pública Europeia de 2010* [Resumo de Comunicação em Conferência Internacional]. IV Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra uma visão transdisciplinar, Coimbra, Portugal.
<https://hdl.handle.net/10216/126131>
- Gonçalves, P. (2008). *Regulação, electricidade e telecomunicações: estudos de direito administrativo da regulação*. Coimbra Editora.
- Guerra, P. (2016). *Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo anotada*. Leya.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). Smart regulation. Em P. Drahoš (Ed.), *Regulatory theory: Foundations and applications*, (pp. 133-148). Australian National University.
<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.16>
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public administration review*, 73(6), 821-830.
<https://doi.org/10.1111/puar.12136>

- Hood, C. (1991), A public Management for all seasons?. *Public Administration*, 69: 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate - The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Ibrahim, F. Z. (2011). *A Previdência Social no estado contemporâneo Fundamentos, financiamento e regulação* [Tese de doutoramento, Universidade do Estado do Rio de Janeiro]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações.
<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/9235>
- Keast, R. (2011). Joined-up governance in Australia: how the past can inform the future. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 221-231.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2010.549799>
- KidsRights. (2020a). The KidsRights Index 2013 - overall score. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/04131702/TheKidsRightsIndex-1.pdf>
- KidsRights. (2020b). The KidsRights Index 2014 - overall score. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/04132334/The-KidsRights-Index-overall-score-may-2015.pdf>
- KidsRights. (2020c). The KidsRights Index 2015 Report. KidsRights Foundation.
https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/04131124/The-KidsRights-Index-2015_DEF.pdf
- KidsRights. (2020d). The KidsRights Index 2016 Report. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/04130820/The-KidsRights-Index-2016-Research-Report-1.pdf>
- KidsRights. (2020e). The KidsRights Index 2017 Report. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/04130140/The-KidsRights-Index-2017.pdf>
- KidsRights. (2020f). The KidsRights Index 2018 Report. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/04125405/The-KidsRights-Index-2018-research-report.pdf>
- KidsRights. (2020g). The KidsRights Index 2019 Report. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/04125047/The-KidsRights-Index-2019-Report-gecomprimeerd.pdf>
- KidsRights. (2020h). The KidsRights Index 2020 Report. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2020/05/25092805/200519-The-KidsRights-Index-report-2020.pdf>
- KidsRights. (2021). The KidsRights Index 2021 Report. KidsRights Foundation.

<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2021/06/03095317/KidsRights-Index-2021-Report.pdf>

KidsRights. (2022). The KidsRights Index 2022 Report. KidsRights Foundation.
<https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2022/10/18212510/KidsRights-Index-2022-Report.pdf>

Lei 147/99, de 1 de setembro, (1999). Diário da República: I-A Série, n.º 204.
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-34542475#>

Lei de Proteção à Infância, de 27 de maio. (1911). Diário do Governo.
Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro, (2015). Diário da República: I Série, n.º 175.
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2015-70215261-70217278#>

Lei n.º 166/99, de 14 de setembro (1999). Diário da República: I-A Série, n.º 215.
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-34539875#>

Lei n.º 23/2017, de 23 de maio da Assembleia da República. (2017). Diário da República: I Série, n.º 99.
<https://files.dre.pt/1s/2017/05/09900/0249402494.pdf>

Leis, H. R. (2005). Sobre o conceito de interdisciplinaridade. *Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas*, 6(73), 2-23.
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/2176/4455>

Linden, R. (2010). *Leading Across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World* (1.ª ed.). Jossey-Bass.

Mafra Granado, J. R. (2019). *Interdisciplinaridade do Direito com enfoque na Moralidade Política como fundamento da Decisão Judicial: a opinião pública nas decisões de tema relevante do STF* [Tese de doutoramento, Universidade de Alicante]. Repositório Institucional de la Universidad de Alicante.
<http://hdl.handle.net/10045/97348>

Majone, G. (1993). The European Community between social policy and social regulation. *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 153-170.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00455.x>

Marques, R. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada* [Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa.
<http://hdl.handle.net/10400.5/14120>

Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095-1129.
<https://doi.org/10.1111/joes.12182>

- Mauritti, R., Craveiro, D., Cabrita, L., & do Carmo, M. (2018). Territórios de Bem-Estar: Assimetrias nos municípios portugueses. *Planning*, 21(2), 149-166. Fundação Francisco Manuel dos Santos
<https://static-storage.dnoticias.pt/www-assets.dnoticias.pt/documents/estudo-territorios-de-bemestar-assimetrias-nos-municipios-portugueses.pdf>
- Medeiros, S. (2010). Bases epistemológicas do positivismo e do materialismo dialético: notas para reflexão. *Itinerarius Reflectionis*, 6(2), 1-16.
<https://doi.org/10.5216/rii.v2i9.1110>
- Mendes, I., Correia, P. M., de Almeida, J. J., & Marques, L. F. (2021). Coesão comunitária: o caso de Portugal e dos seus resultados na última década. *Revista da FAE*, 24(1).
<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/724>
- Menegassi, C. H. (2007). *As dimensões do modelo burocrático nas organizações: um estudo das empresas do Pólo Empresarial Spartaco orientadas pela abordagem da Economia de Comunhão* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Maringá]. RI-UEM.
<http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/3221>
- Moniz, A. R. (2011). *Traços da evolução do direito administrativo português*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 87, 243-318
- Moniz, M. J. (2012). *Eficácia percebida e resultados de parcerias comunitárias* [Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório do ISPA.
<http://hdl.handle.net/10400.12/1769>
- Moreira, V., & Maças, F. (2003). *Autoridades reguladoras independentes: Estudo e projecto de Lei-Quadro*. Coimbra Editora.
- Multedo, R. V. (2017). *Liberdade e família: limites para a intervenção do Estado nas relações conjugais e parentais*. Editora Processo.
- Neves, F. (2017). *A necessidade de uma entidade reguladora da saúde* [Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa.
<http://hdl.handle.net/10451/32161>
- Oliveira, F. P., & Dias, J. E. (2019). *Noções fundamentais de direito administrativo*. Edições Almedina.
- Passinhas, S. (2016). O novo figurino do divórcio em Portugal após a lei nº 61/2008. Em P. Guerra (Ed.). *I Congresso de Direito da Família e das Crianças - A criança e a família no colo da lei - as causas não se medem aos palmos* (pp. 29-51). Editora Almedina.
- Paulino, J. C. (2014). Os Expostos em Números. Uma análise Quantitativa do Abandono Infantil na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (1850-1903). Em A. C. Pereira, A. R. Pontes, A. Fernandes, A. M. Santos, C. Moreira, D. Babo, F. Magalhães, L. Oliveira, & M. C. Brandão (Coords.), *Actas do IX Encontro Nacional de Estudantes*

de História (185-215). Biblioteca Digital da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

<https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/12132.pdf>

Pereira, S. P., & Correia, P. M. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O Novo Serviço Público. *Lex Humana*, 12(1), 69-85.

<https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824/889>

Pereira, T. T. (2021). Regionalização não é um fim, deve ser um meio inteligente. *Revista Res Pública*, (2), 51-61.

https://www.revistaespublica.com/uploads/1/3/3/9/133951517/pereira_2.pdf

Perell, C. F. (2006). El origen de los poderes del Paterfamilias. I: El Paterfamilias y la Patria potestas. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 28, 37-143.

<http://doi.org/10.4067/S0716-54552006000100002>

Philippi Jr., A., & Neto, A. (2011). *Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia e inovação*. Manole.

Pinto, A. R.B. (2015). A consagração (por defeito) do auxílio administrativo no novo CPA. Fonseca, I.C.M (Coord) *Para o Professor Doutor António Cândido de Oliveira*. Braga. NEDip. 2-25.

Pombo, O. (2008). Epistemologia da interdisciplinaridade. *Ideação*, 10(1), 9-40.

<https://doi.org/10.48075/ri.v10i1.4141>

Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The world bank research observer*, 10(2), 201-220.

<https://www.jstor.org/stable/3986582>

Ramião, T. (2012). *Organização tutelar de menores: anotada e comentada: jurisprudência e legislação conexa* (10.^a ed.). Quid Juris.

Raposo, V. M. D. R. (2008). *Governança hospitalar: uma proposta conceptual e metodológica para o caso português*. Tese (Doutorado em Organização e Gestão de Empresas) - Universidade de Coimbra, Coimbra.

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2007). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco.

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2007/cc220cb3-e751-438f-bae8-442a7e89ff72>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2008). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2008/08b4f9d5-2406-43a4-af99-358539c8a8fc>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2009). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2009/26ef6705-191d-4dea-a504-8e3b7d7ab66e>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2010). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2010/20a8d980-e7c8-4249-a666-0d140a4c2c08>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2011). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2011/8cec9394-7757-4924-9b5a-6c8a49e0adc9>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2012). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2012/540df524-c914-461c-95de-cbad87d4374c>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2013). Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2013/a166272a-8c1b-43c9-8e2c-534f11b60a1c>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2014). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2014/f043d32f-062f-4a5d-a9b1-8c98b18c9c2e>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2015). Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2015/2dabc34f-f651-4709-a4f4-da33a24cead1>

Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2016). Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens

<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2016/d57ca614-35fd-486a-b715-4ef25f5a2eab>

- Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2017). Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e jovens
<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2017/01ff3093-58bf-4570-bc95-3864309665b6>
- Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2018). Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens
<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2018/226769fb-5fd8-46f3-97b2-07a68e6be39d>
- Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2019). Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e jovens
<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2019/e168c7fb-ddc8-4524-ba20-9511d8a5ae27>
- Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2020). Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens
<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+da+Atividade+das+CPCJ+do+ano+2020/2a522cda-e8ba-40fe-9389-47fa5966f7ed>
- Relatório Anual de Avaliação das CPCJ (2021). Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens
<https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+da+Atividade+das+CPCJ+do+ano+2021/aba29f21-787d-41fc-8ee8-76d5efa82855>
- Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro da Assembleia da República. (1990). Diário da República: I Série, n.º 211.
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1894&tabela=leis&so_miolo=
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2020, de 18 de dezembro da Presidência do Conselho de Ministros. (2020). Diário da República: I Série, n.º 245.
<https://files.dre.pt/1s/2020/12/24500/0000200022.pdf>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de novembro da Presidência do Conselho de Ministros. (1997). Diário da República: I-B Série, n.º 254.
<https://files.dre.pt/1s/1997/11/254b00/60156017.pdf>
- Rhodes, R. A. (2000). Governance and Public Administration. Em J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 54-90). Oxford University Press.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155-169
<https://doi.org/10.1007/BF01405730>

- Roberts, N. C. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review* 1 (1), 1-19.
- Rodríguez-Pose, A. (2008). Decentralisation and local and regional development. *CAF*, (4), 1-40.
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/238>
- Rodríguez-Pose, A., & Bwire, A. (2004). The economic (in) efficiency of devolution. *Environment and Planning A*, 36(11), 1907-1928.
<https://doi.org/10.1068/a36228>
- Rola, R. F. R. (2016). *El papel de la justicia del menor en la Unión Europea* (Doctoral dissertation, Universidade de Vigo).
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries: A review of recent experience. *World Bank staff working paper*, (581), 13-28.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
- Rosemberg, F., & Mariano, C. (2010). A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. *Cadernos de pesquisa*, 40(141), 693-728.
<https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000300003>
- Sacur, B. M., & Diogo, E. (2021). The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee - Evidence-Based Recommendations for Alternative Care. *Children*, 8(12), 1181.
- Salgado, E. D. (2012). A representação política e sua mitologia. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, 1(1), 25-40.
<http://dx.doi.org/10.5380/pr%20eleitoral.v1i1.42727>
- Sarmiento, M. J. (2001). A globalização e a infância: impactos na condição social e na escolaridade. Em R. Garcia (Org.), *Em defesa da educação infantil* (pp. 13-28). DP&A Editora.
<https://hdl.handle.net/1822/79932>
- Sarmiento, M. J. (2013). A sociologia da infância e a sociedade contemporânea: desafios conceptuais e praxeológicos. Em R. T. Ens, & M. C. Garanhan (Orgs.), *Sociologia da infância e a formação e professores* (pp. 13-46). Editora Universitária Champagnat.
<https://hdl.handle.net/1822/36756>
- Schaun, G. (2022). 30 anos da convenção sobre direitos da criança: ascensão ao reconhecimento da criança e adolescente como sujeitos de direitos. *Centro Universitário Fadergs*, 1-31.
<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/30018>

- Serva, M., & Andion, C. (2006). Teoria das organizações e a nova sociologia econômica: um diálogo interdisciplinar. *Revista de Administração de Empresas*, 46(2), 10-21.
<https://doi.org/10.1590/S0034-75902006000200002>
- Silva, U. D. (2021). *A desjudicialização do divórcio: avanço ou retrocesso jurídico?* [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho]. Repositório da Universidade do Minho.
<https://hdl.handle.net/1822/76464>
- Simões, T. C. (2014). Entidades reguladoras: Um ano de Lei-Quadro. *Revista de Concorrência e Regulação*, (17), 239-269.
https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR17_-_Tania_Cardoso_Simoes.pdf
- Soares, N. F. (2005). *Infância e direitos: participação das crianças nos contextos de vida—representações, práticas e poderes*. [Tese de doutoramento, Universidade do Minho]. Repositório da Universidade do Minho.
<https://hdl.handle.net/1822/6978>
- Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Palgrave Macmillan.
- Taboada, N. G., Legal, E. J., & Machado, N. (2006). Resiliência: em busca de um conceito. *Journal of Human Growth and Development*, 16(3), 104-113.
- Tanzi, V. (1995). Basic Issues of Decentralization and Tax Assignment. Em E. Ahmad, V. Tanzi, & Q. Gao (Eds.). *Reforming China's Public Finances*. International Monetary Fund (pp. 164-177).
<https://doi.org/10.5089/9781557755117.071>
- Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Teles, F., & Moreira, J. M. (2007). Liderança ética num contexto de governação local: Estado, Mercado e Sociedade Civil. *Revista de Administração Local*, 30(220), 345-354.
https://www.academia.edu/2184720/Lideran%C3%A7a_%C3%A9tica_num_conte_xto_de_governan%C3%A7%C3%A3o_local_Estado_Mercado_e_Sociedade_Civil
- Tomás, C. (2011). *Há muitos mundos no mundo. Cosmopolitismo, participação e direitos da criança*. Edições Afrontamento.
- Tomás, C., & Fonseca, D. (2004). Crianças em perigo: O papel das Comissões de Proteção de Menores em Portugal. *Dados*, 47(2), 383-408.
<https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000200007>

- Tomé, M. R. (2010). A cidadania infantil na Primeira República e a tutoria da infância. A criação da Tutoria de Coimbra e do refúgio anexo. *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 10(2), 481-500.
<http://hdl.handle.net/10316.2/39532>
- Trevisan, G., Gonçalves, D., Cavalcanti, J., Silva, M. C. , & Gonçalves, J. L. (2010). Criança, Sujeito de Direitos: A Infância que se ergue: breve fundamentação. *Saber & Educar*, 15, 1-7.
<http://doi.org/10.17346/se.vol15.99>
- Vasconcelos, A. (2010). Armando Leandro, Álvaro Laborinho Lúcio e Paulo Guerra. 2010. Estudos em Homenagem a Rui Epifânio. *Interações: Sociedade e as novas modernidades*, (19), 144-150.
<https://www.interacoes-ismt.com/index.php/revista/article/view/296/308>
- Veyne, P. (1990). O Império Romano. (A. L. Homem, Trad.). Em P. Ariès, & G. Duby (Eds.). *História da Vida Privada* (pp. 17-212). Edições Afrontamento. (Livro original publicado em 1985).
- Yoder, J. A. (2003). Decentralisation and regionalisation after communism: administrative and territorial reform in Poland and the Czech Republic. *Europe-Asia Studies*, 55(2), 263-286.
<https://doi.org/10.1080/0966813032000055877>

Anexos

Anexo 1 (cfr. referência na nota de rodapé n.º 9 p. 62)

Parecer Jurídico redigido na sequência do pedido formulado por uma Assembleia Municipal relativa à possibilidade ou não do cidadão eleitor designado ser escolhido de entre pessoas que não estejam recenseadas no concelho que respeita a Assembleia Municipal que a designa.

Exm^a Sr.^a

Dr. XXXX,

Presidente da CPCJ de xxxx

Relativamente à questão apresentada por essa CPCJ, esclarece-se o seguinte (todas as referências a artigos legais, sem referência ao respetivo diploma, presumem-se que respeitam à LPCJP):

1 – O art.º 17.º, n.º 1 da LPCJP dispõe qual deve ser a composição da CPCJ.

2 – Da leitura daquela disposição legal, conclui-se que a composição resulta da indicação de várias entidades.

3 – Pretendeu, assim, o legislador que, estando as CPCJ assentes no princípio do localismo e na ideia de que a comissão de proteção deve refletir a comunidade, e esta dever reconhecer-se na entidade CPCJ, em torno dos direitos da criança, havia que colocar na comissão de proteção pessoas indicadas por entidades dessa mesma comunidade que intervêm na área dos direitos da criança, com a preocupação de conferir determinadas características como a interdisciplinaridade e interinstitucionalidade, para além de garantir a legitimidade democrática.

4 – De entre essas entidades, inclui-se a assembleia municipal, a qual tem a incumbência de indicar 4 cidadãos eleitores, «...preferencialmente com especiais conhecimentos ou capacidades para intervir na área das crianças e jovens em perigo, ...».

5 – Por outro lado, ao contrário do que sucede nas alíneas anteriores, estes quatro cidadãos eleitores não representam a entidade (a assembleia municipal) que os designou. Se assim fosse, a assembleia municipal não poderia indicar quatro pessoas, mas sim, uma pessoa, tal e qual como acontece com as entidades representadas (cada alínea anterior inicia o seu texto

com a palavra “um”, ao contrário do que sucede com esta alínea l)). Para além do mais, a alínea a) está redigida nos seguintes termos: « Um representante do município ...». Ora, se o município é composto pela câmara municipal e pela assembleia municipal – ver art.ºs 250.º a 252.º da CRP, facilmente se conclui que a assembleia municipal, a estar representada, está por meio deste membro designado ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art.º 17.º.

6 – Que pretendeu então o legislador com a designação destas pessoas, ao abrigo da alínea l) do n.º 1 do art.º 17.º?

- a) Em primeiro lugar, quis acentuar a presença da própria comunidade;
- b) Depois, robustecer a legitimidade democrática da comissão de proteção. Repare-se que a indicação destas quatro pessoas é feita por órgão que, ele próprio, tem uma intensa legalidade democrática, atendendo a que é o órgão autárquico que, por excelência, melhor representa a vontade das pessoas que vivem numa determinada circunscrição de território e de população, como é o caso do município (sendo que a competência territorial da CPCJ é definida em função do território de um município e a sua composição resulta de sufrágio universal – ver art.º 15, n.º 1.

7 – A expressão «cidadãos eleitores» teve a intenção de acentuar que devem ser escolhidas pessoas com especial ligação ao território onde a comissão exerce a sua competência. Mas, o legislador nada mais referiu. Não ficou expresso, se era cidadão eleitor do território onde exerce o seu direito de voto ou em outro qualquer território.

8 – Mas será óbvio que têm de ser pessoas que têm interesse no desenvolvimento económico, social e humano da comunidade (delimitada pelo município) e da sua infância, bem como na qualidade destas dimensões. Isto é, pessoas que se integram na tal “comunidade” que acima referimos.

9 – Tal implicará um envolvimento e ligação às questões relacionadas com esse desenvolvimento. O que implicará a existência de raízes, ligações, conhecimento e envolvimento em todas as questões que se relacionem com aquelas dimensões sociais, económicas e humanas de determinado município.

10 – Portanto, será aceitável admitir que o(s) interesse(s) já assinalado(s) anteriormente (ver supra 8), esteja(m) presente(s) em quem seja cidadão eleitor do concelho onde a CPCJ tem a sua sede. Em princípio (pois é uma mera presunção que caberá a quem deve indicar os membros, averiguar, se tal se verifica), haverá uma correspondência entre o facto de se ser cidadão eleitor num determinado concelho e a ligação que o mesmo tem com esse concelho.

11- Mas isso não quererá dizer que não aconteça com pessoas que não sejam cidadãs eleitoras do concelho onde a CPCJ exerce a sua competência.

12 – Vejamos: será de admitir que alguém que tenha raízes num determinado concelho, aí tenha crescido, desenvolva a sua atividade profissional, esteja envolvida na sua dinâmica social, associativa e tenha um conhecimento profundíssimo das questões relacionadas com a infância nesse mesmo concelho, seja liminarmente afastada, só porque não reside nesse concelho (e por isso, aí não vote), e se admita alguém que não tendo o mesmo conhecimento ou envolvimento, só porque apenas é cidadão eleitor nesse concelho?

13 – Esta última questão terá de ser vista com especial cuidado. Quanto a nós, não basta que a pessoa em causa tenha uma qualquer ligação com o concelho, como seja, por exemplo, o facto de aí exercer a sua profissão. Se é certo que, como vimos, presume-se que o facto de se ser cidadão eleitor no município, habilita essa pessoa a ter uma relação especial com a comunidade, não podemos, no caso de alguém ser cidadão eleitor em outro município, sem mais (e ainda que aí exerça a sua profissão), aceitar que seja indicado para integrar a CPCJ.

14 – Ainda para mais, quando se trata de município com 49.574 habitantes (Censos 2021). Questionamo-nos, portanto, será que, em tantos cidadãos eleitores existentes no concelho de XXX, não existe um que tenha o perfil adequado para a sua assembleia municipal indicar para integrar a comissão de proteção, obrigando assim aquele órgão a adotar soluções que impliquem a indicação de cidadãos eleitores de outros municípios?

15 - Assim, atendendo à ratio da norma, e a casos precedentes que já ocorreram noutras CPCJ, a CNPDPCJ interpreta referência a “cidadãos eleitores” no sentido de:

- a) O cidadão eleitor é aquele que pertence à comunidade que a CPCJ abrange, isto é, quem se encontra recenseado no município onde a CPCJ tem a sua sede;
- b) Presume-se que o cidadão eleitor recenseado no município é parte integrante da comunidade delimitada pelo respetivo município;
- c) No caso de se tratar de município com especial diminuta especial dimensão populacional, a ponto de não existir alguém sem perfil para integrar a comissão de proteção, admite-se a designação de cidadão eleitor de outro concelho, desde que tenha vínculos especiais com a comunidade, nomeadamente que desenvolva intervenções ao nível social, cultural, associativo, económico ou laboral (não

bastando uma destas relações de forma circunstancial). No entanto, tal situação tem de ser aferida concretamente.

CONCLUSÃO

Não nos parece que, desde logo, o concelho de XXX, possa ser considerado concelho demograficamente deprimido e, parece-nos que a indicação de cidadão eleitor de outro concelho implica que algum dos seus cidadãos eleitores que eventualmente tivesse perfil para integrar a comissão de proteção e o desejasse fazê-lo, seja afastado com a escolha desse outro cidadão eleitor de outro concelho. Concluindo, parece-nos, também, que será uma diminuição dos direitos dos cidadãos eleitores de Vila Real que tenham essas características e que se dispusessem a integrar a comissão de proteção por indicação da assembleia municipal, pelo que a Assembleia Municipal de Vila Real deve reponderar a indicação da pessoa cidadã-eleitora de outro município.

Ainda no que diz respeito à indicação dos cidadãos eleitores feita pela assembleia municipal, relembra-se o conteúdo ofício-circular da Recomendação n.º 2/CNPDPCJ/2021, veiculada a todas as CPCJ, a coberto do Ofício-Circular n.º 11/2021, de 14 de julho.

Anexo 2

Perceção sobre o Sistema Nacional de Proteção de Crianças em Perigo

O presente questionário visa recolher a perceção individual sobre o Sistema Nacional de Proteção de Crianças de forma a identificar, sistematizar e analisar as suas potencialidades e constrangimentos. Insere-se numa investigação académica no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra cujo objetivo é a obtenção do grau de mestre.

O questionário é composto por duas partes: o primeiro conjunto de questões visa caracterizar a população que acedeu responder ao questionário e o segundo conjunto é composto por afirmações para o qual se pretende aferir o grau de concordância ou discordância. A todos os participantes é garantida a confidencialidade das respostas e o seu anonimato.

* Indica uma pergunta obrigatória

Declaração de Consentimento

Declaro que tomei conhecimento e fui devidamente esclarecido/a quanto aos objetivos e procedimentos da investigação a realizar. É-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo, sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que, de forma voluntária, forneço, confiando nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são asseguradas pela equipa de investigação, bem como na informação de que apenas serão utilizados para os fins referidos.

Resposta obrigatória*

Sim

Não

Idade*

A sua resposta

Sexo*

Masculino

Feminino

Não Binário

Prefiro não responder

Habilitação Académica*

Ensino Secundário

Licenciatura

Mestrado

Doutoramento

Outra:

Área de Formação Académica*

Serviço Social

Pedagogia

Medicina

Enfermagem

Direito

Outra:

Localização da CPCJ*

CIM Área Metropolitana do Porto

CIM Douro

CIM da Região de Aveiro

CIM da Região de Coimbra

CIM da Região de Leiria

CIM da Região Viseu Dão Lafões

CIM da Beira Baixa

CIM do Médio Tejo

CIM das Beiras e Serra da Estrela

No último ano civil (2021) qual foi o volume processual global da CPCJ*

Menos de 50 processos

De 51 a 100 processos

De 101 a 150 processos

De 151 a 200 processos

De 201 a 250 processos

De 251 a 300 processos

De 301 a 350 processos

Mais de 350 processos

Qualidade em que está na CPCJ*

Representante

Cooptado/a

Apoio Técnico

Apoio Administrativo

Voluntário/a

Estagiário/a

Outra:

Pertence à Comissão Restrita*

Sim

Não

Gere Processos de Promoção e Proteção*

Sim

Não

Entidade que o/a designou*

Município

Segurança Social

Ministério da Educação

Ministério da Saúde

IPSS ou ONG com respostas de carácter não residencial

Instituto de Emprego e Formação Profissional

IPSS ou ONG com respostas de carácter residencial

Associações de Pais e Encarregados de Educação

Associações desportivas, culturais ou recreativas

Associações de Jovens

Instituto Português do Desporto e da Juventude

GNR

PSP

Cidadão eleitor designado pela Assembleia Municipal

Há quanto tempo desenvolve atividade na CPCJ *

Menos de 1 ano

De 1 a 3 anos

De 4 a 6 anos

De 7 a 9

Mais de 9

Número de horas semanais em que desenvolve atividade para a CPCJ menos de 3 horas
semanais

4 a 7 horas semanais

8 a 14 horas semanais

15 a 21 horas semanais

22 a 28 horas semanais

29 a 35 horas semanais

D1 – Clareza Legislativa

1. Tenho facilidade em entender os conteúdos das normas da LPCJP e aplicá-la facilmente aos casos concretos. *

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

2. Consigo identificar a legislação nacional conexas que se interrelaciona com a LPCJP.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

3. A LPCJP permite diferentes interpretações perante a mesma situação. *

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

4. É-me claro que o âmbito de atuação das comissões de proteção não faz parte do espectro judicial*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

D2 – Organização Territorial

1. Considero que todos os municípios devem ter uma CPCJ*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

2. Faz sentido que em municípios com poucas crianças sejam criadas CPCJ intermunicipais ou de outro nível supramunicipal. *

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

3. A coincidência do âmbito territorial da CPCJ com o da Câmara Municipal prejudica a sua autonomia.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

4. Faz sentido reduzir o número de CPCJ em territórios com menor densidade populacional para melhorar a eficácia do sistema de proteção.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

5. Os municípios são a organização mais bem preparada em termos de recursos humanos e materiais para encontrar soluções para as crianças em perigo.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

D3 - Descentralização

1. Considero que o grau de autonomia das CPCJ é suficiente.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

2. As CPCJ dependem hierarquicamente de entidades locais.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

3. Compete à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens dirigir as CPCJ.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

4. O Ministério Público deve dirigir a atividade processual das CPCJ.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

D4 – Mecanismos de Colaboração

1. As entidades com competência em matéria de infância e juventude disponibilizam recursos materiais adequados à intervenção das CPCJ. *

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

2. Os serviços públicos, as autoridades administrativas e as entidades policiais colaboram de forma suficiente com as CPCJ.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

3. Os serviços representados na CPCJ colocam obstáculos às decisões por esta tomadas. *

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

4. As entidades representadas na CPCJ reconhecem e compreendem a proteção das crianças como prioritário em relação às demais competências. *

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

D5 – Composição CPCJ

1. A interdisciplinaridade é determinante na tomada das decisões das CPCJ. *

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

2. A presença de representantes de várias entidades é fundamental para a atuação da CPCJ.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

3. A composição das CPCJ é adequada ao exercício das suas competências.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

3. As orientações/recomendações da CNPDPCJ vinculam a atuação das CPCJ.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

4. O não cumprimento das orientações/recomendações da CNPDPCJ deveria determinar a aplicação de sanções.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

5. Ao sistema de proteção de crianças em perigo é fundamental uma instituição nacional com maiores poderes para intervir e resolver os problemas que surjam.*

Não concordo nada 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Concordo completamente

Que sugestões gostaria de apresentar com vista à melhoria do Sistema Nacional de Proteção de Crianças e Jovens?

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Mestrado em Administração Pública

Guião de Entrevista

O presente guião de questionário visa recolher a perceção individual sobre o Sistema Nacional de Proteção de Crianças de forma a identificar, sistematizar e analisar as suas potencialidades e constrangimentos. Insere-se numa investigação académica no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra cujo objetivo é a obtenção do grau de mestre.

Pretende-se que este guião oriente e organize a visão de quem conhece o sistema de proteção e as suas particularidades no contexto da Administração Pública.

O/a entrevistado/a autoriza a gravação para efeitos de tratamento do conteúdo, com o compromisso da imagem não ser utilizada para outros fins.

1. Dados de Identificação

Habilitação académica

Área da Formação

Profissão que exerce presentemente

D1 – Clareza legislativa

1. Como avalia a Lei de Proteção de Crianças e Jovens e a forma como esta está a ser aplicada e quem são os seus agentes?
2. Considera que a LPCJP é suficientemente clara que facilite a cobertura de todas as circunstâncias que prejudiquem os direitos das crianças?
3. Quando pensa na comissão de proteção enquanto instituição, em termos práticos, vê-a como fazendo parte do poder administrativo ou do poder judicial?

D2 – Organização territorial

1. Como vê a opção do legislador em fazer coincidir o âmbito territorial das comissões ao município ou a um conjunto de freguesias?
2. Como vê a possibilidade já prevista na LPCPJ de se instalarem comissões supramunicipais?
3. Como avalia a relação da autarquia local com o Sistema de Promoção e Proteção?

D3 – Descentralização

1. Como avalia o grau de autonomia CPCJ em relação às Câmaras Municipais?
2. Como avalia o grau de autonomia das CPCJ em relação ao Ministério Público?
3. Como avalia o grau de autonomia das CPCJ em relação à CNPDPCJ?

D4 – Mecanismos de Colaboração

1. Como avalia a colaboração das ECMIJ com as comissões de proteção?
2. Considera que as entidades representadas nas comissões de proteção compreendem a proteção das crianças como prioritário em relação às suas competências?
3. Considera ser essencial que as comissões sejam composta por representantes para que a colaboração aconteça?

D5 – Composição das CPCJ

1. Considera a interdisciplinariedade determinante na tomada de decisão das comissões de proteção?
2. A atual composição (membros por inerência do estado central e local) é suficiente e adequada ao exercício das suas funções?
3. Considera que todos os membros das comissões têm iguais responsabilidades ou há uns com mais do que outras? E, em caso afirmativo, por que razão?

D6 – Vínculo Temporal com a CPCJ

1. Vê como imprescindível a existência de mandatos e dos seus limites para o bom funcionamento das CPCJ?
2. Considera que a comissão de proteção deveria ser composta por membros em regime de exclusividade e a tempo inteiro?

D7 – Organização Processual

1. Ainda que o legislador afirme a simplicidade do processo de promoção e proteção que corre nas CPCJ, exige ainda assim, um conjunto de formalismos. Acha-os fundamentais à garantia de direitos ou, por outro lado, considera-os uma burocracia que deveria ser prescindida?
2. Que alternativa considera existir para minimizar/reduzir burocracias que eventualmente considere excessivas?
3. Considera que todos os membros e todas as CPCJ conhecem bem as regras processuais?

D8 – Regulação Pública

1. Como avalia o papel da CNPDPCJ na sua relação com o sistema de proteção de crianças e jovens?
2. Que consequência deveriam existir face ao não cumprimento das recomendações/orientações da CNPDPCJ?
3. Admite como relevante uma alteração legislativa que conferisse maior poder a uma instituição de âmbito nacional que pudesse endereçar soluções aos obstáculos que surgem nos diferentes patamares do sistema de proteção?

Deseja acrescentar algo mais relevante relativamente à forma como vê o Sistema Nacional de Proteção de Crianças?

Anexo 4

Entrevista à Doutora Ana Luísa Conduto
dia 1 de abril de 2023

HBF: O presente questionário visa recolher a sua perceção sobre o Sistema Nacional de Proteção de Crianças em Perigo, de forma a sistematizar e analisar as potencialidades e constrangimentos deste sistema. Insere-se numa investigação académica no âmbito do mestrado da administração pública e privada da Faculdade de Direito Universidade de Coimbra. Pedia-lhe desde já, a sua autorização para a gravação para efeitos de tratamento de conteúdo com compromisso da imagem não ser utilizada para outros fins.

Ana Conduto: Está autorizado.

HBF: Obrigado. Pedia-lhe que, rapidamente, que se apresentasse. Eu sei que tem uma presença mediática forte, mas gostava que me dissesse a sua habilitação académica, área de formação e profissão que atualmente exerce.

Ana Conduto: Tá, então... tenho 39 anos feitos agora, recentemente. Eu comecei por tirar a licenciatura na altura antes de Bolonha no ISPA em em psicologia. Na altura chamava-se licenciatura em psicologia clínica aplicada....

em seguida, fui fazendo várias formações na área da psicologia. O meu primeiro trabalho foi num projeto ali em Olaias e Chelas que era... um projeto, com a segurança social, que intervém com crianças sinalizadas pela escola, como tendo problemas comportamentais sobretudo... era um trabalho feito com as crianças e com as famílias dessas crianças. Posteriormente, muito pouco tempo depois... portanto, eu acabo o curso em 2007... em 2009 sou convidada e começo a trabalhar em meio prisional. Sou convidada a trabalhar em prisão de máxima segurança e começa a trabalhar lá... em paralelo continuo a fazer consulta privada. Nesta altura eu acompanhava sobretudo crianças e as famílias no contexto que estava há pouco explicar, mas ali no início, quando entro para o meio prisional, acho que há uma mudança de *setting* muito grande entre estar no dia inteiro com recursos, recursos de Máxima segurança que tem outras exigências, apesar de tudo, e depois vir ao final do dia para o consultório. Como eu costumo dizer: sair da cadeira para o chão. Mas não..., não..., não no sentido negativo, mas no sentido do espírito e... pronto. E aí faço, faço uma interrupção no acompanhamento das crianças, até porque o meu trabalho de, de... de licenciatura de fim de curso, a Monografia, é sobre os sentimentos abandonicos em filhos de pais divorciados e, portanto, todo o meu início de trabalho começa neste tema.

Daí as crianças, logo no início..., mas sempre com... com este objetivo... aliás, eu fui tirar o curso de psicologia com o objetivo de trabalhar em prisões. Portanto, em 2009 começo a trabalhar então em Monsanto... vou fazendo formação nesta área e, entretanto, é criada a Ordem dos Psicólogos e sou reconhecida como especialista em psicologia clínica e da saúde e psicologia da justiça. Enquanto estou a trabalhar no estabelecimento prisional e em paralelo no consultório ao final do dia... decido tirar direito... decido tirar direito na faculdade de direito. Lisboa, porque... em segurança máxima tem um funcionamento ligeiramente diferente dos outros estabelecimentos, portanto, as questões legais são sempre em cima da mesa para tudo e quando digo tudo é mesmo para tudo, não é?.. pronto. E, muitas vezes..., eu fazia parte do Conselho Técnico, o Psicólogo fazia parte do Conselho Técnico de Avaliação de permanência dos Reclusos em... em regime de segurança Máxima e, muitas vezes, propostas que eu levava Conselho técnico, muitas vezes, o diretor respondia ó Ana, isso não pode ser porque não está na lei e isto começou a mexer comigo, porque eu depois ia à lei e não via porque é que... porque é que não. Não, não não, não..., dizia lá que sim, é verdade, mas eu também não via, porque é que não... pronto. Olha, eu sempre gostei de direito, vou tirar direito. E foi assim, entrei... entrei para a faculdade de direito, fiz a licenciatura em direito, depois fiz uma pós-graduação em direito penal e pós-graduação em direito e medicina e depois concorri para o Mestrado de Investigação. FDL tem 2 tipos de mestrado em mestrado profissional em mestrado, investigação, não sei se é assim nas faculdades... Pronto..., eu concorri para o Mestrado de Investigação, porque queria fazer aqui, queria, queria, queria fazer trabalho em que conjugasse a psicologia com o direito e, portanto, o outro mestrado... que era aquele mestrado mais para a ordem dos advogados, era só uma monografia e... eram mais aulas... e não era bem isso que me interessava. Não me interessava ser jurista, portanto, eu interessava-me aqui a fazer este encontro entre estas duas linguagens a... candidato-me para o Mestrado de Investigação, entro... E frequento o Mestrado de Investigação, então em direito penal e ciências criminais, faço o primeiro ano, que é o ano comum que os doutoramentos a, portanto, faço os trabalhos.... Os três trabalhos de investigação, todos eles sempre conjugando a psicologia com o direito..., deixe-me ver se eu me lembro de todos... Num deles, foi violência doméstica..., em direito penal..., foi violência doméstica, sim, violência doméstica num deles, como como se faz a prova da questão da prova testemunhal no processo de violência doméstica e, portanto, a credibilidade do testemunho... tinha a ver com os mecanismos que o direito tem e que a psicologia tem...

por causa da credibilidade do testemunho, depois em direito penal, faço sobre a execução da pena e a saúde mental na execução da pena. Na verdade, era esse o tema que eu queria levar depois para... para tese... e em processo penal, faço um trabalho sobre a avaliação que é feita no âmbito da liberdade condicional, decisões para liberdade condicional e, portanto, aqui as ferramentas da psicologia e, aqui o juízo de prognose que o direito... que o direito fala... pronto. E, portanto, faço estes 3 trabalhos... tenho bom nota, portanto acabo com 18 e 19 nestes trabalhos e, portanto, a ideia era seguir então para... para a tese. Depois, fiquei com a Professora Fernanda Palma, imagino que saiba quem é... pronto. Fiquei com a Professora Fernanda Palma. A professora Fernanda Palma, na altura, pediu-me para fazer uma alteração do tema da tese e passar a tese, o tema da tese, que seria a saúde mental em meio a prisional..., ela achou que... que era um tema pequeno..., Ok que para um Mestrado tudo bem, mas que ela acharia que, dado os meus conhecimentos na área da psicologia e do meu trabalho na área da psicologia, que lhe fazia sentido algo mais profundo e mais desafiante com a hipótese... de ser uma tese de doutoramento e não de mestrado... pronto. E então a proposta do tema, que é um tema interessantíssimo é a saúde mental enquanto bem jurídico de proteção no direito penal. É... um tema muito interessante...pronto..., muito denso, muito a filosofia do direito... pronto... e para mim, na altura, foi bastante assustador, porque... Eu continuo a pensar da mesma maneira..., ou seja, eu não tenho qualquer prática jurídica, sou psicóloga, eu fui tirar direito porque queria perceber coisas na área da psicologia da justiça. Não tinha por objetivo nenhum exercer direito.... E disse, inclusivamente, que não me sentia preparada do ponto de vista de conhecimento... E, até de raciocínio jurídico... para fazer uma tese de doutoramento em direito. E ela, então disse, mas vamos vendo..., vamos, vamos vendo.... A Ana..., vamos começar a fazer... eu lá fui começando a fazer as coisas que ela me ia pedindo. Entretanto, houve... há a pandemia, há o confinamento e eu desorganizo-me aqui nas pesquisas... e tenho que reorganizar todo o consultório e toda a minha atividade profissional para online e paro..., paro tudo. Ou seja, eu parei, parei, parei a tese. Não, não continuei, não continuei a fazer a tese. É assim uma coisa que tenho aqui nas minhas coisas a fazer. Apesar de confesso que é uma coisa que me assusta, não por ser uma tese, mas por ser uma tese...

HBF: O tema?

Ana Conduto: Não... o tema é muito interessante e acho que é muito válido e muito útil do ponto de vista até da evolução do próprio direito penal. A questão é que eu não tenho prática jurídica, portanto, a minha prática... eu sou psicóloga não é?, portanto, aquela

maturidade que eu acho que é preciso para uma tese de doutoramento.... Eu sinto que, juridicamente, não a tenho, apesar de eu ler muito direito e estudar muito direito e gostar muito direito..., não tenho, não exerço direito e, portanto, há um...

HBF: E comentar..., e comentar direito porque, no fundo, aquilo que que faz, quase diariamente, passa muito, também, pelo comentário jurídico... apesar de não ser a... a função jurídica..., mas é um comentário jurídico aquele que faz.

Ana Conduto: Eu sou jurista. Portanto tenho..., eu tenho competência técnica, não é?... reconhecida para, para isso. Mas a ideia quando, quando fui para a SIC, eu já tinha estado noutros canais, quando fui para a SIC, foi de facto... eu ia com estas duas valências, com a... com a valência de psicologia e com a valência do direito. Mas, se reparar, eu tento não quando alguém direito, um advogado... Eu deixo o advogado falar..., quer dizer, se não concordar com alguma coisa, di-lo-ei... E que normalmente até estou com o inspetor e até tenho deixado o inspetor falar de direito... apesar de, às vezes achar que ele diz coisas que estão... que não estão corretas do ponto de vista do direito..., mas sim acabo por fazer comentário jurídico, é verdade, sim. Deixe-me só acrescentar uma coisa sobre o meu percurso que eu acho que é interessante para... para o seu trabalho. O meu estágio... o meu estágio académico foi feito no serviço de adoções da segurança Social de Lisboa e, portanto, há ali um período que faço estágio e depois ainda fico mais uns meses a colaborar com o serviço de adoções da Segurança Social de Lisboa e, portanto, é aí que eu tenho... há dois momentos em que eu tenho contacto, vá direto, é nesse momento e depois, quando deixo de trabalhar em meio prisional e começo a coordenar uma equipa de rendimento social de inserção e, portanto, aí também há um contato regular e direto com CPCJ's....

HBF: Claro.

Ana Conduto: ...pronto isto só para vir aqui ao encontro do que lhe interessa.

HBF: Então tem..., e obrigado por isso! Tem, portanto, um contacto direto [com as CPCJ], quer como entidade com competência em matéria de infância e Juventude, quer como entidade que executa... já decisões judiciais no âmbito do sistema de proteção.

Ana Conduto: Sim. No serviço de adoções, o que eu fazia no estágio era..., inicialmente foi avaliação de famílias que estavam... que eram candidatas à adoção. E depois, num segundo..., num segundo momento do estágio, acompanhei crianças que estavam em período de pré-adoção. Portanto, acompanhamento psicológico de crianças em... em período de... de pré adoção. Gostei bastante. Foi uma experiência bastante..., bastante rica. A minha orientadora foi a Professora Fernanda Salvaterra, certamente se está

a estudar essa área, sabe... Sabe quem é... e foi uma experiência muito, muito, muito gratificante. Já não posso dizer o mesmo quando, depois a experiência enquanto técnica e coordenadora da equipa de rendimento social de inserção e depois esta articulação, não é?... porque o trabalho da das equipas de rendimento social de inserção é esta articulação com todos os outros..., com todas as outras respostas. E, portanto, aí já não terá sido uma experiência tão gratificante, porque... eu sou muito crítica relativamente ao funcionamento das CPCJ's. Isto, não é..., não é das pessoas que trabalham nas CPCJ's, portanto, é a maneira como as CPCJ's foram criadas e como funcionam e com que meios funcionam... sou bastante crítica e, portanto, a experiência não se torna positiva por isso. Acho que, de um modo geral, os técnicos com os quais eu me fui cruzando..., claro que há sempre exceções destas coisas, mas com as quais eu me fui cruzando, são pessoas extremamente dedicadas, extremamente esforçadas, que abdicam do seu tempo muitas vezes pessoal, da sua vida pessoal, para tentar resolver as situações. Agora, como estamos a falar de uma seleção quase aleatória das pessoas que vão para as CPCJ's... porque não há um método, não é?... as pessoas vão por indicação daquela instituição, da autarquia... porque pronto..., não há aquele perfil, nem sequer académico, nem sequer de funcionamento, não é..., e não há uma formação constante... ou não há... ok estas pessoas são escolhidas e agora vão aqui frequentar uma formação X tempo para se enquadrarem sobre estas matérias que são muito complexas e que são muitas matérias, porque temos matéria jurídica, temos matéria de desenvolvimento da criança, temos matéria de conflitos parentais, temos matéria de maus-tratos, temos matérias de abuso sexual, portanto... temos estas matérias, tanto do ponto de vista jurídico, como do ponto de vista da intervenção e da avaliação e reconhecimento de sinais. Ou seja..., é muito exigente! Eu dir-lhe-ia que mesmo um psicólogo forense, como eu, que tenho já muita prática em nestas avaliações, nunca será fácil uma avaliação segura de um processo destes. Portanto, quanto mais... não é? alguém que é colocado, por que a autarquia olhe dispensa este técnico ou porque a escola dispensa aquele técnico ou porque o centro de saúde dispensa aquele enfermeiro que não tem uma formação de base que nem sequer vai de acordo com estas questões que estamos a falar nem com o direito, nem com a psicologia, não é?... e esta ideia que vamos ter um técnico das áreas todas quer dizer..., nós não estamos a trabalhar as áreas todas, se é preciso coisas de enfermagem, contacta-se o hospital e centro de saúde. Não é preciso um enfermeiro como como técnico de gestor do processo, não é? Se é preciso uma questão escolar, contacta-se a escola, não é preciso um

professor como gestor de processo, não é? Até porque... vamos ver... aquele... aquele argumento, se calhar estou a falar demais já me calo... aquele argumento do vamos ter o.

HBF: Não, não, não está, está a ir bem, eu... eu depois tenho que fazer, ainda assim as perguntas...., mas não se preocupe... pode continuar, sim....

Ana Conduto: OK... pronto, mas só para terminar.... Aquele, aquele argumento que eu ouço muitas vezes há tem que haver um professor, porque grande parte das queixas que são feitas à CPCJ são de faltas ou absentismo escolar.... Ok. E, que formação é que existe quando..., na profissão de professor para combater o absentismo escolar? Não existe! Voltamos a falar de coisas de psicologia, voltamos a falar de coisas..., questões de saúde mental ou até questões sociais, eventualmente questões sociais... Quando eu estou na equipa de RSI e me deparo enquanto técnica e enquanto coordenadora da equipa, que as escolas não sinalizam muitas vezes as faltas das crianças à CPCJ, como como deveriam denunciar, ou dar nota, como... como a lei até o exige... quando o trabalho que é feito é chamar as pessoas e criar a CPCJ como um bicho-papão... E, as pessoas nem sequer olham para a CCJ como organismo colaborativo com a família, mas olhem para a CPCJ como... como a instituição que vai lhes retirar os filhos..., ou seja, tudo isto está errado!... Portanto, as pessoas já vão... ou vão com medo, ou vão contrariadas, ou vão zangadas à CPCJ, porque não... não se conseguiu passar uma imagem positiva do que é uma CPCJ. Para começo está tudo mal.

HBF: Vou aproveitar esse mote para introduzir a primeira pergunta que é a seguinte: **Como avalia a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e a forma como está a ser aplicada?**

Ana Conduto: Bem, Eu não acho que nós, à partida, no modo geral, tenhamos um problema de falta de leis, em Portugal. E se calhar temos é excesso de leis. A questão é que nós fazemos leis, nós, quem as faz... que muitas vezes não encaixam na nossa realidade e podem não encaixar a nossa realidade, porque, por exemplo, faz-se uma lei, coloca-se uma lei em vigor, mas não se tem meios para a execução dessa lei. Isto passa-se com maior parte das leis, diria eu, principalmente quando estamos a falar de legislação que tem intervenções mais vulneráveis e passa-se com a lei de proteção de crianças e jovens em perigo. A mim o que me faz confusão é a... é..., vou tentar ser polida a dizer isto...

HBF: diga!... sem constrangimentos!..

Ana Conduto: É que.... A sensação que tenho é que me parece que as pessoas ainda desvalorizam o impacto que pode ter ao longo da vida as coisas que se passam na primeira infância. É como se ainda houvesse aquela ideia, que às vezes ainda há em tribunal

e nós ainda ouvimos, não é?... quando for grande, ele não se vai lembrar. Isso vai passar. E, então, as crianças são de menor valor que o adulto, não é tão grave... e tanto não é tão grave, não é?... que uma Comissão, que é que a Comissão de proteção de crianças e jovens em risco é pensada da forma que é pensada, que é uma forma amadora. Parece um grupo de alunos mais dedicados de uma escola secundária que organiza uma comissão para tratar de um assunto. Com todo o respeito pelas pessoas que lá estão!... Porque... não é?... Porque estamos aqui a falar de um trabalho... e nós vemos, por exemplo, noutros países... o que se passa noutros sistemas... é no sistema prisional, por exemplo, estamos a falar de um trabalho que tem que ser um trabalho uniformizado a nível nacional. E a formação dos técnicos tem que ser uniformizada também, porque senão aquela questão muito importante do direito, que é o princípio da igualdade.. é automaticamente violado!... Porque se as coisas vão depender do caso A, se o caso A fica na CPCJ Y ou na CPCJ C por que a CPCJ Y tem uns técnicos mais assim e a C tem os técnicos mais assados, então onde é que está o princípio da igualdade? Não está! Quando o próprio sistema não organiza, de base, a estrutura de funcionamento... E depois temos uma autonomia local a essa estrutura..., porque a CPCJ Nacional [CNPDPJ] não tem poder sobre a CPCJ local. Não vai lá dizer fizeste mal este processo, este processo não está bem feito..., não há uma supervisão, não é este o papel da CPCJ nacional..., saberá melhor que eu... saberá melhor que eu isso... Então mas... Quem é que manda em quem? Qual é a hierarquização? Quem é que supervisiona o trabalho e quem?... É o Presidente da Câmara? Não me parece! Portanto, parece-me que as CPCJ ficam com uma... na forma como está, como estão previstas legalmente, ficam em gestão autónoma localmente. Ora estamos a tratar de direitos fundamentais! E, portanto, eu não, não me parece que seja possível tratar-se de direitos fundamentais com autonomias locais. Tenho... tenho sérias dúvidas até sobre questões constitucionais associadas... associadas a isto. E é logo aqui, começa mal... e depois e depois, quando nós temos pessoas que estão, são técnicos do CPCJ, e que estão..., não é porque quiseram, não é porque sempre quiseram trabalhar ali, é porque as instituições onde estão os dispensam para ir para lá e estão contrariados, a fazer um trabalho que é de um desgaste emocional tremendo.... Até para quem gosta! Até para aquelas pessoas que gostam muito, que sempre quiseram aquilo que já fizeram uma data de formação por sua conta e risco na área.... E tudo mais... aquelas que lá estão... que lá estão contrariadas, que não gostam e têm um trabalho de extremo desgaste emocional... Porque não é fácil nós irmos para casa todos os dias e deixarmos a situação A ou B que vamos tentar

resolver amanhã... Não são todas situações..., há uma escala de urgência. E são pessoas que, depois, também não têm um apoio, porque não vamos falar... não vamos dizer que o apoio é a Comissão Alargada, não é? Porque Comissão Alargada não é um apoio. Isso, a Alargada é uma discussão das coisas locais que muitas vezes até fogem ao âmbito da CPCJ's ...já estão a discutir outras coisas. E, portanto, quando não há uma estrutura e uma organização e não há linhas não às *guidelines* como agora está tão... tão na berra, dizer-se, não é?... não há as ditas *guidelines* nacionais sobre: perfil, formação e funcionamento e tutela... tutela técnica, não é... Quer dizer, volto a dizer o Presidente da Câmara? Tutela técnica, não é? Então estamos a desvalorizar os direitos das crianças! Estamos a desvalorizar a importância que existe no trabalho de prevenção da salvaguarda dos direitos das crianças. E estamos, naturalmente, também, a desvalorizar a importância das intervenções que são feitas, até de retiradas de emergência.

HBF: Obrigado. **Considera que a lei [LPCJP] é clara o suficiente para facilitar a cobertura de todas as circunstâncias a que prejudicam os direitos das crianças?**

Ana Conduto: A lei não é..., não há nenhuma lei em Portugal feita para ser clara! Nós temos... nós, nós somos todos obrigados a conhecer a lei, é verdade, não é? Mas nós não temos... eu, eu não... não conheço nenhum diploma, não me ocorre nenhum diploma que eu diga isto é claro!, qualquer pessoa que saiba ler chega aqui a ler isto e percebe... e não tem a menor dúvida... também não é feita para ser clara. A lei é feita para ter válvulas de escape.

HBF: Mas conhece muitas leis, não é sendo jurista e tendo estudado esta área, conhece muitas leis. Esta não é..., não é das mais a fechadas ou com uma linguagem hermenêutica complexa.

Ana Conduto: Não, não, não, não, não é das mais fechadas, mas tem as suas válvulas de escape. Por isso é que temos...

HBF: Tem que ter?

Ana Conduto: Será que tem que ter?
(silêncio)

Ana Conduto: Eu não..., porque nós vamos..., Eu não sei responder a isto, mas deixe-me, deixe-me, deixe-me pensar uma coisa consigo que que vai ao encontro disso, não indo. Quando nós estamos a falar de avaliações e, no fundo, a lei baseia-se em avaliações que serão feitas cada caso, cada situação, nós estamos a falar de coisas que têm que ser objetivas. E, estamos a falar de coisas que devem ser, não são muitas vezes, cientificamente

válidas na forma como são avaliadas. E se assim for, se isto acontecesse, eu não percebia a necessidade das válvulas de escape. Agora como..., o... Doutor João da CPCJ, não sei de onde entende que a avaliação deve ser feita com uma conversa mais tranquila e mais descontraída com as famílias... e a criança lá vai na mesa ao lado, fazendo um desenho, e depois ele agarra naquilo que tudo, que teve na conversa e que olhou para o desenho da criança e faz um relatório... e depois a Doutora Joana da CPCJ não sei quê..., acha que já não é bem assim, que se deve aplicar umas provas, mas umas entrevistas que até já estão trabalhadas semi dirigidas... Logo aqui estamos a falar de ciência, ou não ciência, não é?... E, portanto... quando não estamos..., quando... quando a lei não obriga a que as avaliações sejam feitas, todas elas com base científica... tem países, como a Austrália que, nas questões prisionais indica quais é que são os testes que são usados de avaliação nas cadeias! Os técnicos só podem usar aquelas provas e usar assim em todo o Estado! Ou seja, nem sequer estamos aqui..., portanto..., estamos aqui a falar uma coisa chamada uniformização! Nós não..., nós estamos Longe de ter isto! E, claro, estando Longe de ter isto, temos de ter muitas válvulas de escape. Quanto menos uniformizado for a intervenção, mais válvulas de escape a lei vai ter que ter!!!

(silêncio)

HBF: Obrigado. **Quando pensa na Comissão de Proteção, enquanto instituição que é, em termos práticos, quando analisa, em termos práticos, vê-a como fazendo parte do poder administrativo ou do poder judicial?**

Ana Conduto: Depende.

HBF: Essa..., essa é uma resposta típica de juristas, não é verdade?

Ana Conduto: Eu sou jurista! (sorrisos)... Não... Depende dos temas. Por exemplo, se estamos a falar da Comissão Alargada, estará muito mais próxima do poder local, porque estão-se a discutir parcerias, eventualmente eventos e portanto, recursos. Portanto, estamos a falar de uma proximidade ao poder local, não é? Eventualmente CPCJ's mais dinâmicas... por cada uma faz o que entende, não é?... poderão até ter aqui uma relação mais próxima do poder local, daqui e até em ações mais de prevenção com as famílias.... Pronto, portanto... aqui é poder local. Quando estamos a falar de intervenção, estão muito mais próximas do poder judicial. Porque as autarquias também... estou, estou naturalmente a generalizar, não são todas iguais..., mas as autarquias também estão muito pouco disponíveis para recursos para dar recursos de emergência. E, portanto, aí estão muito mais próximas do poder judicial.

HBF: Obrigado. **Como vê a opção do legislador em fazer coincidir o âmbito territorial das comissões de proteção com o município ou com um conjunto definido de freguesias?**

Ana Conduto: Não sei qual é que foi o fundamento dessa opção, mas diria... se me perguntassem mim, como é que eu faria e porque é que eu faria eu faria ou assim, por este motivo que lhe vou dizer a seguir. Acho que se houvesse uma articulação no âmbito, sobretudo, da prevenção entre o poder local e a CPCJ e uma avaliação daquela realidade local.... Ou seja: as crianças desta zona, desta escola, destas famílias, deste contexto social, se é mais rural, se é mais urbano..., tem estas necessidades e, portanto, identificadas... Portanto, nós precisamos de, de ponto de vista da intervenção, da prevenção, desculpe..., intervir mais nestas áreas para estas crianças..., não faz sentido eu estar a fazer intervenções sobre situações..., sei lá...de abuso sexual, numa zona em que nem sequer tenho muitos casos disso... poderei fazer se calhar uma ação, duas ações por ano, mas se calhar, se eu tiver muitas situações de *bullying*, se calhar faz muito mais sentido apostar mais aí, ou seja..., portanto aqui... uma forma de monitorizar as prioridades do trabalho de acordo com aquelas necessidades locais, acho lindamente! Se a ideia era esta, acho lindamente! Mas se a ideia era esta, isso não está a acontecer porque estes... estes relatórios de avaliação nós não temos se quer das escolas. Se nós perguntarmos a uma escola: ok, quais é que são as necessidades? (eu visto no RSI, não é? com escolas com quem trabalhava na equipe. Eu trabalhava numa zona... numa das zonas..., era bastante complicada, que é a cidade do Sol aqui na margem sul... é um bairro bastante complicado, durante muito tempo, a escola de Santo António era a última escola do ranking nacional, por causa dos problemas... Ok quais é que são as necessidades que vocês sentem aqui? Porque nós, equipa de RSI, também podemos ter aqui um papel de intervir de prevenção junto das famílias. O que é que vocês sentem aqui, não é? Quais é que são? Estatisticamente o que é... não há! Não se sabe! Há uma ideia..., Ah costuma mais ser..., mas não há.... Não há um estudo. Portanto, se as autarquias ou juntas de freguesia, no caso de Lisboa, estamos a falar de áreas naturalmente maiores, promovessem junto das escolas e das IPSS que apoiam no local, um estudo de levantamento das necessidades e que esse estudo de levantamento de necessidades fosse articulado no trabalho que a CPCJ também faz a nível de prevenção, bem como, articulado com as autarquias na sinalização das necessidades de apoio social que eram porque era preciso desenvolver e potenciar naquela área..., eu acho que isso era fantástico. E, portanto, faria

todo o sentido. Mas, com uma base sempre de orientação de intervenção nacional, ou seja, as *guidelines* nacionais, as práticas de intervenção, o perfil do técnico, o perfil curricular do técnico... A profissionalização do técnico, ou seja..., ser um profissional de uma CPCJ, não é do centro de saúde da escola, não é e trabalha na CCJ, que é uma instituição, não é um aglomerado de pessoas de várias instituições... Com uma hierarquia!... Que intervêm a de acordo com... com base nestas *guidelines* e nestes princípios que garantem a igualdade, mas.... Articula a sua intervenção de acordo com as necessidades auscultadas no local. Eu acho que isto era fantástico! Agora, se foi esta a ideia, ela parece-me que não está a ser cumprida. Se foi outro motivo a desta escolha não sei..., talvez possa ser só uma delegação de competências do Governo para os municípios para poupar dinheiro. Acredito mais nessa versão. (Sorrisos)

HBF: Obrigado. **Na Lei de Proteção está prevista a possibilidade de serem instaladas comissões de proteção supramunicipais. E como é que avalia esta hipótese?**

Ana Conduto: (sorrisos) Eu acho que nós temos tantos problemas de base, não é?.. porque, às tantas parece os grupos de trabalho na área social. Eu quando trabalhava na equipa do RSI, eu tinha muitas tardes durante a semana, que fazia imensa confusão, que eu passava tardes inteiras em reuniões, a discutir coisas, desculpe a expressão, que não interessam para nada, que não iam mudar a vida de ninguém... E estavam ali 10, 15 ou 20 técnicos, uma tarde inteira à volta de uma mesa a discutirem o sexo dos anjos, porque... depois não há recursos, não há isto, não há aquilo..., portanto, não estamos aqui a fazer nada. Vamos ali queimar horas de trabalho. E para quê falar de entidades supra, se nós não conseguimos, para já, a nível nacional ter uma profissionalização das CPCJ, quando é... é uma manta de retalhos de técnicos diversos sítios.... Pode correr bem, pode correr mal...

HBF: Mas... a previsão a previsão legal implica, em vez de..., ou seja, a opção do legislador, é de dar a possibilidade aos 3 ministérios instalarem as CPCJ's de, em vez de instalarem localmente, decidirem criar uma para abranger um conjunto de municípios.

Ana Conduto: Mas é o que eu estou a dizer se já funciona tão mal assim, se essa manta de retalhos se alargar numa área geográfica, eu acho que a probabilidade de piorar as coisas é enorme. Quer dizer, vai melhorar uma coisa. Acredito que vão poupar dinheiro. Poupar dinheiro nas instalações, vão criar um problema às pessoas que não têm como se deslocar, porque vai..., não vai ficar tão central para as... para quem a utiliza, para os seus utentes ou para aqueles que serão os seus utentes..., vai poupar dinheiro em técnicos,

provavelmente!... Portanto, pode ser uma medida que eventualmente o governo possa a qualquer momento... É uma válvula de escape do orçamento..., é uma válvula de escape... que de repente, eh pá, precisamos de poupar dinheiro aqui na área social... e, diminuir aqui os técnicos... Pronto.

HBF: É como é que avalia a relação das câmaras municipais com as comissões de proteção?

Ana Conduto: Acho que.. eu acho que isso depende muito de município para município. Acho que há municípios que se envolvem bastante. E que estão bastante disponíveis e bastante interessados e a outros municípios que não se envolvem. Acho que isso varia de facto muito município para município e sobretudo de autarcas para autarcas. Eu acho, mas não é município é das pessoas que estão à frente das autarquias. Acho que varia muito. Agora eu também acho que as autarquias têm tido alguma resistência em receber esta delegação de competências sociais que se tem vindo a passar, não é? Aliás, discute-se a passagem do RSI, que, entretanto, não sei se já passou definitivamente ou não. Penso que sim, já devia ter passado....

HBF: Já passou a 30, passou anteontem 30 de Março. Era o prazo final para a transferência de competências....

Ana Conduto: Pronto a porque acho que sempre foi havendo uma grande resistência. Por que isto representava, penso eu, para as autarquias uma maior necessidade de... maiores necessidades, maiores custos financeiros e, portanto, esta resistência da passagem da... das competências sociais para as autarquias. Eu acho que naturalmente, também..., de forma mais consciente ou menos consciente, também foi sempre sendo uma barreira para uma articulação..., não estou a falar em cedência de espaço para organização do evento... ou cedência do técnico para ir trabalhar na CPCJ. Não. Estou..., estou a falar mesmo ao nível de recursos, não é?... porque a intervenção necessita de recursos, necessita que se consiga, por exemplo, articular com o centro de saúde, para que a criança e a família até possam ter um acompanhamento psicológico de urgência, que não fiquem naquelas listas de espera que nunca mais acabam..., que se precise de contratar, por exemplo, técnicos para trabalhar com... com um grupo de pais as competências parentais... Que se precisa de uma casa para pôr uma família, não é?... Porque não faz sentido estar a retirar uma criança a uma família porque a família é pobre, ou só porque a família não tem capacidade, pronto. Há aqui coisas que que é preciso dinheiro, não é?... E que.., e que... e que não se justifica a retirada, nem do ponto de vista legal, apesar de às vezes poder acontecer, o que se justifica é criar

meios para aquela família poder dar as condições e depois então perceber se era uma questão de não terem meios ou se era uma questão de incapacidade de gestão desses meios. Mas nós primeiro temos que os dar e temos que acompanhar... O RSIE faz um bocadinho isso, também... temos que acompanhar aquela família para perceber a sua capacidade de autonomia relativamente à gestão desses meios. Agora, nós não podemos dizer a partida com aquela criança não pode estar, porque vive numa barraca sem água, sem luz... como nós vemos muitas vezes notícias!... e os pais não têm competências parentais!... então, mas como é que eu posso avaliar os pais? Dizer que eles não têm competências parentais se eles não têm coisa de base, que eles não têm condições sociais. Portanto, como é que eu posso prever?... isto é futurologia, só!... Como é que eu... Como é que eu posso prever que se aquela família tiver uma casa, com água, com luz, com condições básicas e se tiver um meio para pagar as contas meio de subsistência para pagar essas contas não vai ser uma família organizada e, não..., não, existirão competências parentais? Não posso! Tecnicamente estou a fazer futurologia!... e faz-se muita futurologia em Portugal.

HBF: Sim... Obrigado! Ainda a propósito da relação das Comissões de proteção com as câmaras, **como avalia o grau de autonomia das comissões de proteção com elas, com as câmaras municipais?**

Ana Conduto: Bom... Eu acho que são muito autónomas no modo geral, estou a generalizar. Eu acho que, de facto, há municípios que as coisas vão funcionar.... Eu acho que são extremamente autónomas. Acho que são um caso à parte, que ninguém percebe nada daquilo e que ficam ali... que gerem... lá dizer o que é que preciso, que é possível dar... lá está, mas ninguém lhes vai pedir contas. Não são aqueles relatórios que são apresentados nas Comissões Alargadas, que são prestações de contas. Sejamos sinceros, não é?

HBF: E... mas..., mas concorda com essa autonomização ou, acha que fazia sentido que as câmaras municipais fossem tutelassem as comissões de proteção?

Ana Conduto: Se eu concordo com essa autonomização? É como se Hélio me perguntasse, ó Ana acha que cada Tribunal de Família e Menores do país devia de funcionar autonomamente com as leis que quisesse, como quisesse? E eu dizia-lhe já não! E o Hélio olhava para mim e... claro que não, não faz sentido, tem que haver um modelo, não é? Igual!

HBF: E, **como é que avalia essa mesma autonomia em relação ao Ministério Público?**

Ana Conduto: Hum (sorriso)... Eu acho que a CPCJ é um bicho-papão para as pessoas, os tribunais são um bicho-papão para a CPCJ's!

HBF: Ok....

Ana Conduto: E, portanto..., eu acho que há uma relação clara de submissão. Estou a generalizar, não é assim com toda a gente, não é? Mas eu acho que há claramente uma relação de submissão. Que aí sim, sente-se uma grande hierarquização, porque o Ministério Público mandou, porque o juiz mandou.... E, às vezes, mandou coisas que o próprio juiz, que não tem que ter os conhecimentos técnicos.... Ou o magistrado, Ministério Público não tem que ter conhecimentos técnicos para mandar... achou, no seu entendimento, que aquilo era o melhor..., mas depois até se tem medo de dizer que aquilo não faz sentido ou porque se calhar deveríamos experimentar mais assim ou... a... eu acho que... eu acho que é o bicho Papão do CPCJ's.

HBF: Muito obrigado. **Como avalia o grau de autonomia das comissões de proteção em relação à Comissão Nacional?**

Ana Conduto: Então completamente autónomas! (Ri-se) A Comissão Nacional não tem poder nenhum sobre as comissões locais. Aliás, eu ainda nem percebi e ainda ninguém me conseguiu explicar e olhe que se é da Comissão Nacional conhece o António Castanho?...

HBF: Sim, claro.

Ana Conduto: E pronto..., e já lhe fiz esta pergunta imensas vezes... Porque eu ainda não consegui perceber para que é que serve a Comissão Nacional?

Ana Conduto: Já ouvi várias explicações, mas é que nenhuma me convence da sua utilidade.

HBF: Ok...

Ana Conduto: Porquê? Por um único motivo, porque depois não tem tutela sobre os locais... porque se tivessem tutela?... lindamente, não é? Se tivessem tutela, se controlassem o currículo formativo, se controlassem o perfil das pessoas que são escolhidas, se tivessem alguma coisa a dizer sobre as pessoas que são escolhidas para as comissões, aí sim faria todo o sentido. Agora, assim daquilo que eu vejo, eu tenho muita dificuldade em perceber.

HBF: Muito obrigado. **Como avalia a colaboração das entidades com competência em matéria de infância e Juventude com as comissões de proteção?**

Ana Conduto: Depende das relações que os técnicos de... dessas instituições têm uns com os outros. Ou seja, se houver uma boa relação ao telefonema, tudo se resolve, tudo se trata e encontra-se o melhor caminho. Se a relação não for boa, não for fluída, as coisas

são... podem ser muito burocráticas e até.... Acho que, nalguns casos, até as pessoas... até podem sentir-se, os técnicos da primeira linha, da resposta da primeira linha, até podem se sentir desincentivados a... acho que tem muito a ver com as relações pessoais no bom sentido! Até porque eu sou muito a favor que nas intervenções locais de carácter social, que todos os parceiros consigam ter aqui uma rede de contactos muito fluida e que até existam momentos até que as pessoas se possam conhecer e que possam partilhar, porque de facto... eu senti isto, portanto... Quando eu tinha..., não me posso queixar, uma relação bastante fluída com as instituições locais, todas autarquia e, portanto, era recebida sempre que pedia com... com a CPCJ... Portanto, a minha experiência nesse nível foi muitíssimo boa, mas eu sei que esta experiência não é a experiência de toda a gente... Porque, se eu precisasse de alguma coisa ao fim de semana, eu tinha o número de telefone, da altura que era a Presidente da CPCJ. Sei que ela me atendia e que me ajudar a resolver o assunto. Mas se não houvesse esta relação? Não sei se ela atendia...

HBF: Portanto, entende que está condicionada à relação?

Ana Conduto: Eu acho que sim.

HBF: Muito bem. **Considera que as entidades representadas nas comissões proteção compreendem a proteção das crianças matéria prioritária em relação às tarefas do trabalho de origem?**

Ana Conduto: Eu Acredito que umas sim, outras não. Vou-lhe dar o exemplo da instituição que eu estava. A IPSS em que eu estava e que estava a equipa de RSI a funcionar...Era perguntado quem é que não se importava de fazer parte da Alargada? Ou seja, não era escolhido, não era: Ok, vamos identificar aqui esta pessoa que tem mais esta competência, tem mais este perfil e vamos lhe propor. Eu não..., não sou a favor de obrigar pessoas, não é isso..., mas não... era quem é que não se importa? Ou, no último caso, é o direito do técnico da instituição que tem mil e um temas para se preocupar e, na maior parte das IPSS nem são especialistas... nestas IPSS que fazem parte da Alargada, nem são... nem trabalham só com crianças, trabalham com idosos, trabalham com os apoios domiciliários, não é? Trabalham com N respostas a sociais e, portanto, quer dizer, o diretor técnico da Instituição está com a cabeça ocupadíssima, não é? Com muitas outras, muitas outras coisas. Como é normal. E, portanto, não! Não acho que existe. Eu continuo a dizer: eu acho que há uma... nós temos uma cultura de desvalorização da infância em Portugal.

(silêncio)

HBF: Considera ser essencial que as comissões de proteção sejam compostas por representantes das instituições de primeira linha para que e para que a colaboração aconteça?

Ana Conduto: Não, não de todo eu. As instituições... as CPCJ's têm que ser profissionalizadas, tem que haver concursos, têm que se candidatar, tem que ter currículo. E tem que ser pagas pelo Estado enquanto respostas do Estado! Não é agora paga à instituição A, agora paga a Câmara, agora paga ao centro de saúde, não... Concursos públicos! As pessoas candidatam-se com perfis definidos, com formação constante, com apoio psicológico aos profissionais, porque são profissões de enorme desgaste e às vezes um excelente técnico ao final de um tempo de grande desgaste pode deixar de ser tão bom naquilo que faz... Pronto, porque não tem este este este suporte.... com supervisão técnica, para as pessoas poderem também expor as suas dúvidas, suas discussões. Não tem nada que ser com... com representantes das IPSS. Essa articulação faz-se em reuniões. Porque as IPSS não têm representantes das autarquias e não deixam de ter relações com as autarquias! Não está lá um vereador na instituição a fazer um... não!... Portanto, isso, essas articulações fazem-se em reuniões para o efeito.

HBF: Considera a interdisciplinaridade determinante na tomada de decisão das comissões de proteção?

Ana Conduto: Depende do que me falar de interdisciplinaridade. Porque se está a falar dos enfermeiros - e com todo o respeito pelos enfermeiros, que eles são muito úteis no Serviço Nacional de Saúde e para o trabalho... Eu Não... O trabalho..., as decisões que são tomadas a nível da CPCJ exigem conhecimentos, sobretudo em duas áreas: Em áreas do desenvolvimento da criança e do jovem e, portanto, em áreas de saúde mental: psicologia, psiquiatria; e exigem conhecimento da área, em área social: respostas sociais, a avaliação social... Estas são as áreas que são..., que eu acho que estão sempre em cima da mesa. Porque, mesmo quando estamos a falar: o tema da sinalização é que não foi tomar as vacinas..., que depois nem sequer é obrigatório..., ou não foi ao médico... não tem que ser um enfermeiro a estar lá para perceber o caso, não é? Está lá o caso porque o menino falta à escola... Ok... mas o que é que o professor, não é?... tem na sua formação que lhe permita ajudar a ultrapassar essa situação? Ou, até, a identificar os motivos que fazem com que aquela criança não vá à escola? Isto é uma avaliação de cariz social, eventualmente psicológico. Agora, tem é que haver depois uma boa articulação com as escolas, ou seja, as

escolas têm que sinalizar, se calhar tem que haver reuniões entre a CPCJ local e as escolas e os agrupamentos de escolas, regulares para ir se trocar informações sobre os casos, isso sim. Agora, ter que ir um professor para a CPCJ para ser técnico da CPCJ, não faz sentido. Ter que vir um enfermeiro do centro de saúde para a CPCJ, faz-me zero sentido. Ou ter pessoas que são presidentes das CPCJ... como agora até acontece numa... que não têm formação nenhuma para ali estar. Foram para ali porque foram em representação de uma instituição e foram ficando.

(silêncio)

HBF: Muito bem..., **A composição das Comissão de Proteção, na modalidade restrita, tem membros por inerência que pertencem ao Estado Central e estado local. Considera a composição suficiente e adequado ao exercício das suas funções?**

Ana Conduto: Não é uma questão de insuficiência, é uma questão de desadequação.

HBF: Ok...

Ana Conduto: Mas porque é que essas pessoas, por virem do Estado central ou do Estado local têm competências para fazer aquele trabalho? Isto não faz sentido. Faz sentido que a CPCJ seja uma instituição em que haja recrutamento, concurso Público, recrutamento com um perfil curricular e com perfil pessoal.... Isto não tem nada a ver com o Estado central... com as representações do Estado central do Estado local. Isso não faz sentido nenhum. Isso é a mesma coisa que agora, então vamos, também nos hospitais, em vez de termos lá médicos, temos lá um representante do Estado local e do Estado... quer dizer... Não! Vamos mas é profissionalizar as coisas. Vamos ser científicos nas intervenções que fazemos, não é? Vamos valorizar as crianças e as necessidades das crianças!... É que nos tribunais há os juízes sociais... os juízes sociais têm um papel de intervenção. Mas não têm um papel decisão. Está lá o juiz na mesma, a fazer o enquadramento legal, o enquadramento técnico da situação. Agora, imagine o que era, termos julgamentos em que só estão presentes juízes sociais!... Qual é o sentido disso?

(silêncio)

HBF: **Considera que todos os membros das comissões têm iguais responsabilidades ou há uns que têm mais responsabilidades que outros?**

Ana Conduto: Na organização, o presidente terá mais responsabilidade, não é? Por uma questão de organização do que os outros elementos. Mas eu acho que isso vai volta a ser uma gestão caso a caso, porque eu acho que as CPCJ's são ilhas e, portanto, cada CPCJ é uma ilha, portanto, cada ilha tem... tem o seu próprio Estado instalado. Nalgumas há de ser estado de sítio (sorrisos).

HBF: Vê como imprescindível a existência de mandatos e os seus limites para o bom funcionamento das CPCJ?

Ana Conduto: Não, claro que não! Se houvesse uma profissionalização das CPCJ, as pessoas entravam e faziam uma carreira e o Estado estaria a fazer um investimento numa pessoa que ficaria, em princípio, não é? longo tempo a desempenhar aquela função. Portanto, nós estamos a pôr pessoas lá durante um período, fazer um investimento mínimo volta e meia há uma formação, uma conferência que até vão para terem mais conhecimentos e depois aquela pessoa vai-se embora e aquele investimento que foi feito naquela pessoa é deitado fora no sentido, ela já não o vai utilizar, vai para funções diferentes... Isto tem a ver com a não profissionalização das CPCJ's. Não, não faz sentido que hajam mandatos! Não... quer dizer se me perguntar assim: o presidente da CPCJ tem que ser sempre o mesmo? Podemos discutir sobre isso. Ok? Mas os técnicos..., depois os técnicos entre si e escolher o seu Presidente, podemos... podemos discutir isso e mesmo assim se podemos discutir..., não faz sentido ser mandado, faz-me sentido que haja..., que haja uma profissionalização do serviço e que as pessoas sejam, sejam contratadas para o serviço.

HBF: Então, nesse caso, considera claramente que a Comissão de Proteção deveria ser composta por membros em regime de exclusividade e a tempo inteiro?

Ana Conduto: Claro!

HBF: É uma resposta simples, tendo em conta aquilo que, já que já afirmou...

(Entrevista brevemente interrompida a pedido da entrevistada para tratar de questões logísticas)

HBF: Ainda que o legislador afirme que o processo de promoção e proteção corra de forma simplificada, exige, ainda assim, um conjunto de formalismos. Acha-os fundamentais à garantia dos direitos das crianças e dos e dos seus pais e dos demais intervenientes? Ou considera-os burocracia que deveria poder ser prescindida?

Ana Conduto: Acho que os formalismos são importantes como garantia dos direitos, tanto das crianças como como dos seus pais. Aliás, porque é possível fazer uma queixa anónima a uma CPCJ e, portanto tem que haver algum formalismo também para proteger aqui as pessoas e as eventuais situações. Não acho que que não deva ser formalismo. Acho que o formalismo é essencial.

HBF: Que alternativa considera existir para eventualmente reduzir algumas burocracias desnecessárias ou alguns excesso dessas burocracias?

Ana Conduto: Por exemplo, o que é que poderia ser um excesso de burocracia?

HBF: Estou a partir do pressuposto que que em todos os processos, em todas as intervenções, em todos os tratamentos processuais pode haver burocracias. Ou há sempre há diligências que que demoram mais, diligências que, de alguma forma, podiam ser mais ágeis, mais céleres, para garantia da proteção das crianças?

Ana Conduto: Mas aí não são..., não é por causa das burocracias..., é por causa da falta de meios.

HBF: Ok.

Ana Conduto: Portanto, repare, nós não podemos tirar burocracia, porque não temos meios, nós temos é que ter meios para cumprir as burocracias necessárias que salvaguardam os direitos das pessoas.

HBF: Muito obrigado. **Considera que todos os membros das comissões de Proteção, modalidade restrita, conhecem bem as regras processuais?**

Ana Conduto: Não! eu acho que... o direito português é complexo. Uma coisa é as pessoas tinham lá os códigos em cima, outra coisa é conhecer e conhecê-los bem, não é? Mas isso caberia às comissões organizar formações, não é? com juristas, com professores de direito, nesta nestas matérias, para ajudarem as pessoas e para darem formação ... lá está, se houvesse um currículo base, se houvesse um perfil, se houvesse um caminho a percorrer no técnico da CPCJ, tudo isso seria acautelado. Eu acho que tudo isso fica um bocadinho à mercê de cada um. Eventualmente acredito que numa conferência ou num encontro ou outro, possa haver uma intervenção de um juiz... estava a me lembrar-me de uma que tive aqui no Barreiro há uns anos, que estava um juiz, um juiz de família menores...

HBF: Doutor Fialho, presumo...

Ana Conduto: o Fialho... exatamente! E que fez uma intervenção e que falou.... Atenção, eu gosto muito de o ouvir..., mas eu imagino que para alguém que não perceba, que não tenha formação em direito, que aquilo não é suficiente para a pessoa passar a ter sequer umas noções básicas, estamos intervenções de meia hora de enorme qualidade, sem dúvida, mas que é preciso ter bases para poder acompanhar e até, não é?, interiorizar determinadas coisas. Não é, portanto, aquilo... aquilo que eu acho que que é necessário aos técnicos é, de facto, uma formação dada por juristas com conhecimento nestas áreas de explicação, até de determinados procedimentos administrativos e o seu fundamento e a sua necessidade e como é que devem ser feitos ou como é que não devem ser feitos...

HBF: Obrigado! Já foi dando a sua opinião, mas não posso deixar de lhe perguntar: **Como é que avalia o papel da Comissão Nacional na relação na sua relação com o sistema de proteção?**

Ana Conduto: Eu acho que a Comissão Nacional pelos poderes que lhe são atribuídos, tem um papel de espectador mais atento! Não tem um papel de..., não pode ter um papel de intervenção. Papel..., quer dizer, têm que... desenvolvem aqueles programas de prevenção e... mas é um espectador mais atento que colabora, não é? Não é um espectador que pode intervir, um espectador que pode tutelar...

HBF: **Que consequências é que acha que deveria existir quando as entidades não cumprem recomendações emitidas pela Comissão Nacional?**

Ana Conduto: As recomendações não são obrigações legais... Portanto, não podem existir consequências, não é? porque se elas têm meramente carácter de recomendação, porque é esse o poder que é atribuído a Comissão Nacional. Portanto, a Comissão Nacional só pode ser um poço cheio de boas intenções, partilhá-las e rezar, se forem católicos, que sejam acolhidas e mais! às vezes não são acolhidas não é só porque as pessoas não queiram acolhê-las, é porque não há meios para as acolher.

HBF: **Admite como relevante uma alteração legislativa que conferisse maior poder a uma instituição de âmbito nacional que pudesse endereçar soluções aos obstáculos que surgem nos diferentes patamares de intervenção do sistema de proteção?**

Ana Conduto: A instituição que tem que tutelar esta matéria e Instituto de Segurança Social!... Eventualmente em... numa... num... num... em conjunto com... com o Ministério da Justiça e Ministério da Segurança Social. Mais que o Ministério da Justiça eu diria, principalmente o Ministério da Segurança Social com uma boa articulação com o Ministério da Justiça. Isto é quem deveria tutelar. É daqui que deviam ser emanadas as orientações, o perfil que devia ser decidida profissionalização das CPCJ, orientações nacionais, orientações de adaptação local. É do Ministério da Segurança Social!...

Ana Conduto: O Ministério da Segurança social pode..., porque é um mistério muito grande, é um Ministério muito pesado, pode ter, de facto, um serviço ou, até, uma Secretaria de Estado, se quiser, que tutele esta... esta área da infância e juventude, que é uma área também ela muito grande, com muita coisa, muito pesada. Mas isto, tem que vir... esta responsabilidade é uma responsabilidade do governo. E, aquilo que eu noto é que mais

uma vez - e não tem nada a ver com este Governo que isto é uma coisa antiga. Isto não tem nada a ver com... com o atual Governo. E é uma forma de des responsabilização do Governo central sobre uma matéria desta, desta natureza. Porque temos que concordar, receber uma recomendação da Secretária de Estado. Tem um peso diferente, mesmo como recomendação, do que a Comissão Nacional.

HBF: Muito bem, quer acrescentar mais alguma coisa ao conjunto daquilo que aqui foi conversado?...

(acenou negativamente)

Agradeço-lhe desde já a sua disponibilidade. Termina aqui a gravação.

Anexo 5

Entrevista à Dr.^a Maria João Fernandes
3 de abril de 2023

HBF: O presente questionário visa recolher a sua perceção sobre o Sistema Nacional de Proteção de Crianças em Perigo, de forma a sistematizar e analisar as potencialidades e constrangimentos deste sistema. Insere-se numa investigação académica no âmbito do mestrado da administração pública e privada da Faculdade de Direito Universidade de Coimbra. Pedia-lhe desde já, a sua autorização para a gravação para efeitos de tratamento de conteúdo com compromisso da imagem não ser utilizada para outros fins que não a investigação académica.

Maria João Fernandes: Sim.

HBF: Pedia-lhe que dissesse a sua habilitação académica, área de formação e cargo que exerce atualmente.

Maria João Fernandes: Estou de Vice-Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens. Sou licenciada em direito, pós-graduada em investigação nós em curso superior de medicina legal, sou mestre em gestão pública e doutoranda em educação. Basicamente, é isto.

HBF: Perfeito. Começava já com as perguntas do guião e a primeira é a seguinte: **como avalia a lei de proteção de crianças e jovens em perigo e a forma como está a ser aplicada?**

Maria João Fernandes: Bom, haveria tanto a dizer acerca da lei, como... como avaliamos e o que... bom, sim muito! Mas, eu vou começar pelo princípio e por aquilo que já me tem ouvido muitas vezes dizer que é: Eu Acredito no sistema. Acho que esse sistema é virtuoso. Acho que não é por falta de determinação legal ou de enquadramento... Aliás, e... e... O Hélio tem estado também nos grupos de análise retrospectiva [Equipa de Análise Retrospectiva dos Homicídios por Violência Doméstica] e os relatórios que eu tenho visto permitem precisamente concluir neste sentido, que é de facto a determinação existe, de facto a disposição está lá, de facto o enquadramento prevê... agora só a decisão e só a determinação não resolvem, é preciso executar. E é na execução, porque a execução é feita por pessoas, não é? Porque, até às vezes, os interruptores também têm problemas, quanto mais as pessoas não é?, Portanto, em termos de avaliação da lei, a minha avaliação é positiva. Eu acho que a lei..., claro, acho que a lei precisa de uns ajustes, de uns acertos, porque temos um sistema com 20 anos e porque a realidade de hoje não é a mesma realidade de há 20 anos

e terá aqui necessariamente ajustes, adaptações, atualizações, mas em termos de enquadramento jurídico legal, eu acho que a avaliação é positiva, sem dúvida alguma.

HBF: Obrigado. **Considera que a lei é suficientemente clara para facilitar a cobertura de todas as circunstâncias que prejudicam os direitos da criança?**

Maria João Fernandes: humm...a.... Mais uma vez estamos a falar da execução e daquilo que é interpretação. Eu acho que a lei é clara... é clara para as... para que... para o que determina. Eventualmente, e porque nós também sabemos que a realidade ultrapassa toda a imaginação e criatividade, não é? por mais que nós tentemos contemplar e prever, a verdade é que a realidade vai-nos sempre surpreender, admito que possa haver necessidade interpretação, adequação à situação, não é? Mas isto também está previsto em termos do direito, não é? nós..., nós no direito..., no direito também estudamos isto, não é? Há cadeiras onde se estuda, como interpretar, como adequar, como... por isso se fala também da interpretação restritiva da... da interpretação extensiva, da interpretação analógica. Quer dizer..., agora, temos é que ter profissionais do direito a trabalhar estas questões quando há dúvidas e quando há necessidade de se tomar uma posição, não é? de quem de direito mais uma vez.

HBF: **Quando pensa na Comissão de Proteção enquanto instituição, em termos práticos, vê-a como fazendo parte do poder administrativo ou do poder judicial?**

Maria João Fernandes: Olhe, a resposta que me apraz dar é quase como as famílias, não é? O que é que é uma família funcional? o que é que é...? É aqui, eu acho que a melhor solução é aquela que funciona. Ainda de manhã, por causa do laço azul [Campanha Nacional que decorre durante o mês de Abril e que se designa Mês da Prevenção dos Maus Tratos] eu estava a falar de com... com os intervenientes na própria reunião e... eu acho que... tem que haver regras, e tem que haver enquadramentos, e tem que haver *guidelines*, não é? Até, porque depois é assim, o país sendo pequenino, mas e, no que concerne às comissões..., nós temos 311 comissões. Portanto, eu confio na Comissão enquanto funcionalmente autónoma e isto é uma premissa. Sindicada, obviamente, na sua atividade pelo poder judicial, mas acho que não deve depender do poder judicial. Mas também acho que não deve depender do poder autárquico. Portanto, eu gosto..., gosto da autonomia funcional. Acho que para se poder fazer nesta área, temos que ser imparciais, temos que ser autónomos, temos que ser independentes..., até por que, e volto aqui a dizer, para mim, o sistema está bem construído, porque a perspetiva aqui..., esta perspetiva de... desta

governança integrada..., que tanto há também a dizer acerca disto..., mas a filosofia eu gosto da filosofia e... Claro que não são só virtudes, não é? E as estruturas horizontais trazem outros problemas, até porque, por norma, são estruturas fora da caixa e há situações em que nós temos que as tratar dentro da caixa, até porque se estamos a falar da administração pública não temos muito para onde fugir, não é? Mas, sem prejuízo... Sem prejuízo... Eu gosto desta estrutura nesta perspetiva, ou seja, há uma pessoa que representa, há uma pessoa que dá a cara pela entidade, mas no fundo aqui todos estão obrigados, não é? Todos contribuem para a decisão e sempre na perspetiva de “o melhor”. E isto, eu gostava de reforçar: é “o melhor”: os nossos melhores profissionais devem estar nas comissões. Nós não nos podemos esquecer que é o meu representante, eu entidade não é? Eu designo o meu representante, quem é que eu quero para me representar? Quem é que eu quero para me comprometer às decisões? Quem é que eu quero para me... no fundo mostrar, não é? É o rosto! E vai me desculpar o paralelismo, mas uma vez que também... que falou da administração pública local, e eu sei que também veio da administração pública local, e eu também fiz uma passagem e eu tinha a ação social e saúde do município. E eu dizia, porque tinha também serviços, tinha pessoas das minhas áreas no serviço de atendimento e havia... e vai perceber a comparação, havia sempre um pré-conceito de “ai, vai para o atendimento”. Era uma despromoção. E, para mim, era exatamente o oposto! Eu mando para o atendimento as melhores pessoas, no sentido de melhores profissionais, porque são quem dá... são o rosto, não é? a quem se dirige ao município. As comissões é a mesma coisa! Nas comissões eu tenho os técnicos gestores do processo, eu tenho uma das áreas, se não a mais importante, que é da infância e juventude, tem as crianças, eu tenho decisões..., eu tenho decisões que vão afetar a vida das crianças, muitas vezes para todo o sempre, não é? E nós dizemos muito, e eu também digo, as crianças crescem pelo exemplo. Felizmente que há também fatores protetores e conseguem inverter esta tendência, mas a verdade é que, crescendo pelo exemplo, não é? e absorvendo as boas e más experiências... se eu tiver uma má experiência, eu criança, numa Comissão, eu também vou levar isso, não são só as más experiências em casa ou na escola, os maus-tratos ou os tratos menos bons, não é? é tudo e, por isso, também se fala tanto direito à participação. A criança tem direito a participar e ser ouvida e que a sua opinião seja tida em consideração... e aqui, exatamente a mesma coisa, eu tenho que ter... melhores profissionais, os melhores... Para já, têm que ser efetivos representantes das entidades, têm que ser as pessoas que cumpram... Estejam, de alguma forma, não só

vocacionados... também a sua experiência profissional, académica e tudo mais... Vá ao encontro daquilo que é preconizado com o perfil do técnico, com as matérias que estamos ali a tratar. A mim não me choca nada que venham técnicos de outras áreas trabalhar nas comissões, desde que efetivamente o saibam fazer, porque não é por que... eu comecei..., comecei no direito, e estou é na área social, portanto não..., não..., não me choca nada... Agora, uma coisa é certa, e respondendo, portanto, nem uma coisa nem outra. Prezo a autonomia funcional. Acho que sistema está bem construído. Não são só virtudes nesta estrutura horizontal, mas o princípio, eu continuo a acreditar nele e continuo a achar que só depois, como em tudo na vida, só depois de nós termos o sistema efetivamente a funcionar, como ele está, com acertos com ajustes... Repito: sem dúvida, a realidade de há 20 anos, nem a de há 10 ou de há 5... Então, com esta... com esta questão da pandemia, muito menos, não é? Com acertos, com ajustes, mas até porque é assim..., numa altura em que se fala muito de revisão e alteração e vamos fazer tudo de novo, será que é essa a solução? Vamos deitar fora tudo o que já fizemos? Então não estamos a aprender também com os erros, não é? E eu continuo a achar o sistema virtuoso, portanto, os melhores técnicos, os melhores representantes, nesta perspetiva de autonomia funcional para a decisão dos processos, outras questões, não. Eu acho que, de facto, que ninguém tem que se imiscuir... outras questões não... acho que outras questões... É porque estamos numa caixa também, não é? porque acabam por ser serviços que estão dentro da administração pública, porque têm técnicos, representantes da própria administração pública que, poderíamos fazer alterações mais ou menos cirúrgicas que dessem aqui outro conforto, outra musculatura é, mas sempre nesta perspetiva que que que estou a referir.

HBF: Muito obrigado.

Maria João Fernandes: Não sei se respondi e depois, entretanto, perdi-me aqui. Mas...

HBF: Sim, claro...respondeu. Também já foi adiantando até algumas conversas que é possível que voltemos a esses tópicos... mas não faz mal, certamente terá oportunidade de reforçar a sua opinião.

HBF: **Como vê a opção do legislador em fazer coincidir o âmbito territorial das comissões com o município ou, nalguns casos com a divisão em freguesias?**

Maria João Fernandes: Bom, aí é que eu acho que é o exemplo cabal do pensar global para agir local, não é? Acho que a filosofia, o pressuposto, as premissas, têm que estar lá. A organização territorial vai depender, passe o pleonasma, do território onde estejamos,

não é? porque se, em Lisboa, em Sintra, no Porto ou em Gaia, nós temos que obedecer a filosofia de freguesia, não é? Portanto não vamos fazer coincidir, já não fizemos, não é? Já avançamos noutra perspetiva... O município... uma comissão para o município não chega, não é? E temos o inverso, não é? Temos situações em que um município que tenha 3000 pessoas.... Fará sentido termos uma Comissão? 3000 pessoas é o todo do município, não é? Qual é a percentagem de crianças? Portanto, eu acho que tem que mesmo... há situações em que tem que ser pesca à linha, não é? E que a avaliação casuística devia ser... devia prevalecer. Eu entendo a... entendo motivação, entendo todas as questões, mas a verdade é que, olhando desta parte, não é? o que é que nós temos? Temos uma Comissão que tem, no mínimo, tem que ter no mínimo 5 elementos, não é? Ora, sabemos que quanto menor a densidade populacional menor a exigência dos serviços ditos de primeira linha não é?: segurança social, saúde... pronto... Ou seja, muitas vezes estamos a falar de Municípios... e ainda ontem falava disso com... com... com um diretor do Centro Distrital... Municípios que são municípios que têm um serviço local e vou dar um exemplo, que é um exemplo meramente académico, podia ser outro serviço qualquer na segurança social tem uma pessoa. Como é que esta pessoa consegue estar na Comissão local? E mais outra Comissão que é contigua e mais outra e mais outra e mais outra, portanto, analisando casuisticamente, pode fazer sentido eu ter uma comissão para vários municípios. Obviamente, obviamente sempre na perspetiva.... E aqui eu acho que temos que ter uma máxima que não podemos esquecer, que é a dos princípios de intervenção do próprio sistema e à cabeça é o superior interesse da criança, portanto, eu tenho que me colocar sempre na posição da criança. O que é que me melhor? O que é que mais bem vai servir... Vai servir esta criança? É de facto, esta estrutura em que eu tenho 5 comissões para municípios que têm uma densidade muito, muito pequena em que os técnicos não estão em... que depois... Ou não... eu tenho aqui uma supra concelhia, não é? E tenho uma Comissão que serve vários municípios. A verdade é que eu tenho que ter todos os outros serviços, não é? que é para não acontecer aquilo que aconteceu em alguns municípios com a reestruturação judiciária e que as pessoas ficaram de facto sem poder aceder, porque depois tinham não sei quantos quilómetros, porque também... também aqui é necessário uma... isto só mesmo com a pesca à linha é que... é que se consegue. Porque a todos nós conhecemos, não é? nos nossos territórios, distâncias de 100 km que demoram 45 minutos ou 50 a percorrer, porque são... têm meios de comunicação, de... de... de... de circulação, são autoestradas ou são muito bem servidos, e conhecemos localidades

que distam 40 km, mas demoramos 1 hora e não sei quê, não é? porque são..., portanto, isto tudo tem que ser acautelado. Portanto, partindo do pressuposto de intervenção macro e de constituição, não me parece que tenha de coincidir necessariamente uma Comissão por município. A perspectiva concelhia tem que ser adaptada. Lá está. Há situações, há concelhos em que temos que ter mais do que uma Comissão e outros em que se calhar, não faz sentido termos uma por concelho.

HBF: Acho que, de alguma forma também já foi respondendo à questão seguinte que é: **como é que vê a possibilidade já prevista na lei de se instalar em comissões a supra municipais?**

Maria João Fernandes: Vejo bem! Vejo bem! Agora, lá está, e eu acho que isto depois eu... Na prática, é o que temos que melhorar não é? porque é assim, pronto, eu..., eu município..., eu município quero ter os serviços, não é? Mas eu município tenho que conseguir... olhe, também aqui na aplicação de um princípio de subsidiariedade, não é? eu tenho que estabelecer aqui prioridades que têm que ter por base os superiores interesses, não é? E isto pode... pode contender com esta filosofia, esta organização concelhia, não é? Sem dúvida alguma, portanto, sim está... está contemplado, como diz e muito bem, temos tido resistência na aplicação no terreno, não é? porque precisamente todos os municípios querem ter... acredito que possa ser uma questão educacional. Nós estamos votados, estamos voltados para isto, não é? Ainda estamos muito voltados para esta, para esta filosofia, mas acho que, de uma forma pedagógica, conseguiremos..., porque isto tudo tem a ver, lá está, com a forma como vemos. E voltamos àquela questão que falamos há pouco dos serviços de atendimento: Se Eu conseguir passar, porque é nisto que eu acredito e eu não tenho a menor dúvida disso que estou a dizer, mas se eu conseguir passar que para o atendimento para o *front office*, eu tenho que ter os melhores profissionais, mais capazes, mais empáticos, os mais, os mais tudo! Os mais!... E se isto passar, eu vou conseguir mudar, não é? E aqui também um bocadinho mesmo, não é? Enquanto isto não passar esta ideia de que... não, não, não, não, depois, então, mas eu aqui não vou ter uma Comissão, mas o município contíguo vai ter, então ele vai ser melhor que eu! Não! Vamos é aproveitar para aquilo que até é as condições do próprio... geográficas do terreno, das infraestruturas, de tudo não é? Vamos aproveitar aqui... e é isto de queremos todos inventar a roda, não é? Queremos todos ter o mesmo, muitas vezes só é... Não digo prejudicial, mas é uma duplicação que é isto que nós andamos sempre a falar... e no sistema falamos muito disto, não é? As respostas estão

lá, muitas vezes duplicamos, ou seja, uma questão de... de articulação não é? E, se calhar já me estou a esticar, mas só lhe queria dizer uma coisa e na articulação e na rede e também já me conhece e sabe que eu sou uma defensora da rede, mas na rede enquanto, também já ouviu esta minha analogia, na rede enquanto conjunto de pontos que conseguimos ligar e conseguimos ligar com um fio forte e que vamos apertando a malha para que fique como uma teia de aranha. Aqui há dias estava a falar com o Doutor Rui do Carmo. Ele estava a dizer que... e eu achei piada..., perguntou a um miúdo de 7 anos, o que é que..., como é que ele via rede... o que era a rede? É um caso muito buracos, pronto, não é? Lá está, a mesma realidade, perspetivas diferentes, portanto a educação! Eu acho que é fundamental a educação no sentido de... de... de... Filosofia de... de cultura, de disciplina, de teoria, não é? Portanto, porque de facto..., este pintainho que me deram pode ser uma coisa para quem vê de uma forma e outra coisa para quem vê de outra forma. Portanto, há sempre 2 formas ou mais, pelo menos... se estamos a falar de juristas há sempre mais do que 2, não é? Mas há sempre mais do que uma forma de se ver a realidade. Portanto temos é que conseguir... e não é fácil também! porque isto implica aqui alguma... implica autonomismo, não é? Porque eu tenho que me libertar daquilo que é o melhor para mim, para pensar o que é melhor para aquela criança, para este sistema, para melhorar, não é? Mas eu acho que quando conseguimos é fantástico.

HBF: Obrigado. **Como avalia a relação da autarquia local com a CPCJ?**

Maria João Fernandes: Olhe, pois, mais uma vez aí temos um, temos uns e outros, não é?

(Entrevista interrompida a pedido da entrevistada por estar a receber uma chamada familiar urgente. A Entrevista retomou passados 2 minutos)

HBF: Portanto, estava-me a falar da avaliação que faz da relação com a autarquia local e a CPCJ. Estava a dizer que há uns e outros...

Maria João Fernandes: Sim, mais uma vez nós temos muito boas práticas, temos muito boas práticas, lá está, nestas 311 comissões que temos no país para 308 concelhos, não é? Temos relações que são verdadeiros casamentos felizes em que cada um sabe exatamente aquilo que tem que fazer, não interfere no trabalho do do do outro, mas também não descara as suas responsabilidades e, muitas vezes, responsabilidades acrescidas não é? até porque as autarquias são aqui. Aha..., são aqui um ponto muito forte, não é? no sistema, por tudo!, por todas as competências que têm, porque estão no terreno..., portanto, sendo facilitadores a são aqui, de facto, uma mais-valia. Agora, temos boas práticas, não é? Temos situações em

que esta avaliação é positiva o mais possível. Volto a dizer, cada um sabe o que tem que fazer. Cada um faz o que tem que fazer, que não ultrapassa... E sim, temos outras situações em que ainda temos uma certa promiscuidade entre as instituições, não é? Porque se estamos a falar das comissões enquanto entidade, não judiciária é certo, mas funcionalmente autónoma administrativa, que tramita processos de promoção e proteção... Tem que ser isenta, tem que ser imparcial. E bem sabemos que, a lei determina a representação, mas mais uma vez aqui... Por isso é que eu digo que é tão importante a questão do perfil, da formação e das competências, e atribuições de cada um dos técnicos, não é? porque eu sou representante de uma entidade, mas tenho que perceber que ali estou a representar a entidade para todos os devidos e legais efeitos, mas se eu estou numa modalidade que a modalidade restrita, eu não estou ali..., eu estou ali como gestor de processo e estou ali para o sistema e estou para fazer o melhor que eu, técnico, consigo para aquela criança, não esquecendo do escopo que nos leva ali. Portanto, temos exemplos bons, temos exemplos que... eu prefiro olhar como oportunidades de melhoria para conseguirmos chegar mais longe.

HBF: Muito obrigado. E como avalia o grau de autonomia das CPCJ em relação às câmaras?

Maria João Fernandes: Bom, também aqui temos de tudo, não é? Também aqui temos de tudo. Quer queiramos, quer não, há alguma diferença entre as comissões que têm presidentes que são representantes dos municípios e as comissões têm presidentes que não são representantes dos municípios que, tendencialmente, tendencialmente digo eu de uma forma empírica, sem ter qualquer tipo de avaliação ou dado científico por trás... Mas, as comissões cujos representantes são dos municípios, estamos a falar patronal, não é? pronto... e que eu tenho que ter esta capacidade de... e, não gosto muito desta expressão, mas na verdade é a que melhor traduz... o técnico tem que estar empoderado para... não é? Portanto, falta aqui este... falta não! É necessário este *empowerment* para se conseguir... a... Portanto..., temos comissões que são mais dependentes do município, até por que ainda há algum desconhecimento/confusão em termos de apoio e, apesar da lei dizer... apoio para o funcionamento, não é? E apesar da lei dizer que esse apoio fica a cargo dos municípios, a verdade é que é a Comissão Nacional que transfere uma verba grande, parte grande do seu orçamento para o apoio às comissões via município, que aqui é ponto intermediário, facilitador, para as necessidades da Comissão. Portanto, não é o município que dá, não é o município que acompanhe... Obviamente que temos situações..., porque os escalões também estão definidos e, porque em tudo temos que ter regras na vida..., Há situações em

que o apoio que a Comissão dá... Comissão Nacional para a CPCJ, para o seu funcionamento, chega mais que suficiente, tá tudo certo. Há outros em que não e que aí, numa verdadeira..., num verdadeiro cumprimento da lei, há um maior apoio do município. Mas isto não significa que me vai ingerir na... atividade... no dia a dia..., no negócio..., se assim podemos chamar. Portanto, temos boas práticas, temos práticas que precisam de oportunidade... agora e no que depender de nós, Comissão Nacional, e de mim no particular, isto será cada vez mais residual, não é? Porque a perspetiva pedagógica é sempre: esclarecer, esclarecer, esclarecer, esclarecer..., portanto, quem vem para a Comissão, muitas vezes também não sabe... quem está nos municípios também não sabe..., portanto, nós temos que dar a conhecer, temos que informar. Nós temos que pôr o sistema, no seu todo, a funcionar. Isto implica passar informação, conhecimento... eu também acho que o conhecimento, saber e poder, mas é na perspetiva comunitária, não é? O saber para mim não me interessa nada. Agora, se todos soubermos se todos tivermos esta... esta... o conhecimento, então aí sim, não é?, Então aí podemos mudar, podemos mudar a realidade, comportamentos e chegar e chegar a bom Porto, não é? Fazer diferente.

HBF: E como é que avalia o grau de autonomia das comissões de proteção em relação ao Ministério Público?

Maria João Fernandes: Avalio, mais ou menos da mesma forma. Há comissões..., mas aqui com alguma alteração em relação à formação base dos Presidentes. Normalmente é quem articula. e quer queiramos quer não, sendo..., ainda que... ainda que seja uma estrutura horizontal... mas o Presidente tem uma palavra... a dar, não é? E se estivermos a falar..., não é à toa que temos de ter uma valência de direito nas comissões. Se estamos a falar de juristas ou advogados, advogados mais ainda porque já tiveram contato com... com... ou têm o contato com o sistema judicial, a dependência é menor. Objetivamente, não é? Depois há casos e casos. E porquê? Porque mais uma vez, aqui também estamos a falar de conhecimento, mas... mas, não tem problema eu ser Presidente de uma Comissão e não ser jurista, isto é, como em tudo na vida, eu tenho é que ter as pessoas para perguntar. Quando ISTO não acontece, ou muitas vezes até tendo, há tendência para se perguntar ao Ministério Público. Isto é tudo um... é um processo evolutivo, não é? Ainda hoje nós temos magistrados do Ministério Público que acham que devem estar numa Comissão. E também temos Presidentes e também temos Comissários que acham que os magistrados deviam estar na Comissão. Como depois também achamos..., como depois também temos situações em que os Comissários, as comissões, os presidentes acham... precisam da validação para a

tomada de decisões por parte do... do magistrado do Ministério Público. Obviamente que isto nunca, por nunca pode ser, pode acontecer, não é? Nunca por nunca, até porque... estaríamos naquela situação “Olívia patroa, Olívia empregada, não é? Eu não posso tomar a decisão e depois validar a mesma. Portanto, a decisão tem que ser... e por isso é que é colegial, não é? E por isso é que é colegial, que é para juntar aqui um misto de saberes, uma transversalidade, uma multidisciplinaridade e interdisciplinaridade de conhecimentos e de valências para que, de facto, aquela decisão seja a que aquele..., aqueles 5 técnicos, os melhores técnicos das suas entidades, reputaram como a mais eficaz para aquela situação. Para aquela criança na perspetiva de proteger, eliminar a situação de perigo, proteger e promover os direitos, na perspetiva de projeto de vida e melhor desenvolvimento e integração.

HBF: Obrigado. **E então falta perguntar, como é que vê o grau de autonomia das comissões de proteção em relação à Comissão Nacional?**

Maria João Fernandes: As comissões esperam da Comissão Nacional... aaa e bem, a formação, as orientações... não é à toa, até porque está na nossa própria lei, não é? As recomendações, as diretivas, portanto, espera-se que, de facto, a Comissão [Nacional] dê orientações e assim o faz..., mas também estão na... também está nas atribuições, não só a formação, acompanhamento e monitorização... como uma coisa que se aproxima agora [a apresentação pública do Relatório de Avaliação da Atividade das CPCJ é feita, normalmente, em maio] que é avaliação anual da atividade das comissões. Isto, para mim, só pode acontecer se eu pudesse ser conseqüente. Se eu sou a entidade que faz a avaliação do sistema, eu tenho que poder fazer algo para mudar, no caso de concluirmos que há algo para mudar, não é? Porque senão, não me faz muito sentido avaliar, por avaliar, temos mais que fazer, não é? Claro que temos aqui a outra perspetiva que é a das políticas públicas, e aí nós fazemos e podemos fazer..., mas... mas, temos que poder fazer mais, nesta perspetiva: há *guidelines*, há recomendações, há diretivas. Se eu tenho competência para formar, monitorizar e avaliar, eu tenho que poder desenvolver ações corretivas quando eu verifico que não está, não é? porque algo não está bem. Portanto, acho que já estou a responder à sua pergunta, não é? Acho que tem que haver acertos. Acho que... E volto a dizer, o sistema está bem pensado nesta perspetiva da decisão já ser colegial, porque quem está nas comissões é que... é que sabe o que está a acontecer... quem está a lidar... O gestor... e todo o órgão colegial que está com aquela criança, que está com aquele processo é que tem, de facto, o conhecimento e os meios para resolver... Depois estamos a falar das outras questões, não é? E a própria lei

o determina, a organização, composição e funcionamento... e nestas matérias, eu acho que podíamos dar um bocadinho mais para muscular tanto um lado como o outro, que na verdade seria... sairia no reforço do sistema, não é? fortalecendo, empoderando mais uma vez..., E conseguindo aqui as respostas e... limar não é? limar aquelas arestas que ainda precisam de ser limadas, que de outra forma não conseguimos, não é? Porque se eu não consigo ser consequente... é isso.

HBF: Muito obrigado.

Maria João Fernandes: Isto é como com os filhos, não é? E nós temos o poder, o poder paternal, parafraseando o nosso Presidente (sorrisos), mas é um bocadinho por aqui, não é? Quer dizer, eu vou avaliar, mas se depois eu vejo que ali estou..., estamos a falar daquilo que são as competências da Comissão Nacional: organização, composição e funcionamento. Portanto, aqui eu acho que podíamos ir um bocadinho mais além.

HBF: Como avalia a colaboração das entidades com competência em matéria de infância e Juventude, com as comissões de proteção?

Maria João Fernandes: De uma forma geral, e porque as entidades... as entidades com competência em matéria de infância e juventude estão no sistema, estão no terreno, e sabem como agir... de uma forma geral, a minha avaliação e, não tanto aqui, mas também do passado enquanto Presidente da Comissão (Presidente de CPCJ), é francamente positivo. É como eu lhe digo: as respostas estão lá... As respostas estão... Estou a generalizar.... Há territórios que precisam de CAFAP's, que não têm CAFAP's... mas, no geral, as respostas estão lá, as pessoas estão lá, até porque se não há exatamente aquela... Há uma Intervenção Precoce... Há uma..., as respostas estão lá! O que eu acho que ainda podemos melhorar é articulação. Porque depois também temos uma situação que é... o povo português é muito voluntarioso, não é? que é... e às vezes, nas próprias instituições também se vê isso e não é desejável que haja uma duplicação e isto vê-se em todas as áreas, não é? em todas as áreas da.. da...da intervenção com sociedade ou com comunidades. Nós temos situações, em que uma família, por exemplo, é apoiada numa semana por 3 ou 4 respostas, não é? seja a Cruz Vermelha, a Câmara Amiga..., ou seja, as respostas estão lá!... Há é um défice de articulação e, se calhar ainda um bocadinho mais atrás, vamos àquela questão que falávamos há pouco, que é educação e nós temos... e isto eu estou a ser um bocadinho...Provocatória porque eu defendo a educação enquanto disciplina, educação para mim é a base de tudo, porque a educação é a montante de tudo e é um processo constante, ou seja, é a montante, acompanha e vai até ao fim. Educação, educação nesta grande perspetiva de transmissão, de saber, de

aquisição, de saber. Mais do que formação. Porque eu formo para determinadas matérias, não é? eu..., eu..., eu..., eu capacito para determinadas questões... É necessário que todos falemos a mesma linguagem. É necessário que todos saibamos do que estamos a falar com determinada intervenção, com determinada resposta... portanto, e já estou a fugir um bocadinho, mas a minha avaliação é positiva. A... as entidades de primeira linha estão sempre... É a elas que incumbe a execução material das medidas e estão sempre muito dispostas a..., por vezes, onde é que pode ser melhorado? Nestas questões, não é? Por vezes, temos aqui alguma duplicação, temos algum desafinamento na questão de... da articulação... mas a avaliação é, é muito boa, sem dúvida.

HBF: Considera que as entidades representadas nas comissões de proteção compreendem que a proteção de crianças é, de facto, prioritária em relação às suas próprias competências?

Maria João Fernandes: ...Não consigo dizer... Em termos percentuais..., acredito.... Acredito que... Não vou dizer muitos, mas há muitas entidades representadas que não têm esse conhecimento e essa consciência.

Por isso é que, reforço, temos que ir lá atrás, a montante, ao início de tudo, não é? E também por isso é que temos feito um grande esforço com as entidades, com competência em matéria de infância e juventude e nesta perspetiva da formação para nós, mas que é na perspetiva da educação não é? Está na lei, é prioritário e eu técnico tenho que saber e tenho que conseguir também, muitas vezes, também falta... e nós percebemos porque os constrangimentos na prática são muitos..., mas eu técnico, se tenho o meu superior a chamar-me para alguma coisa, mas eu tenho ali uma criança que precisa de ser protegida.... Lá está, nós sabemos também que, num mundo perfeito, a proteção seria residual. Não vou dizer que não existia, mas que seria residual, não é? E que nós, de facto estamos tão articulados, isto era tão sinfónico que a prevenção resolvia. Sabemos que assim não é. Mais de 90%, sei lá é atividade protetiva, portanto, eu tenho que ter esta consciência. Se é necessário intervir, isto já é... isto devia ser um... como aqueles... neons, não é? isto era uma *red flag* como na... na Fórmula 1: para tudo! É para ali, portanto, é para ali até resolver! Mas, mais do que os técnicos e as pessoas que estão... eu estou em dizer que é mais a nível das próprias entidades.

HBF: E considera ser essencial que as comissões de proteção sejam compostas por representantes para que a colaboração aconteça.

Maria João Fernandes: Ora bem..., na perspetiva da construção, na perspetiva teórica, sim... Sim... E na perspetiva jurídica também! Porque se formos olhar para o conceito representante... está lá tudo, não é? aquilo que se deseja. É: eu trago a minha mais-valia, vamos lá ver... concretizando: Um representante do município... porque estávamos a falar das autarquias..., o representante do município sabe com certeza o que se passa. Supõe-se que seja da ação social ou das áreas das áreas sociais, sabe o que se passa em termos de município para atendimento, para apoios da ação social. Sabe o que se passa ou pelo menos tem a articulação e o contato com o representante do núcleo local de inserção [Equipa multidisciplinar responsável por atribuir o RSI], com a segurança social, com a própria proteção civil... Quer dizer, o representante tem que fazer isto tudo! É trabalhoso! É trabalhoso! Depois assistimos a quê? Mas isto acontece em tudo: nos grupos de trabalho, não é? Imaginemos aqui agora, nível mais macro: Temos um representante num grupo de trabalho que é o representante do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. Ele não representa a segurança social, nem representa o IGFSS, nem representa a DGERT, nem representa a CRL, nem representa CNPDPCJ... representa TODO o Ministério! E é isto que eu acho que tem que também passar. Quem representa a segurança social representa “a” entidade segurança social, quem representa o município tem que fazer este papel... e o papel de representante implica isto..., implica: Eu estou e estou com o melhor da minha entidade. Significa que: tem que levar trabalho para casa? Sim, tem que articular com colegas? Sim. Tem que responder? Tem que ver? Tem que... Sim! Eu acho que os representantes é... são uma..., são uma boa solução, por que... isto tudo não é? Portanto, partindo destes... destas premissas todas e com este enquadramento e contextualização.

HBF: Ok... **E sobre a composição das comissões de proteção, considera a interdisciplinaridade determinante na tomada de decisão?**

Maria João Fernandes: A interdisciplinaridade é muito importante na tomada de decisão. Às vezes tem que haver situações em que é... Vou dar novamente o exemplo dos filhos... *tough love*, não é? Eu tenho que ser firme e tenho que abstrair-me um bocadinho. Por vezes tenho que me abstrair... e é por isso que também... é para isso que está o Presidente não é? Porque a interdisciplinaridade eu acho que é importante porque, lá está, eu, jurista, olho para aquela situação, apesar de não ser gestora, imaginemos, não sou gestora do processo, olho para aquela situação e digo isto tem que ser assim, não é? Para... para ser..., para aquilo ser cumprido é assim, e temos que fazer isto e não sei quê... e vem o psi [psicólogo/a] e diz-me: “Pois é, mas é que isso pode provocar aquilo na...” Ou seja, eu acho

que esta visão... eu vou dizer estes palavrões, mas eu acredito mesmo nisto, em enquanto gènesse, a visão..., a visão holística e sistémica, eu acho que é determinante! A criança tem que ser vista como um todo, não é? a criança, é um ser de direitos e temos que olhar para a criança com tudo o que temos que levar, não é? Portanto, esta visão interdisciplinar, eu acho que é fundamental, para a tomada de decisão, na perspetiva de informação, mais uma vez, não é? saber: eu quanto mais souber e quanto mais conseguir antecipar - e aqui já estou a servir vários propósitos e vários princípios da própria intervenção do sistema.

HBF: A atual composição, membros por inerência, Estado central e local, é suficiente e adequado ao exercício das funções.

Maria João Fernandes: ...Na perspetiva que falávamos há pouco do que um Concelho não significa uma Comissão e que, de facto, eu consigo atender às particularidades e às necessidades especiais e consigo resolver, a composição parece-me bem dimensionada. Até porque nós temos vários graus de intervenção, não é? Portanto, temos a inerência. Depois temos técnicos que serão para apoio, para ajudar... Cumprindo este... este escalonamento e esta... e esta distribuição, diria que sim. Assim, pensando um bocadinho alto, sem aprofundar.

HBF: Considera que todos os Membros das comissões de proteção têm e têm iguais responsabilidades ou há uns com mais responsabilidades que outros.

Maria João Fernandes: (sorrisos) Na tomada de decisão, no tratamento daquele processo, todos os membros têm iguais responsabilidades! Porque estamos a falar... há pouco falamos da supra concelhia, aqui falamos supra instituição, falamos da criança. Eu não quero saber de que técnica que estou a falar, todos têm que contribuir, portanto, todos têm igual responsabilidade no sistema, no processo, na solução e na eliminação da situação de perigo, sem dúvida.

HBF: Vê como imprescindível a existência de mandatos e os seus limites para o bom funcionamento da Comissão de Proteção.

Maria João Fernandes: Teve um princípio..., não vou aqui discutir a bondade do legislador quando..., quando..., quando..., quando introduziu a previsão e a premissa... eu percebo o escopo, percebo o escopo num duplo sentido, não é? Porque a previsão temporal tem aqui um duplo sentido: por um lado, na perspetiva do próprio técnico, não é? E por outro, na perspetiva do destinatário, para evitar até os vícios e as... e as... Pronto..., portanto, eu percebo o escopo..., eu percebo o escopo... E isto aqui é um bocadinho “o bom é inimigo

do ótimo”, não é? Porque acho que há situações que de facto a...Casuísticas... se fôssemos analisar, se conseguíssemos analisar, teríamos técnicos com certeza que continuariam, estariam..., teriam todas as condições para trabalhar para além dos 9 anos, tal como temos outros que se calhar até já é demais.

HBF: Considera que todas as comissões de proteção deveriam ser compostas por membros entre em regime de exclusividade e a tempo inteiro?

Maria João Fernandes: Pois, isso é uma questão a se calhar mais complexa do que eu posso responder agora aqui. A exclusividade poderia ser colmatada se se cumprisse o princípio da prioridade! É prioritário... Se eu tenho trabalho na Comissão tenho que o desempenhar, independentemente de tudo o resto. Portanto, se isto... se isto fosse cumprido efetivamente, não é? a exclusividade... O tempo inteiro, também acaba por ser um bocadinho respondido por... por esta questão, não é? porque se nós cumpríssemos efetivamente aquilo que está na lei e se é prioritário, isto significa que..., e temos muitos técnicos e muitos... conheço muitas comissões que funcionam assim: O trabalho nas comissões é prioritário! Aquela função surge acima de tudo. Então se eu tiver que estar lá 35 horas eu estou, independentemente... e para tudo tem que haver *guidelines*, não é? para tudo tem que haver balizas e aquilo que está estimado é no mínimo, no mínimo, para um X número de processos eu tenho que ter um técnico a este tempo. No mínimo! Que é precisamente para que isto... é quase como nos Jogos Olímpicos, não é? para que se consiga fazer os mínimos, para que se consiga cumprir os mínimos., mas não há máximos! Portanto, se nós cumpríssemos esta norma de: é trabalho prioritário, então, se é necessário, se eu tenho que estar na Comissão 2 dias, 3 dias, 5 dias a tempo inteiro, eu estou. Mas o contrário também se aplica. Nós temos comissões que têm um volume processual muito reduzido, portanto, não se justificará um técnico estar a tempo inteiro desde que ele possa estar sempre e quando necessário e cabalmente. É preciso? Está! Ainda que haja outras coisas para fazer. O trabalho da Comissão é prioritário.

HBF: Ainda que o legislador afirme a simplicidade do processo de promoção proteção este exige, ainda assim, um conjunto de formalismos. Acha-os fundamentais à garantia dos direitos, ou há formalismos que são a burocracia que deveria ser prescindida.

Maria João Fernandes: Bom, pois isso também se calhar, tínhamos que analisar um e todos... Eu sou uma defensora da melhoria contínua, portanto, eu Acredito que nós podemos sempre melhorar e aquilo que fizemos há 3 anos hoje estará diferente. Acredito

também que algum formalismo, e quando estamos a falar deste tipo de questões e matérias, temos que ter, temos que cumprir... caso contrário, não conseguimos defender e acautelar efetivamente... E depois há a concretização..., mais uma vez, estamos a falar de execução das determinações, porque, por exemplo, quando... quando..., quando..., quando a lei diz que nós temos que ter 6 meses para avaliação diagnóstica, que é que nós vemos muitas vezes que há comissões que acham que eu posso pedir consentimento passado um mês ou 2 meses ou 3 meses, ou seja..., desculpe a expressão: “nem 8 nem 80”. Eu não consigo acautelar tudo... Em termos de formalismos eu não consigo... e se calhar não é desejável, não é? Mas também, por outro lado, eu não estou com isto a dizer que eu posso prolongar no tempo. O processo é urgente e se calhar aqui esta premissa, não é? porque agora há cada vez menos processos urgentes, mas eu lembro-me quando estava no escritório [advocacia] e eu tinha mesmo que me articular com a minha colega, porque nós tínhamos muitos processos urgentes, corriam em férias, correu em todo... em todo momento. Os processos de promoção e proteção são processos urgentes! Portanto, têm que correr sempre e têm que correr o mais rapidamente possível, com todas as cautelas. Obviamente, cumprindo formalismos, desde logo porque nós temos aqui todo um ordenamento jurídico-legal que impõe para determinadas questões e bem, e depois temos as questões processuais sem grandes..., não temos um código de processo da... da... da lei, não é? Não temos um código do processo de promoção... do processo do processo... E isso também é indicativo, não é? Porque senão o próprio legislador..., mas também porque estamos a falar de uma autoridade que administrativa, não é? que está a trabalhar processos, que estão regulados na lei, mas também para conferir aqui alguma autonomia. Agora isto não significa... O meu pai, educou-me na perspectiva de liberdade, mas liberdade é responsabilidade e é responsabilização. Portanto, nós temos que ter... os princípios estão lá. Mais uma vez, não é?: tem que ser urgente, tem que acautelar, tem que ser intervenção mínima, tem que ser interesse superior da criança... Portanto, formalismos nós temos que ter, não é uma lei que preveja, como estávamos a dizer..., como começou por colocar a questão, não é? Como lá no código de processo ou nos vários códigos de processo: debate instrutório, em inquirição..., ou seja, não impõe estes termos, não impõe estas fases..., nós sabemos o que é que tem acontecer, o que tem que acontecer para... e temos que ter sempre estas cautelas dos princípios que... que... que legitimam a intervenção.

HBF: Acha, ainda assim, que há algumas burocracias que podiam ser ultrapassadas?

Maria João Fernandes: Sempre! Há sempre, não é? Burocracias há sempre. Burocracias que podem ser ultrapassadas. Há sempre forma de agilizarmos os processos. Há sempre forma de fazermos mais melhor, não é? E eu estou a pensar, por exemplo, da... das... das convocatórias, não é? Das convocatórias para... para obtenção do consentimento. Sabemos que as comissões não podem intervir seu consentimento. Bem! É o que está preconizado. Agora, eu ainda sou do aviso... do aviso registado com o... do... do... da Carta registada com aviso de receção!... Quer dizer, ISTO não faz sentido, não é? Eu tenho que conseguir, portanto há burocracias que nós podemos ultrapassar, sim, sempre! Com o cumprimento das normas legais e sempre tendo... por... por... por escopo, por visão os princípios fundamentais de intervenção, sempre!

HBF: Considera que todos os membros da Comissão de proteção conhecem bem as regras processuais, as poucas que existem.

Maria João Fernandes: Considero que a formação que é ministrada e a possibilidade que é dada, a abertura que é, que existe, tanto em termos formativos, como em termos de acompanhamento.... E estou a falar da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos de Crianças e Jovens em sede formativa do plano de formação, e no concreto, no direto no imediato e quase em permanência pelas equipas técnicas regionais. Acho que sim. Porque é um bocadinho aquela base, aquela premissa de: não sabe, pode perguntar, pode saber. Portanto sim.

HBF: Como avalia o papel da Comissão Nacional na sua relação com o sistema de proteção de crianças e jovens?

Maria João Fernandes: O sistema. Bom, está um bocadinho dependente daquilo que eu já fui falando, que já fui dizendo e daquelas minhas considerações acerca da musculatura e do músculo..., eu acho que temos que ter muita massa muscular, não é? porque a massa muscular fortalece-nos. Fortalece-nos obviamente isso é o efeito imediato, mas impede e previne doenças, incapacidades e tudo o resto. Portanto, é assim: E eu acho que há oportunidades de melhoria, não é? Há caminho para melhorar. A Comissão... para poder ser cabalmente aquilo que está previsto e em termos de políticas públicas em matéria de infância e Juventude e de... de... Como é que eu hei de dizer? quase aqui um fiel, não é? da aplicação do sistema, do cumprimento das normas há questões, há situações que têm que sair... que têm que sair fortalecidas. Porque era aquilo que eu dizia: Se eu não consigo ser consequente,

eu tenho dificuldade em... em...em... em avançar, não é? Portanto, a relação com o sistema é esta essencialmente: há disposições legais, há situações que depois, na prática, têm aqui um certo..., limbo e que precisavam de densificação.

HBF: Que consequências considera que deviam existir face ao não cumprimento das recomendações/orientações quer por parte das comissões, quer por parte dos das entidades?

Maria João Fernandes: Sim. Pois aí, eu acho que tínhamos que ter... Poder de autoridade. Poder de autoridade na perspetiva estatal, não é? Na perspetiva de administração pública... Portanto, é assim, em tudo há regras, como eu costumo dizer, a partir do momento em que apareceram 2 condutores na estrada foi necessário a regular e aqui é igual. Portanto, se eu sou entidade, eu qualquer outra pessoa.... Mas, se há uma entidade que no fundo..., no fundo, no fundo, aquilo que se pressupõe é que seja reguladora da atividade, então eu tenho que ter meios, não é? E eu só consigo regular... era aquilo que falávamos, só consigo regular eu..., eu..., eu vou avaliar para quê? Para a perspetiva da melhoria, portanto, é assim: organização, composição e funcionamento. Não está?! Há aqui.... Eu tenho que conseguir pôr a funcionar, não é? E para isso eu preciso de um poder de autoridade em determinadas circunstâncias e situações, sim.

HBF: Admite como relevante uma alteração legislativa que conferisse maior poder a uma instituição de âmbito nacional que pudesse endereçar soluções aos obstáculos que surgem nos diferentes patamares do sistema.

Maria João Fernandes: Admito, nesta perspetiva, não é? Nesta perspetiva de melhoria contínua, de resposta efetiva e real e concreta àquilo que são as dificuldades ou as oportunidades da realidade, não é? E não é difícil fazer-se este estudo e perceber-se... nesta perspetiva, não é? Na perspetiva de a melhoria contínua e de conseguirmos, de facto, um sistema de excelência. Eu continuo a dizer para mim, o sistema é muito virtuoso, acho que temos aqui uma construção... Uma construção em termos teóricos que há muitos países estão a tentar agora seguir, portanto eu acho que já temos aqui 20 anos de experiência que podemos aproveitar e que, lá está, falta intervir aqui cirurgicamente, não é? musculando, sem dúvida.

HBF: Obrigado. Eu pergunto-lhe só se tem alguma coisa mais que queira acrescentar ao todo das questões que foram feitas, que possa achar relevante e contribuir para minha, para minha dissertação.

Maria João Fernandes: Acho que não.... Também no fundo, nós já... já... já... já... já falámos disto há alguns aninhos, não é? E conhece a minha a minha posição sou, de facto, muito defensora do sistema. Acho que o sistema está muito bem construído, acho que, e porque estamos a falar de pessoas e as relações humanas são melhor e mais desafiante, e, há situações em que nós temos também que, lá está, que guiar não é? que guiar... e às vezes falta... falta... falta isso, não é? falta..., temos uma guia, termos ali um..., sabemos que um farol, por isso os faróis são... são, são tão importantes, não é? Mas... mas para isto, nós temos que ter possibilidade, não é? Temos que de facto ter aqui esta visão do *tough love* também, não é? Eu dou tudo, eu formo, eu capacito, eu oriento, mas é para ser assim, porque isto é o que melhor responde. Se não é, eu também consigo fazer com que seja, portanto, no fundo, no fundo, eu acho que é isto de resto, acho que não tenho mais nada a acrescentar.

HBF: Muito obrigado. Vou interromper então a nossa gravação não sem antes aproveitar para agradecer a sua disponibilidade

Maria João Fernandes: Ora essa.

Anexo 6

Entrevista à Dr.^a Rui Godinho 12 de abril de 2023

HBF: O presente questionário visa recolher a sua perceção sobre o Sistema Nacional de Proteção de Crianças em Perigo, de forma a sistematizar e analisar as potencialidades e constrangimentos deste sistema. Insere-se numa investigação académica no âmbito do mestrado da administração pública e privada da Faculdade de Direito Universidade de Coimbra. Pedia-lhe desde já, a sua autorização para a gravação para efeitos de tratamento de conteúdo com compromisso da imagem não ser utilizada para outros fins que não a investigação académica.

Rui Godinho: Autorizado, está autorizado.

HBF: Muito obrigado. Pedia que começasses por te identificar dizendo a habilitação académica, área de formação e profissão que atualmente exerces.

Rui Godinho: Portanto, Rui Godinho sou diretor da Direção de Infância Juventude e Família da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e sou psicólogo de formação. É isto.

HBF: Perfeito, obrigado. A minha primeira pergunta é, **como avalia a lei de proteção de crianças e jovens em perigo e a forma como está a ser aplicada?**

Rui Godinho: Eu..., eu acho que a lei tem... tem... a lei é muito melhor do que a prática, não é? E, portanto, eu acho que temos uma lei muito evoluída, mas temos uma prática muito rudimentar e, portanto, o que acontece é que depois, como a não se consegue alcançar a exigência da lei, faz-se uns ajustes e portanto, depois a nível local é muito... é... é efetivo, não é? Logo o erro, crasso é o papel do gestor de caso, não é? O papel do gestor de caso que a lei consigna como se fosse um arquiteto da medida, mas depois temos a as EMAT's [Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais agora chamadas de Serviços de Assessoria aos Tribunais da responsabilidade dos Centros Distritais da Segurança Social] da Segurança Social que fazem simultaneamente o acompanhamento da execução da medida, que é o papel do processo, mas também a execução dos atos materiais. Quando a ideia é haver outras entidades executar os atos materiais. Querendo fazer os 2 [papeis], há 2 problemas, por um lado, não consegue fazer nem uma coisa nem outra, pronto e esse é o pior problema. O segundo problema é que perde-se uma lógica da lei que é a de haver sempre um duplo olhar. A nossa lei, como sabes, foi muito inspirada no modelo canadiano e que há uma lógica de um duplo olhar: há sempre quem executa e quem supervisiona, que é para haver sempre um duplo olhar. Não é um policiamento, mas é uma garantia de salvaguarda, e isso

está presente na nossa lei, claramente no seu espírito, mas depois na prática, isto é como eu, sendo psicólogo ser supervisor de mim próprio, ou seja, não tenho independência... Por melhor que queira fazer eu não tenho independência para fazer essa clareza. Portanto, isto é apenas um exemplo, mas há múltiplas como, por exemplo, o acolhimento..., uma medida de colocação: como tu sabes, é uma medida no fim da linha, mas como não, há linha passa-se imediatamente da sinalização para a medida de colocação numa relação completamente abusiva, não é? porque, como tu sabes, uma medida de colocação é uma medida de perda de direitos e, portanto..., portanto, para se poder executar, tem que haver uma legitimação efetiva para isso. E depois, logo outra coisa a seguir é que só devem estar enquanto há perigo. Só que nós temos crianças que têm uma medida de colocação e viver lá vida inteira porque sinalizam perigo, mas depois não há um trabalho para remover o perigo e, portanto, portanto, poderia dar inúmeras exemplos. Mas para dizer o quê? A nossa lei é boa. Às vezes, digo a brincar, temos uma lei do Canadá e recursos de um país africano, não é? Às vezes digo isto um bocado a... nem é recursos, recursos até temos!... temos é uma... é uma operacionalização muito rudimentar.

HBf: Muito obrigado. Consideras que a lei é suficientemente clara para facilitar a cobertura de todas as circunstâncias que prejudicam os direitos das crianças?

Rui Godinho: Eu acho que pode ter melhorias de pormenor, mas acho que é relativamente clara, não é? Eu acho é que depois terá que haver uma procedimentação técnica decorrente da... Eu defendo uma coisa e na Santa Casa estou a criar isto na nossa área metropolitana de Lisboa, que é criar protocolos de intervenção, porque uma coisa é natureza técnica e aí a autonomia total é do técnico, nem sequer é das organizações é do técnico. Eu, para teres ideia, olha, tenho 800 pessoas na minha direção..., não discuto aspetos técnicos, porque os técnicos têm autonomia. Agora, outra coisa diferente é qual é que é a procedimentação, o que estamos a fazer. Muito bem, se nós sabemos quando se aplica uma medida de apoio junto dos pais, o que é que..., o que é que o gestor de processo tem que fazer, o que tem que fazer a entidade de primeira linha, o que é que tem que fazer a família... e o que estamos a criar é protocolos de intervenção com os tempos que estão previstos na lei e com a natureza de cada uma... do papel de cada uma das equipas para fazer, por exemplo, o acolhimento familiar que eu costumava dizer que é uma pedrada no charco, é uma coisa nova e que veio.... é muito exigente: nós temos que ir no prazo de um mês, um projeto de promoção e proteção. Ora, se nós temos o gestor processo por um lado, depois temos a equipa

do acolhimento familiar e temos equipa da família de origem, 3 equipas no espaço de um mês ter um projeto de promoção e proteção... Nós temos que ter uma procedimentação muito definida e o que nós queríamos *guidelines*, com protocolos de intervenção, que é: quem faz o quê, em que prazo, que é que comunica, como é que se partilha a comunicação..., porque se não tivermos a governança definida, não é. As coisas tendem a gerar conflito e ruído institucional, portanto, sim, eu acho que a lei é suficientemente adequada... Não quer dizer que não tenha melhorias que eu acho que deve ter, mas é mais a operacionalização que está em causa.

HBF: Quando pensas na Comissão de Proteção enquanto instituição, em termos práticos, vê-la como fazendo parte do poder administrativo ou do poder judicial?

Rui Godinho: Boa! Eu... eu..., eu..., eu diria que é quase uma coisa intermédia, não é? assim uma coisa..., aquilo que estávamos a falar há pouco... Para mim a função primeira da Comissão é a proteção das crianças e tem muito a ver com o objetivo também quando foi criado se calhar, é preciso voltar à história também teve uma lógica que procurasse a desjudicialização do sistema, não é? Espanha foi mais radical! Espanha atribuiu às entidades públicas o sistema não está judicializado como tu sabes, e são a segurança social, ou a Santa Cada lá no sítio que aplicam as medidas e só vai para tribunal se houver recurso. Aqui quis fazer uma coisa interessante, que é haver uma... uma... uma estrutura mais... mais... mais baixa, não é? para-judicial, não é? que... que envolve a Comunidade para a aplicação da medida e, portanto, aí vejo uma coisa mais judicial... no decidir qual é que é a medida protetiva para aquela para aquela criança e portanto, eu acho que isso do ponto de vista conceptual está interessante, não é? Depois na sua operacionalização há muitas questões, mas eu acho que conceptualmente é um desenho interessante, não é? porque a ideia é... nós, muitas das situações que nós temos no...no Tribunal decorrem não tanto do papel das CPCJ, alguns casos sim, mas da primeira linha não fazer o seu trabalho e portanto, passam, é como se tivesse um trampolim logo, passam da primeira linha para... para... para a judicialização e, portanto, os tribunais próprios, ficam esmagados e, portanto, como há pouco disse, e é... nós temos que usar o sistema tem uma estrutura piramidal e, portanto, temos que temos que ter as CPCJ com capacidade de... de... de tomar as decisões da proteção das crianças. Portanto, eu diria não..., não é totalmente uma resposta judicial, mas também, mas... é muito mais judicial do que administrativo. Eu diria talvez assim.

HBF: Muito obrigado. Como é que vê a opção do legislador em fazer coincidir o âmbito territorial das comissões com a do município com as exceções de Lisboa... e das grandes áreas metropolitanas que divide o território a partir das freguesias?

Rui Godinho: Pois... eu vejo aí é..., é um problema duplo, não é? Ou seja, eu percebo a lógica.... Eu percebo a lógica e isto, vai levar-nos a outra questão que é porque é que nós temos 304 municípios do país, não é um tema..., não é, não é?, num país tão pequenino, não é? Nós ainda temos o mapa do Eça de Queirós num país em que tudo mudou, não é? Em que as pessoas vinham... que as pessoas de Alenquer para chegar em Lisboa, vinham um dia antes, não é? Portanto o mundo mudou, mas nós continuamos com o mesmo mapa administrativo, mas pronto, qual é que é a questão? Eu acho que nos territórios de baixa densidade, não é? É um problema, porque... não é um problema dos recursos humanos que aí até temos mais recursos do que as de cidades face aos processos. É o problema da massa crítica, porque é um bocado o exemplo das maternidades. Uma maternidade que só faz 3 partos por ano, não ganha..., não ganha capacidade técnica, não evoluem e, portanto, eu aí acho.... e a lei prevê... Eu acho que teria mais interesse por zonas, não é? E de partilha, ou pelo menos já diria outra coisa mais à frente, porque eu sei que politicamente difícil, é manter como estamos mas haver um 11 consórcio CPCJ tivesse aqui dinâmicas de mutualização de recursos... Eu acho que podia ser uma solução de compromisso, vá. Nas de grande densidade é o contrário, porque nós temos... estamos a falar de Sintra, não é? que é, talvez, o pior concelho do país, nós, em todos os processos do... do... do segunda e terceira linha, temos 5500 processos, não é? que é uma coisa que há muitos distritos que não tem tantos processos e, portanto, não se pode olhar para a CPCJ com mesmo modelo que se olha para... eu aqui quase diria que..., até porque a questão comunitária está muito... neste contexto de tanta densidade não é tão eficaz, não é tão operacional, porque eu aqui diria que tinha que ser repensado e aqui, ao decompor em mais CPCJ, mas eu também acho que depois é uma dispersão de recursos ou alocar mais recursos a essas CPCJ e ter uma lógica mais profissionalizante e a Comunidade estar mais numa lógica colaborativa. Mas tinha que ser pensado! Como está não é bom nem para as de baixa densidade, nem é bom... isto é bom para tipo Évora! É para as cidades de densidade média que as CPCJ estão ajustadas. Para as de baixa densidade não há massa crítica, para as de grande densidade, não há capacidade técnica para dar a proteção que é necessária.

HBF: Já foste mais ou menos respondendo, mas só se quiseres aproveitar para acrescentar alguma: **coisa como vez a possibilidade já prevista na lei de se instalar em comissões supra municipais?**

Rui Godinho: Eu..., portanto, eu..., eu acho que sim e portanto eu..., eu..., eu... eu, só para detalhar um bocadinho mais que estava a dizer, eu... eu. percebo que é muito difícil política... nós já tivemos esta discussão quando foi a alteração em 2015: nenhum município quer dizer, Eu não quero ter a minha CPCJ, não é? Portanto, eu digo às vezes a brincar, não uses isso para estudo, mas dizia um bocado a brincar que, agora está um bocadinho melhor, mas que a presidente da CPCJ era a mulher do Presidente da Câmara, portanto eu dizia, há bocado a brincar como como uma metáfora..., mas nós ainda tínhamos 70 e tal vereadores que fazem parte da CPCJ. Está muito politizado e dá-se uma relevância política à CPCJ que eu acho que é... que é perigosa, não é? E por essa via, acho que será difícil fazer isso..., mas aquilo que eu estava a dizer, como uma solução de compromisso é, nesses territórios de baixa densidade, é criar-se um consórcio e mutualizar os recursos, fazer intervisão e eu acho que poderia ser uma solução de compromisso.

HBF: **Como é que avalias a relação da autarquia local com o sistema de promoção e proteção?**

Rui Godinho: Eu aqui ó Hélio, estou muito parasitado pela minha experiência, não é? E a minha experiência também é muito diversa. Em Lisboa, curiosamente, onde nós estamos, temos quatro CPCJ e a Santa Casa, é, claramente, instituição... A relação com o município é muito autónoma, mas até muito por questões políticas, porque no passado a Câmara era da mesma cor da administração e, portanto, havia uma promiscuidade, ou seja, confundia-se os papéis e eu nunca quis isso ao barulho e agora é um bocado ao contrário, tem cores diferentes e, portanto, também não me quero meter neste grupo por motivos inversos. Mas em Lisboa sempre tive essa dificuldade. Nos outros territórios, deixa-me dizer o seguinte, eu acho que isso é uma coisa muito interessante. Nós começámos em Vila Franca, que era um sítio... uma CPCJ que tinha muitos problemas até com a Comissão Nacional, na Amadora, Mafra, Oeiras e agora Sintra. Nas 4 que nós estamos, temos neste momento uma excelente relação estratégica com os municípios, porque a Misericórdia entra... os municípios, sem se terem percebido que eles estão a discutir a questão do dinheiro, a transferência de competências para as autarquias, veio trazer uma responsabilização exponencial para os municípios em várias matérias, mas para o que nos interessa naquilo que é das crianças, e a maior parte dos

municípios não têm expertise nesta matéria, eu estou-te a dizer que Cascais não tem e é, talvez, o Concelho com mais recursos do país e com mais massa crítica, não tem! Ter uma entidade como a Misericórdia que nós estamos a chegar a entrar, porque temos a EMAT, temos..., temos a CPCJ, temos a assessoria aos Tribunais.... temos tudo!, não é? Estamos a fazer umas parcerias muito interessantes com a com as câmaras e estamos a ajudar as câmaras a puxar, chamar a primeira linha... Por exemplo. em Vila Franca, os Agrupamentos escolares nunca tinham reunido todos! nós com a Câmara fizemos uma reunião com todos os agrupamentos escolares. Como é que, como é que se faz a sinalização para o sistema? O que é que..., como é que nos organizamos?... E, portanto, eu acho que... Eu não sei se ponho a nível do país, porque eu acho que há de haver geometrias variáveis se aqui há..., mas eu acho que é muito importante que haja um trabalho de parceria estratégica entre as entidades e aqui eu acho que, sem prejuízo da educação e da saúde e essas coisas todas, eu acho que os municípios e o sistema de segurança social, não é? tem uma particular responsabilidade, não é? e, portanto, eu acho que há um trabalho de parceria que deve ser estabelecido, Não é? O problema da educação e da saúde é estão distantes de... bem, a segurança social também. Eu falo da nossa realidade porque é... é diferente e estão muito distantes. Eu acho que tem que fazer uma parceria com o município e tem que haver aqui uma... parceria estratégica, para olhar para o sistema, não como a representação na CPCJ, mas para toda a pirâmide que é: como é que este município vai executar a pirâmide deste território, com os recursos que dá, como é que responde e, portanto, as câmaras são centrais, não é? Agora tem que haver, só que não tem expertise, tem que haver expertise, não é? que faça... que ajude as câmaras, que as câmaras têm interesse nisso. Para teres ideia, as câmaras pedem para nós irmos rapidamente para os territórios, porque eles percebem que uma entidade com a Misericórdia que tem o *know-how*, ajuda-os a responder melhor às suas necessidades. Eu tenho algum receio para, sobretudo, para o interior, em terras com menos massa crítica seja mais complicado, mas aqui cá está, seria o papel da Comissão Nacional e da e da e das equipas regionais, não é?

HBF: Muito obrigado, obrigado. **Como é que avalias o grau de autonomia das CPJC em relação à Câmara Municipal?**

Rui Godinho: Ó Hélio, eu acho que é muito diverso, eu..., eu..., eu..., aqui... só aqui na amostra destes nove concelhos que eu estou a falar... é completamente diferente, pá. Portanto, por exemplo Loures: agora mudou, mas Loures era do PCP. Para a Câmara a CPCJ

era um departamento da... da Câmara. Claramente! Nós entrávamos e isto... isto é da Câmara, não é? depois temos outras..., temos..., temos outras... outros contextos em que é o contrário, por exemplo...Aí eu posso dar um exemplo que é o de Oeiras que é o Isaltino Morais, não é? Portanto, o Isaltino, ele próprio é uma instituição, não é? Mas a autonomia das... da com a... com a com a CPCJ é muito grande, não é? Havia uma fragilidade que não... o facto de nós estarmos agora é... a Câmara também dava muita autonomia, mas não tinha muita capacidade..., dava mais independência do que autonomia, estás a perceber? e portanto, agora com a nossa chegada, temos estado a trabalhar com... com a Câmara e com a CPCJ e há aqui um conjunto de processos e de articulações... Tem acontecido isso, mas portanto, eu acho que difere muito da própria cultura da Câmara também não é? ida, porque depois é... é... Se uu tenho como a... um exemplo, se tem como Presidente da CPCJ a mulher do chefe de gabinete do Presidente da Câmara... é muito difícil! E depois, nós sabemos que nos territórios que eu, eu como trabalho com territórios grandes, esta questão está mais diluída, mas ainda assim, por exemplo, vamos para Vila Franca, ou Mafra, dentro dos conceitos de alta densidade, tem muito menor densidade que os outros, não é? E há quase uma fulanização, não é? que é perigosa, não é? Porque, depois nós sabemos as motivações políticas que podem estar por trás, não é? porque o técnico vai a casa de alguém que é da família tal e portanto, eu nestes territórios mais pequenos, há aqui um risco grande de haver uma interferência política das câmaras no... na... na autonomia das CPCJ, estás a ver? Acho que esse risco existe. Aliás, eu acho que uma das coisas que está na legislação, eu já defendi... A Rosário [Rosário Farmhouse, atual presidente da CNPDPCJ], dizia-me “O Rui, temos que convencer as câmaras a não por vereadores...” Não, eu disse, não! Eu acho que a própria lei devia dizer que titulares de órgãos políticos, não devem ser..., não devem estar. Eu acho que a própria lei tem que dizer, porque senão... nós temos esse problema em Vila Franca. Eu resolvi porque a partir do momento que nós assumimos, nós falamos com a Câmara, eles perceberam a coisa e eles meteram outra pessoa e a coisa ficou resolvida... estás a ver? Que isto também é um trabalho político, mas eu acho que que a Comissão Nacional não tem que se estar a desgastar com essas questões de política doméstica, porque acho que aí, cá está, é um dos pequenos melhoramentos que a lei deveria fazer. É evidente que... se não há promiscuidade e não se pode entender uma CPCJ com um organismo do município. Embora há aquele risco que eu te falava há pouco que é com a transferência de competências para as autarquias, não é? na prática, no médio prazo, a educação, a saúde e

ação social estão na autarquia. A gente até pode dizer que é outra entidade que nomeia porque é a DGEST, mas quer dizer, se os recursos estão na autarquia, há o risco da municipalização das CPCJ. Portanto, isto, na minha opinião, carece de reflexão. Eu nem tenho uma opinião fechada sobre isso, porque me dissesse assim: o modelo espanhol, que aí nem é nos municípios é nas províncias, portanto, aqui não à regionalização, seria no poder central ou... o não sei... e que definia as medidas. Eu, em abstrato não me parece uma coisa errada. Acho que em Espanha funciona muito bem, mas quando eu penso nos agentes concretos, nomeadamente penso se institucionalizássemos e fosse a Segurança Social a aplicar medidas, bem, eu emigrava, porque não! Não pelo desenho conceptual, mas pela incapacidade que eu reconheço à instituição para o fazerem, não é. E a gente sabe que as instituições não podem nascer de novo e, portanto, gente também tem que partir não de um desenho teórico, mas na prática e na prática, eu acho que isso seria muito perigoso, não é? Portanto, eu acho que mal ou bem a CPCJ como está, o sistema como está garante equilíbrios, não é?, Mas tem... tem que ser ajustado. Agora eu acho que vai colocar. Ninguém está a pensar sobre isso, mas vai ter que se colocar a curto prazo uma reflexão sobre o funcionamento da CCJ, porque há um fortíssimo risco de municipalização.

HBF: Muito obrigado. **E como é que avalias o grau de autonomia das comissões de proteção com o Ministério Público?**

Rui Godinho: Bem, vou também outra vez para a minha, para a minha experiência... na área... na área de Lisboa e até acho que tem... tem mais independência do que autonomia, ou seja, eu admito que nos concelhos mais pequenos, que haja uma relação de maior proximidade, aqui não há, não é? Há nas situações muito limites, aí é..., mas é uma coisa quase de... de... de helicóptero, não é? uma coisa presencial. Eu acho e é isso que está no espírito da lei, que devia haver uma participação da magistratura. Com muita autonomia natural..., mas o trabalho de articulação. Aqui em Lisboa, eu acho que depois depende muito das pessoas, não é? Porque depois temos um Procurador, que é uma pessoa que tem uma personalidade concreta e que está muito motivado e tem uma excelente relação com CPCJ, é uma coisa. Como temos sítios que é exatamente ao contrário e funciona diferente. Portanto, eu acho que como está na lei está equilibrado, agora, na sua operacionalização.... Lá está, nós temos uma lei para realidades que são muito diferentes. Dar-te um exemplo concreto, por exemplo, quando foi do RSI, estava eu na Segurança Social, queríamos dizer qual é que é o rácio de famílias por técnico. E eu dizia assim, mas não se pode pensar assim, porque se

estivermos no Cacém 100 famílias, são 2 prédios. Se tivermos no Alentejo, é de Beja a Odeceixe! Ou seja, não podemos tratar por igual, o que é diferente e eu às vezes o que eu acho é que, como as medidas são decididas no 17º andar em Lisboa, pessoas que nunca saíram daquele gabinete nunca tiveram no direto, não conhecem o terreno, tornam por igual o que é diferente. Eu também não... Portanto, eu defendo uma customização, mas é uma de customização que tenha referenciais claros, ou seja, também não pode ser... Por exemplo, Espanha, nisso, para mim acho que é muito feliz. Eles têm leis-marcos a nível nacional e depois cada província ajusta. Faz a sua customização, mas que correspondem àquelas leis-marcos. Eu acho que nós somos excessivamente reguladores ao máximo e damos pouco espaço para customização. Depois, como regulamentamos tanto ninguém consegue cumprir aquilo que cada um faz como quer e, portanto, eu acho que aí é, era um campo de melhoria, sem dúvida.

HBF: Obrigado. E como é que avalias o grau de autonomia das comissões de proteção em relação à Comissão Nacional?

Rui Godinho: Já disse, acho que é mais do tipo de independência do que de autonomia, não é? Portanto, eu acho eu..., eu..., eu..., ninguém defende mais que eu que o técnico tem que ter autonomia técnica, autonomia técnica é para cada processo, aquele técnico que lá está, é técnico que tem de tomar as decisões e ninguém de fora deve interferir. Isso totalmente de acordo. Outra coisa diferente é termos entidades que têm uma lógica e estão envolvidas num sistema e têm que obedecer a critérios e a procedimentos claros. E aí parece-me que a Comissão Nacional devia ter um papel muito mais regulatório do funcionamento e para mim, se a Comissão nacional é a Entidade reguladora do sistema de promoção... Eu estou a falar de CPCJ, mas eu diria do sistema de proteção porque ao resto das matérias nem sequer foi, como tu sabes. Está... e está... está na lei que tudo que é matéria..., alterações em matéria de infância e juventude deve-se ir à... ir à Comissão [Nacional]. E como sabes, a Comissão, muitas vezes nem sequer é tida nem achada em muitos aspetos que acontecem *ad hoc*, portanto, há aqui uma... é quase aqui uma demissão do seu papel, pode ter múltiplas origens, mas não é efetivado e portanto, eu acho que é muito importante a Comissão Nacional e as equipas regionais, portanto, nesta lógica hierárquica não é? ser muito mais regulatórias do que sabe e portanto, eu acho que devia ser a entidade reguladora do sistema de promoção proteção.

HBF: Obrigado. **Como é que avalia a colaboração das entidades com competência em matéria de infância e juventude, com as comissões de proteção?**

Rui Godinho: Lá está também é de geometria muito variável. Eu que acho é que em cidades como Lisboa é zero! Em Lisboa, só a Rede Social tem 1000 e tal instituições da área social, portanto é *too much* não é? E, portanto, as alargadas em Lisboa nem existem não é? depois nos territórios mais pequenos como é..., mas depois também varia da cultura da própria..., por exemplo, a Amadora é um bom exemplo. A Amadora era um contexto de grande exclusão e a Amadora, não sei se conheces, mas é um território pequenino, com uma grande densidade populacional, mas muito homogénea, ou seja, tu vais a Sintra, tens urbano, suburbano, rural e é muito deslaçado... A Amadora é ali uma coisa muito..., não é? E, portanto, como tinha muitos problemas a Amadora há muitos anos, historicamente tinha 11, forte envolvimento das Instituições a trabalharem em rede, não é? Também tem tido, não sei se é, não sei se é ovo de galinha, ótimos presidentes das comissões que isto, também..., as lideranças são muito importantes, não é? como sabes. Teve a Joana Fonseca, esteve a Filipa Domingues, que agora é a minha diretora do núcleo, teve, teve vários, ou seja, convergiram ali.... A Câmara tem uma relação de proximidade e é uma grande coesão... e, para mim, se pedires um exemplo de uma CPCJ que trabalha em rede, para mim, Amadora é o melhor..., há umas que nem sequer têm contato com a primeira linha, portanto eu acho que depende muito..., mas eu acho que esse era um trabalho muito grande que as comissões deviam fazer, que era a articulação com a primeira linha, porque... porque às vezes é a própria Comissão que se quer substituir a primeira linha não é só contrário, não é? portanto, eu acho que a César o que é de César, não é? Portanto, eu acho que um trabalho fundamental das CPCJ, mas eu diria das entidades, é trabalhar a pirâmide, não é? para que a primeira linha fique na primeira linha e só vinha a Comissão as situações de perigo.

HBF: **Consideras que as entidades representadas nas comissões de proteção estão cientes e compreendem a proteção das crianças como prioritário em relação às suas próprias competências?**

Rui Godinho: Acho que não... acho que não... E aí decomponho em várias coisas, porque também tenho dúvidas sérias sobre ter um representante do terceiro setor na restrita. Por vários motivos: o que eu estou a dizer é politicamente criticável, mas eu quando estava no..., quando estava no gabinete eu disse ao meu Secretário de Estado, não tendo conseguido fazer diferença, que é assim: Acho que há um conflito de interesses ter instituições que têm

respostas da área de infância na CPCJ e então têm respostas de acolhimento, particularmente. Porque não podemos ter uma entidade num território... em Lisboa..., isto em Lisboa e até passa despercebido. Agora, tu não podes ter em Torno de Moncorvo... a Fundação Meirelles tem a casa de acolhimento na restrita, não é? Porque aplicam medidas de colocação para a resposta que eles têm. Isto para mim é de uma promiscuidade grande e que há conflito de interesses. Depois, tu dizes assim: mas então podemos escolher outras que não têm responsabilidade em matéria de infância? Então qual é a mais-valia? Vão as dos idosos? Tenho dúvidas..., dúvidas sobre isso. Eu percebo que é mais fácil para o Governo financiar as CPCJ... abre agora... com o Dr Leandro [Juiz Conselheiro jubilado Armando Leandro, presidente da CNPDPCJ de 2005-2017] já fez, não era o que ele quis, mas não foi o que foi possível, quando foi da RLIS, foi um reforço 80 e tal técnicos pelos Fundos europeus. E, eu percebo que esse é um formato mais fácil do que se for pelo Estado. Agora, não se resolve um problema com outro problema, é que eu acho que há aí uma promiscuidade, eu estou a pôr em causa a seriedade das pessoas, atenção. Mas à mulher de César não basta ser tem que parecer, e em terras muito pequenas..., então a Misericórdia que é uma grande instituição, só a minha direção são 800 pessoas... eu tenho recursos e... e... queixas de advogados a dizer que nós estamos a retirar as crianças aos pais para os ter nas nossas casos de acolhimento, que é uma estupidez, que eu quero acabar com as casas de acolhimento, mas... a... não basta que ter razão também tem que se parecer, porque se não é... por isso é que eu recuso-me a avaliar os técnicas das CPCJ que eu quero que eles tenham autonomia efetiva, porque se é uma efetiva autonomia aparente, ou seja, as pessoas podem pensar que sim ou não, mas eu não quero, de alguma forma, comprometer isso, estás a perceber? e portanto, eu acho que este... este... Este é um problema grande que existe, é exatamente este.

HBf: Consideras que a que é essencial que as comissões de proteção sejam compostas por representantes para que a colaboração aconteça?

Rui Godinho: Sim, deixa-me voltar atrás, pois perdi um bocado a conversa que era...As outras instituições, como a saúde, a educação, a segurança social. Eu acho que a questão é, isto depende de... não só das pessoas que vão à frente, que tomas as decisões, mas também dos recursos que têm... há aqui várias circunstâncias. O que é que eu acho? Acho que as entidades deviam eleger como uma prioridade da sua ação os seus representantes da CPCJ. Por exemplo, e como é que eu fui... e eu para ter legitimidade para falar sobre isto tenho que dar o exemplo. Eu, quando cá cheguei a cultura, as pessoas pediam para ir para as

CPCJ, iam para as CPCJ e, portanto, eu tinha pessoas nas CPCJ que eu desejava que não estivessem nas CPCJ, porque não eram as pessoas que tinham perfil, mas estavam lá. Depois também não queria estar a tirar por salvaguardar a questão da autonomia, também não queria que, se não fazes como eu quero agora tiro-as de lá? Eh pá, também não achava correto. E o que é que eu fiz? Fui aguentando... e quando tive aqui esta hipótese do alargamento aos outros territórios, o que é que eu disse? Não! Para as CPCJ têm que ir as melhores pessoas. Para já, tem que estar motivadas para ir, não podem ir para lá contrariadas, não é? E tem que ser pessoas com perfil. O que é que fizemos? Abrimos concursos! E uma das coisas que eu pedi no concurso era uma carta de motivação porque queria ir para a CPCJ, era a primeira. E o que é que acontece? Eu não vou dizer que das 36 pessoas são todas espetaculares, mas diria que são... Muito, muito acima da média. Temos pessoas que estão lá porque querem, porque têm essa competência. Portanto, eu acho que esse devia ser o nível de exigência das Instituições. O problema é que a gente sabe que muitas das vezes o que vai é aquele professor que já não consegue dar aulas e que dá problemas, vai para a CPCJ, aquele tipo de que quebra... que tem incompatibilidades, vai para a CPCJ... e depois temos pessoas sem o perfil adequado, técnico e emocional nas CPCJ. Isso é um aspeto crítico. Eu acho que aqui uma das coisas... eu sugeri uma coisa radical lá atrás..., isto foi uma reunião... foi... algumas reuniões de que a gente tem de brainstorming eu mando sempre respostas muito radicais. Mas tem que ser testadas e perceber se tem algum sentido, mas é quase mais um... um *statement* do que outra coisa que é... E quando foi aqueles processos da... como aconteceu em Sesimbra dos miúdos... Quando acontece coisas graves, fazemos reuniões com todos a querer correr atrás do prejuízo...que eu digo é: tem que se... tem que... tem que se responsabilizar o profissional. Eu digo assim, eu acho que as pessoas que têm dolo, tem que ser responsabilizadas. Outra coisa é.., se é um incidente que acontece... Temos também..., às vezes acontece o contrário, no melhor pano cai a nódoa... há um incidente e temos que ter solidariedade institucional! É o que eu digo aos meus técnicos todos que é: algum problema que vocês tenham, eu assumo! pá, se for com negligência ou com dolo, assumem vocês! Portanto isto, pá..., Eu não... ninguém me... olha, esta semana tivemos... tivemos um miúdo migrante, parece que é cúmplice ou pode ser de um homicídio que foi feito... pá, quer dizer, o técnico não tem culpa disso, não é? portanto coisa diferente é: pá, não fizeram o que tinham que fazer, portanto, eu aí acho que o dolo tem que ser responsabilizado pelo técnico. O incidente que acontece tem que haver solidariedade institucional. Eu acho que

quando há dolo não são responsabilizados e quando há um incidente fica sempre um anátema sobre a pessoa. Depois não acontece nada, mas fica o estigma e eu acho que aí tem que haver solidariedade institucional e que acho que muitas vezes não há. Dito isto, o que é que eu defendi nessa reunião é que eu acho que quando há situações de dolo, a responsabilidade deve ser do técnico e da instituição. Ou seja, sou Misericórdia, mando uma pessoa sem perfil se há um erro doloso, a instituição também tem que ter responsabilidade, que é porque estão sempre... estás a ver, parece que é da pessoa em concreto e a instituição que coloca lá uma pessoa sem perfil e sem as condições que tem um comportamento negligente e doloso e para a instituição não se passa nada. Eu acho que devia haver aqui uma responsabilização também da... da... da instituição, porque aí... Eu não defendo modelos comportamentais, mas eu acho que aí faria que as instituições não só na base da boa vontade de ter os melhores, mas também com... com o sentido de responsabilidade, porque eu acho que não se sentem responsáveis! Metem lá as pessoas e já fiz mais do que devia. Eu acho que isso é errado e, portanto, haver uma responsabilização das entidades e eu acho que seria uma coisa importante.

Rui Godinho: Eu Não sei se respondi à segunda pergunta, a segunda pergunta era isto?

HBF: Responde... responde, porque de alguma forma estás a dizer que pela responsabilização da entidade a entendes que... tem que ser representante, não é? Se não.... Sim, perfeito.

Rui Godinho: Claro, Claro!

HBF: Consideras a interdisciplinaridade determinante na tomada de decisão?

Rui Godinho: Vamos lá ver... eu... a interdisciplinaridade ou representatividade, estamos a, estamos a falar?

HBF: A interdisciplinaridade.

Rui Godinho: E depois... pronto... é diferente. Uma coisa é ter psicólogos, assistentes sociais.... Temos... outra coisa é ter uma representatividade das instituições, não é? Eu acho que a multidisciplinaridade é... é uma coisa importante, porque cada vez lidamos com problemas mais complexos e olhares diferentes, acrescenta sempre. Mas eu diria isto para qualquer dimensão do sistema de promoção proteção, eu acho que a interdisciplinaridade é muito importante. Não sou muito favorável, acho que há uma excessiva em Portugal, há muito essa coisa, eu aqui na Misericórdia tenho tentado combater isso, que é tem que ser o

psicólogo e o assistente social, eu acho que... os saberes não são só as habilitações académicas, estás a ver? há outros saberes de formações que as pessoas... interessa mais o que eles tiveram... se eu tiver um enfermeiro mas que é um tipo que tirou uma mediação ou terapia familiar, que... que... que tem experiência no programa Escolhas que... pá, é uma pessoa muito mais valor para fazer isto do que um psicólogo que nunca fez nada. Portanto, interessa mais o que as pessoas fizeram ao longo da vida do que propriamente o curso que tiraram, portanto, eu diria a interdisciplinaridade sim, mas seria mais no sentido mais amplo que é... que acrescente saberes diferentes que se complementam e que dão maior finura de análise mais amplos da observação.

HBF: Obrigado. **A atual composição das comissões restritas que têm por inerência membros do Estado central e um membro do Estado local. Achas que é suficiente e adequado e adequado ao exercício da função da Comissão restrita?**

Rui Godinho: Pá, isto remete-me para aquelas que já tive aqui a refletir contigo, não é? Que é: eu... eu acho que tem que ser repensado o modelo funcionamento das CPCJ, não é? Eu não..., eu acho que esta reflexão..., eu próprio tenho dúvidas..., porque eu percebo as valias da representatividade, percebo as valias da profissionalização e acho que ambas são..., não se pode fazer uma alternativa. Eu acho que tem que se fazer uma integração destas duas necessidades, não é? Portanto, depois, outra coisa que também já falámos... é a natureza dos próprios territórios, não é? porque eu tenderia a dizer que um território tipo Sintra... aquilo precisava quase de um sistema profissional, estás a perceber? Por que o volume... é porque estamos a falar do volume mas há aqui outra questão que... também eu digo isto com... Na...na...eu... eu conheço quase todas as instituições do país e conheço os territórios... para falar.... Eu sou de Évora! Não sou o gajo de Lisboa que está a ter a visão centralista da coisa. Mas a complexidade das situações também é muito diversa, ou seja, nós sabemos que os contextos e suburbanos os contextos metropolitanos, a complexidade social é muito... eu sou de Évora! A complexidade do processo em Évora, em média, é muito menor do que em Sintra. É claro que se houver um abuso sexual em Évora é tão grave como em Sintra, não é? mas se olharmos para a... para a generalidade das medidas, não é? Eu lembro que estava na casa da Alameda pedirem para ir a Portalegre dar formação sobre intervenção psicológica com miúdos em casas de acolhimento e não sei quê... eles tinham miúdos com meus problemas. Eu, ao fim de 3 exemplos, logo diretor diz-me assim, ainda bem que vem cá, porque assim já percebemos, que não problemas nenhuns, ouvir os problemas que traz, não

é? É porque, depois também é um bocadinho isto: a gente não pode olhar para o país como se ele fosse igual, não é? Porque uma coisa é Valongo, outra coisa é Valpaços, outra coisa é Vila Real de Santo António... tem as suas naturezas, suas especificidades, mas a complexidade de contextos altamente metropolitanos, suburbanos... com a questão agora das migrações que aumentou exponencialmente..., não se pode comparar Arraiolos com Sintra é que estamos a usar a mesma bitola para 2 coisas completamente diferentes. E, portanto, eu acho que nos territórios altamente densificados, tinha, claramente, estar muito mais polarizado para a profissionalização. Em territórios menos densificados muito mais polarizado para a representatividade. Agora eu acho que nunca se pode optar... uma é alternativa à outra, mas tem de... a fazer... Teria que se pensar uma forma, mas um mais para aqui, outro mais para ali.

HBF: Consideras que todos os membros das comissões têm iguais responsabilidades ou há uns com mais responsabilidades que outros?

Rui Godinho: Bem, formalmente têm todos a mesma responsabilidade não é? Agora a mim é... Eu, às vezes acho que... há pouco disseste uma coisa que é muito acertada, não é? Não tem que ser o gestor do processo a fazer um diagnóstico psicológico da situação, não é? Mas o problema é que muitas das vezes temos pessoas nas CPCJ sem formação própria, não é? a mandar-se muito para lá daquilo que... a avaliar competências parentais e coisas dessa ordem, não é? E eu não sei se um professor tem essa capacidade, acho que não... cá está, pode ser um professor que tem investido e tem mais capacidade até que um psicólogo, mas... mas, por definição eu..., eu..., eu..., eu acho que depois a capacidade técnica para dar para alguns..., para algumas..., por exemplo, nós agora temos muito a situação da violência doméstica e do conflito parental. Bem, isto tem uma complexidade técnica enorme, não é? Portanto, eu tenho dúvidas que as pessoas estão na restrita, todas elas tenham capacidade para lidar com estas situações. Agora isto pode fazer-se pela formação que é... uma coisa que eu acho que é fundamental, não sei se vais perguntar, portanto, vou já dizer, que é, para mim, seria obrigatório ter supervisão, aliás, quando eu aceitei com o Dr Leandro disse uma condição, para mim e *sine qua non* é que as CPCJ teriam de ter supervisão externa, porque o dinheiro que havia do PT 20... de... do... do POISE para a formação que na altura, salvo erro era 12 milhões, eu demonstrei ao Dr. Leandro que com 3 milhões, conseguimos que todas as CPCJ tivessem supervisão externa. Isso era fundamental, onde se calhar essas pessoas, o professor tem tomar uma decisão, mas tinha alguém que ajudava a pensar sobre a

situação, portanto, eu diria que formalmente sim, mas depois agente sabe que na prática que há pessoas que tomam decisões para as quais não, não... não... têm capacidade para.... E isso... e depois a... a... muitas vezes confunde-se a solidariedade institucional com uma certa, como é que hei de dizer, no campo da psicologia organizacional chama-se Grupo Thinking, que é as pessoas não conseguem... há uma unanimidade falsa muitas das vezes na CPCJ, ou seja, eu... quando... quando os nossos técnicos chegaram às CPCJ ficaram com os cabelos em pé, com algumas práticas que aconteciam: como o consentimento pelo telefone, só a mãe consentia nada de consentimento do pai, tomar decisões sem fazer domicílios... coisas gravíssimas! Pá, e os meus técnicos ligaram assim ó Rui, eu não vou assinar isto! Eu não estou seguro desta decisão.... E o que eu disse: não, vocês têm a sua autonomia e, portanto, podem votar contra. E isto criou uma onda enorme porque... não é? Aliás, eu julgo que tu conhecestes aquele caso que há um processo a correr criminal, da CPCJ de Cascais que houve uma situação de suposta negligência da CPCJ com uma miúda, que se suicidou na Alemanha, não sei se conheces?.... Eu, por acaso conheço esse processo bem porquê? Porque ainda antes disto ser público, uma amiga minha que é advogada, ligou-me porque ia ser advogada da mãe. Também ia perguntar como é que funcionava a CPCJ e o Tribunal e como é que eram os... e eu percebi logo que havia ali negligência gravíssima, gravíssima, quer da CPCJ quer do próprio Tribunal e, portanto, então conheço.... Este é um daqueles casos que até conheço com pormenor, por acaso, por acaso e para mim, claramente houve uma grande negligência da CPCJ como maior ainda houve do Tribunal.: E quando houve esta queixa sobre os técnicos da CPCJ, a CPCJ queria aprovar em unanimidade uma moção de solidariedade com os colegas, mas as técnicas ligaram e disseram ó Rui olha... e eu, por acaso conheço o processo, e vocês estão completamente à vontade para votar de acordo com a vossa consciência, se vocês não estavam cá, não conhecem o processo é pá, estar a votar uma forma cega, dizer nós somos..., estamos cá uns para os outros, mas, quer dizer, que nós temos... se não tira a credibilidade às coisas, mas isto é muito mal visto. Na altura eu próprio falei com o Rosário e disse ó Rosário os nossos., a nossa técnica vai se abster. Porque assim já não puderam lançar uma comunicação a dizer que tinha sido aprovado por unanimidade, temos pena. Pá, mas eu neste caso eu até conheço e acho que houve negligência grosseira e portanto não vamos votar..., mas isto é..., aquilo é quase..., é quase... foi quase considerado traição! E estou a falar de um caso extremo, porque no dia a dia há muitas outras situações, mas não há esta cultura das questionamento dentro da...

poderá haver alguns casos, posso estar a ser injusto, mas eu acho que aqui falha isso, que é a ideia que é a de haver uma comissão restrita é que as pessoas... eu, por exemplo, no Canadá eles funcionam... e a nossa lei é inspirada no Canadá, que é como é que eles funcionam na avaliação das famílias, por exemplo, nós os dois temos formação para avaliar competências parentais, mas também temos os dois formação para supervisionar. Ou seja, se tu fazes uma avaliação da família... Eu de uma forma forma séria faço a supervisão do que tu fizeste. Se Eu faço a avaliação da família, tu supervisionas. Isto garante que as nossas decisões serão sempre melhores. Nós, em Portugal, alguém questionar o que alguém faz é quase um ataque, estás a perceber? Não há esta cultura de intervenção e, portanto, eu acho que aí essa questão coloca-se, não é?

HBF: Vês como imprescindível a existência de mandatos e dos seus limites para o bom funcionamento das Comissões de proteção?

Rui Godinho: Eh pá, eu diria que infelizmente sim. Ou seja, eu acho que diria o bom senso, não é? que as coisas têm um tempo. Eu entendo, porque eu acho que sim, porque nos casos que eu conheço, aqui da área de Lisboa, em que... houve situações que até as Presidentes quiseram pedir prorrogação de mandato, excepcionalmente mais 1 ano e não sei quê..., o que é que eu sinto? Às tantas cria-se uma cultura, não é? Mas isto aqui também podia ser contrabalançado se o acompanhamento das equipas regionais ou se a própria Comissão Nacional tivesse outro tipo de... de... de regulação sobre a coisa, se calhar seria menos grave. Mas às tantas eu acho é que em alguns contextos transforma-se quase num serviço da pessoa, estás a ver? Isso é crítico. Percebo as dificuldades em contextos de baixa densidade, não é? Porque às tantas é... não é? Mas aquela..., e depois cria-se uma situação, mas aquela pessoa que trabalha na Câmara e agora fica aonde? ela, na prática que é a presidente da CPCJ e depois... percebo esta dificuldade, eu acho que sim, porque eu acho que em todos os lugares, com o tempo, começamos a ganhar tolerância às coisas e..., os sapatos, os sapatos já estão muito confortáveis, estás a perceber? E às tantas perdemos um pouco... Eu acho que em todos os lugares acontece muito. Acho que há um tempo. É claro que qualquer regra que seja quantitativa pode ser injusta para um caso ou outro, mas eu prefiro ser injusto em algumas situações mas garantir a proteção de outras, porque há muitas situações... Eu conheço vários aqui na área de Lisboa, que estão desejosos que cheguem os 9 meses [anos] para poderem sair. São pessoas que manifestamente não têm um perfil, mas querem lá estar, porque não sei se já falei disto em algum contexto ou se vou poder falar,

falo já!... uma coisa que me preocupa muito nas CPCJ são aquelas pessoas que querem ir para a CPCJ, mas pelas motivações erradas, são aquelas voluntaristas, querem salvar o mundo. Eu não vou dizer que o perfil é mulher de 50 anos, divorciada e que quer ir compensar-se na CPCJ... Não quer fazer este... este... esta... Este papel quase ridículo, estar aqui a fazer uma hiperbolização, uma caricatura..., mas há muita gente na CPCJ que querem salvar as criancinhas e perdem a neutralidade técnica a não têm maturidade emocional para gerir isso é muito difícil, em muitos casos, não é? E, portanto, eu acho que ter algumas balizas, na prática são os escapes do sistema que eu diria que, depois poderão ser injustos alguns..., poderiam ser revistos eventualmente, mas isto é um bocado, como as autarquias é... é... é... Mas eu acho que tem mais vantagens do que vantagens.

HBF: Consideras que a Comissão de Proteção deveria ser composta por membros em regime de exclusividade e a tempo inteiro?

Rui Godinho: Eu..., eu..., eu se falar em Lisboa, digo sim, aliás, os nossos estão todos a tempo inteiro. Agora eu imagino que se calhar no Alandroal não vale a pena ter lá 5 pessoas a tempo inteiro, quando não há crianças, não é? portanto, há de haver mais adultos que crianças. Portanto, isto choca com outra questão. Portanto, eu acho é que se calhar o que neste, neste contexto de manter o equilíbrio entre... entre a representatividade e a profissionalização, se calhar, nós tínhamos que ter critérios que é: baixa densidade, média densidade, alta densidade... devíamos ter critérios diferentes, uma mais respeitando as questões de representatividade, outros a profissionalização, não é? Por exemplo, eu acho impensável uma CPCJ com dois mil cento e tal processos ter um representante da saúde 8 horas por semana... acho impensável, não é? isto é... isto é... Dá quase mais trabalho do que solução, estás a ver? Agora, se me disseres, que em Arraiolos o médico ou enfermeiro está lá 8 horas, se calhar é suficiente, portanto, estás a ver? Portanto, eu diria que isso tem muito a ver com o volume e complexidade, não é? E, portanto, eu... só que nós queremos ter sempre regras que é igual para todos. Mas igual para todos não é equidade! Portanto eu acho que um algoritmo, um algoritmo mais sofisticado correlacionasse outras variáveis, seria muito mais equilibrado. Portanto, o que eu acho é que não podemos ter... este não é um trabalho que se faça em *part time*, não é? Portanto, exige..., porque, por exemplo, eu em Sintra tenho situações que só têm carro uma vez por semana, portanto, eles fazem uma proteção a horas certas! Quer dizer, isto não é..., não é proteção, não é? Portanto... Portanto, eu acho que é claro que estamos a falar num território pequeno, as pessoas vão a pé, mas se

estás a falar de Sintra que é enorme. Portanto, eu acho que, aqui... eu diria que, por defeito, acho que as pessoas deviam estar a tempo inteiro, mas também percebo que por termos pragmáticos e logísticos, que não faça sentido, em alguns concelhos de baixa densidade... Eu não sei se algumas ilhas dos Açores fazem sentido... eu quando estive lá, uma CPCJ de Sintra tem mais processos que todas as crianças, quase, dos Açores. Quer dizer isto está-se a comparar coisas muito diferentes, não é?

HBF: Ainda que o legislador afirme a simplicidade do processo. Não é processo, corre de forma simples e exige, ainda assim, um conjunto de formalidades. Achas que essas formalidades são fundamentais à garantia dos direitos das crianças, o que considera os desnecessários e redundantes?

Rui Godinho: Eu acho que são fundamentais. Acho que são pouco... são pouco efetivas. Ou seja, muitas vezes eu acho que não se fazem, não é? Agora, essas exigências podem também ser simplificadas, ou seja, manter a exigência, simplificando o processo, não é? Que às vezes confunde-se..., confunde-se as coisas, não é? Não faz sentido, não é? Como eu apanhei, recolher consentimentos ao telefone, não é ao telefone..., isto não faz sentido! Há aqui um conjunto de formalidades..., porque as liberdades, direitos e garantias, quer das crianças, quer das famílias têm de estar salvaguardadas, porque se não perde-se o pé ao pedir-se à mãe e ela diz, o pai deixa de certeza... não! Por isso é que quando eu falo de protocolos é isto é, é quase uma check list, sobre o que tem que acontecer, não é? Agora, é o que eu digo, o relatório não tem que ser um Pablo Neruda, não é? pode ser quase aqueles relatórios policiais, estás a ver?, tipo (gestos no ar a simular cruces), eu, cá está, como fiz engenharia... sabes que a malta das áreas sociais gosta muito de florear, não é? E a malta das outras áreas que gosta muito de sintetizar. Eu dou-te um exemplo, no âmbito do ProChild... Sabes que o é? o Prochild Colab, eu faço parte da direção. Se nós tivermos um projeto de área social, são 80 páginas. Se tivermos um projeto que vêm da área tecnológica, é um PowerPoint, é um slide! E não é menos complexo! Às vezes é... enrolamos, enrolamos... é um... um Guerra e Paz em mau, estás a ver? E às vezes nem está lá a informação que nós precisamos! É tipo, é o que tem que se observar: há perigo? Não há perigo? Quais é que são as evidências que...?, ou seja, é que eu acho que é uma subjetividade que vem que não interessa, portanto, o que é que eu digo? Eu acho que é muito importante essas garantias estarem salvaguardadas, mas com simplicidade, porque eu às vezes tenho a sensação que é tipo um aluno que até nem sabe a matéria e escreve muita a ver se conta alguns pontos, estás a perceber? E, portanto,

eu acho que aí tem que ser focado claramente o que é que se quer avaliar, o que é não se quer avaliar, quais é que são os critérios daquilo que... Eu Não vou dizer por uma maior parte dos países têm resposta múltipla de checklist. Eu não sou favorável a isso, mas entre uma coisa e outra, acho que tem que haver um equilíbrio e eu acho que tem que se cumprir essas formalidades, não é? Porque estamos num Estado de Direito, porque são estas... A sensação que eu tenho... E isto às vezes acontece que os tribunais... tu conheces o Joaquim de Mafra [Juiz de Família e Menores no Tribunal de Mafra] em Mafra, estamos a falar de um nível de tribunal... Ele comporta-se como se fosse o chefe da aldeia, chama lá as pessoas e aqui o chefe da aldeia é que vai decidir..., não! A lei tem critérios de salvaguardas, não é? de equilíbrios, não é? E, portanto, eu acho que é... é muito... Essas formalidades são importantes, têm é que ser simplificadas! No outro dia tinha aqui uma situação de Lisboa que era: as visitas, numa situação de acolhimento familiar, que é uma coisa que agente gere ao dia... Ficou a CPCJ não, não... agora temos que propor que as visitas passem de duas vezes por semana a uma vez por semana à restrita... e eu disse é pá, desculpa lá, não inventem, não... estás a ver? às tantas, confunde-se a beira da estrada com a estrada da beira, estás a perceber? eu acho que tem que haver..., mas tem que haver também uma agilização e uma simplicidade e portanto, é como a questão da oralidade, a lei veio trazer muita a questão da oralidade como... mas q.b. não é? porque nós não podemos ter situações em que foi tudo... e depois, como é que é?... e o contraditório como é que é? E evidências, não é?

HBF: Também acho que já foste respondendo à pergunta seguinte, por que é sobre que alternativas que considerem existir para minimizar as burocracias a existentes? Mas dou-te a oportunidade para, querendo, acrescentares algo mais...

Rui Godinho: Ó Hélio, eu é da minha anormalidade na vida das sociais, não é? da engenharia. Para mim é muito claro, tem que haver um... Isto é um processo, portanto, o processo tem que ter uma metodologia, não é uma coisa anárquico-discrecionária. Se tu fores fazer uma cirurgia ao hospital, o anestesista, ou enfermeiro ou o médico, eles têm protocolos sabem o que é que vão fazer... não é eles veem o doente e pensam assim agora, o que é que vamos fazer com isto? Vamos pensar! Não é assim que acontece... ora no sistema de promoção e proteção também tem que ser assim. Nós temos que ter protocolos claros..., não são os protocolos que decidem se é para voltar para casa ou se é para ir para uma casa de acolhimento, não!, isso é análise técnica, que é que essa sim é autónoma e está na discrecionabilidade de cada um havendo as evidências..., agora a procedimentação tem que

ser protocolada, não é? Porque eu acho que... nós que estamos aqui, estamos a fazer este trabalho aqui na Misericórdia, com a ProChild, com várias Universidades, com o CEJ [Centro de Estudos Judiciários] a Faculdade de Direito do Minho... e a ideia o que é? Para cada medida termos um, termos um protocolo de atuação que é igual que é... na prática, temos que instrumentos e que a lei prevê quais é que são os tempos da lei, qual é, então, como é que a gente é processa isso, não é? Aliás, convidaram-me agora para falar sobre as medidas de colocação e o papel do gestor de processo nas medidas de colocação, que é uma coisa que me tira do sério. Eu acho que a CPCJ e então se falamos de Lisboa que tem sido quase diária a nossa discussão, nem têm noção da responsabilidade enquanto gestor de processo, porque eles é que têm... eles é que têm... que criar um processo de promoção proteção nu mês, eles é que têm que ativar os recursos e quando eu digo isto..., mas não é a segurança social, não é...? não! É o gestor de processo! está na lei! Mas é que... porque já estava na lei, com a regulamentação de 2019 das medidas de colocação, que fica claramente efetivo, mas não têm sequer noção disso, e isso a mim assusta-me, mas mais que assustar é, depois se vão fazer isso, também não sabem como! Portanto, tem que haver um protocolo, não é? Porque às tantas... fica numa discricionariedade que torna-se quase iníqua a situação, e nós temos tido muitas, muitas questões com as CPCJ. É claro que agora com o facto dos representantes serem nossos, conseguimos muitas das vezes fazer *short cuts*, mas não há um procedimento. Porque, em relação ao acolhimento familiar é efetivo. Então se há 3 equipas a intervir com aquela situação..., se ao fim de um mês tem de haver um projeto promoção e proteção, não é? Como é que isso se faz? Eu digo sempre, o gestor de processo é o arquiteto da medida e depois o CAFAP é um empreiteiro, não é? a equipa do acolhimento familiar é os da eletricidade. Eles têm especialidades, mas há um arquiteto que faz a planta, estás a perceber? Se cada um faz à sua maneira... É o empreiteiro fazer na casa.... É casa dos patos bravos e, portanto, na prática, é isso que acontece, porquê? Porque o gestor processo... Nem a segurança social nas EMAT, nem as CPCJ o executam, portanto eles... ou então faz deste tipo que eu é que sou o gestor, eu é que mando, mas também pode seguir estes extremos, não é? Mas eu acho que essa é uma das grandes dificuldades, sim.

HBF: Obrigado! **Achas que todos os membros de todas as comissões de proteção que conhecem bem as regras processuais?**

Rui Godinho: Não. Nem das Emats, nem do Sistema..., não. As pessoas... e para mim é logo a primeira que que coisa... Eu não sei que percentagem das pessoas que

trabalham nas CPCJ, mas eu até alargava ao sistema, que já leram sequer, inclusive a lei de promoção e proteção, não é? O principal, ler a lei, não é? Porque, ainda por cima, a nossa lei não é uma lei daquelas... é uma lei que *friendly*, não é?, Ou seja, nós há legislação, sei lá, sobre o direito do mar que um gajo chega ali à linha 7 já está todo torcido... aqui não! É uma coisa que se lê quase como um romance. Eu sempre que contrato pessoas para a Misericórdia é assim: olha, a primeira coisa a fazer é ler a lei de promoção e proteção... Não é por ler que a pessoa assimila, requer a sua prática, mas as pessoas têm que conhecer... Agora saíram os decretos leis do acolhimento residencial do acolhimento familiar e eu pergunto-me, quantas pessoas das CPCJ o leram e o discutiram? É que é isso, a minha questão é que eu muitas vezes digo, é como se nós criássemos uma lei que é facultativa, estás a perceber? Há uma lei, mas ah! nunca se fez assim!... Ah! Agora fazer isso..., não é? Depois é muito difícil, porque não se dá rigor as coisas, estás a perceber? Eu acho que essa é uma das questões de fundo que é..., acho que há... E há bocado falava-te da supervisão, que é uma coisa importante, mas uma parte mais técnica, mas a questão da formação e aqui eu sou muito crítico, aliás, estive cá no outro dia a Joana Cerdeira [Coordenadora da Equipa de Formação da CNPDPCJ] que ela tem essa responsabilidade... Já lhe disse o que pensava, como já disse à Rosário, eu sou frontalmente contra a forma como é feita a formação das CPCJ, não é? Porque eu acho que nós temos que ter áreas de *expertise*. Nós temos que identificar que áreas é que há: da área jurídica, das medidas de colocação, no trabalho com as famílias, nas múltiplas..., na violência doméstica, no conflito parental, vamos identificar as áreas e vamos ver quem é que são as pessoas que melhor, mais conhecimento tem sobre estas matérias que podem trazer..., porque eu acho que a formação é um bocado endémica e, na minha opinião, eh pá, eu não quero estar a dizer mal de ninguém em concreto, mas sobrevaloriza coisas como o bem-estar das pessoas, não sei quê?! Eu às tantas tendo a achar que o *cuore*..., o *cuore* é a proteção das crianças e estamos às tantas, parece uma cena tipo *chil out*, estás a ver? que é uma coisa: como é que nos sentimos bem... os eventos..., Eu não vou dizer que... isto aqui... não quero ser injusto e dizer que isso não é importante. Mas não é o mais importante, mais importante é a operação. O que é que me interessa com que o cirurgião tenha bem-estar no trabalho, se não sabe operar, então estás a ver? Eu acho que às tantas, por isso é que eu olho para os programas dos Encontros Nacionais e não sei o quê... e, pá, quando vou lá falar? Olha, vou para cumprir o meu papel institucional. Mas não interesse nenhum em ouvir aquela conversa, estás a ver? Porque é uma oportunidade... Estás a perceber? Aliás

eu..., eu, por exemplo, eu no outro nem pode ir porque..., porque cai sempre nos meus anos que eu faço em 22 de maio, depois uma filha que faz a 27..., fica sempre ali complicado... não pude ir..., O que é que gostei mais foi da intervenção da Lucília Gago [Procuradora-Geral da República], aliás, foi a única coisa que eu achei aproveitável depois, genericamente. Mas acho que é muito esta coisa quase festiva e eh pá, e de eventos, pá que, eu acho que é como eu costumo dizer, isto é um hambúrguer vegetariano num McDonald's! Eh pá, tem que haver, mas é um hambúrguer vegetariano, o core, não é esse! o core é os hamburgers, estás perceber? Aqui o core é proteção e se eu for falar às CPCJ sobre proteção, as pessoas nem sequer a dinâmica legal, conhecem ou como..., porque depois a dinâmica legal, não é só conhecer a lei. Como é que..., como é que a lei de promoção e proteção se articula com o acolhimento familiar... Não estou a dizer que toda a gente tem que ter um conhecimento profundo, jurídico das coisas, mas tem que perceber a dinâmica, eu tenho a sensação que eu vou, eu digo que a coisa funciona de uma maneira e toda a gente concorda. Mas, tenho a sensação, muitas vezes, aqui só para nós, que se eu dissesse o contrário, as pessoas concordavam na mesma e esta falta de capacidade crítica sobre o funcionamento e dinâmicas do sistema, para mim é muito, é muito, muito efetivo, não é? E portanto, e por isso é que eu digo, quando temos as próprias instituições de primeira linha “e qual é o nosso papel?”, estás a ver? eu acho que essa é a questão de fundo.

HBf: Como é que avalias o papel da Comissão Nacional na sua relação com o sistema de proteção de crianças e jovens em perigo?

Rui Godinho: Pois..., então foi muito..., mas eu acho que houve.... Acho que não se aproveitou a... Havia aqui um potencial de mudança de paradigma em 2015, não é de uma comissão nacional mais consultiva para uma comissão nacional mais reguladora do sistema. Perdeu-se essa essa hipótese e eu tenho dúvidas que se consiga retomar, porque depois é difícil... Como diz o Peter Drucker, a cultura come a estratégia ao pequeno almoço, não é? Portanto, quando a cultura está muito enraizada, é muito difícil depois fazer essa mudança. Acho que perdeu-se, claramente essa oportunidade, não é? E portanto, e isto estamos a falar só para as CPCJ. Se pensarmos em relação ao resto do sistema, eu acho que há pouca... pouca relação. Por exemplo, agora a Estratégia Nacional para a Promoção dos Direitos da Criança que eu estou lá a representar a Misericórdia. E a Rosário e a Maria João [Vice-Presidente da CNPDPCJ] não gostam que eu diga, mas eu digo sempre que não é uma

estratégia integrada para a promoção dos direitos... mas é uma estratégia acumulada! Porquê? Porque cada Ministério traz o seu PowerPoint. Junta-se os PowerPoint e temos a estratégia integrada. É uma estratégia acumulada, não é integrada. Por que quando eu digo à educação: eu quero discutir como é que funciona os gabinetes de apoio à família, dizem-me Dr. Rui Godinho, desculpe lá, mas isso é matéria de educação... Não é verdade! Porque no Sistema de Promoção e Proteção, vocês estão na primeira linha, faz parte, e eu pretendo... eu quero saber se vocês são uma entidade que intervêm e resolvem os problemas numa primeira linha, se encaminham adequadamente e por isso eu tenho este *know-how* específico, que vocês não têm, não é o professor que tem, temos que fazer integrado, mas não querem, estás a perceber? Porque há uma lógica... e aqui é o papel da Comissão Nacional estás a ver com o resto do sistema que eu acho que é isso, devia promover para... quer dizer, é sempre muito politicamente correto, ou seja, estamos... está de bem com..., ou seja, não se mexe nada porque nos queremos dar bem com todos e eu acho que nós podemos estar de bem com todos e pelo menos ao longo da minha vida tem acontecido isso, indo aos problemas e falando sobre os problemas, não é? Aliás, para ter ideia do ridículo, essa reunião foi para aí há 3 meses, às tantas, está uma senhora lá da DGEST que representa lá na estratégia nacional, a dizer-me assim: “Eu Não sei se o Dr. Rui Godinho sabe, mas a Comissão..., as comissões têm um representante da Educação para fazer articulação com as escolas!” Pá, e depois toda a gente se começou a rir, estás a perceber? Portanto, isto é... A minha questão é, a educação tem responsabilidades, eh pá, mas a primeira... com a Comissão Nacional..., Eu... eu acho que está mais alinhado com isto, o João Costa [Ministro da Educação] que as senhoras das chefias intermédias. Eu acho que aqui é o que falha na Comissão da Comissão Nacional que é, mas isso também já era um problema com o Dr. Leandro... O Dr. Leandro tinha outras capacidades. Era uma pessoa tinha uma reputação e uma credibilidade e um exemplo.... Incontestável! Ia conseguindo algumas coisas, mas era sempre na base do, na minha opinião, de convencimento e pouco... efetivo. Aliás, eu dizia-lhe, estivamos 4 meses à espera de ser nomeados [O Entrevistado esteve convidado para assumir em 2017 o cargo de Diretor Executivo, cargo, entretanto, extinto em 2017] e eu dizia-lha assim, mas já sabe?... e ele dizia ah, o Senhor Ministro Vieira da Silva, ficou em dizer alguma coisa... ó Dr. Leandro, é só apanhar elevador até ao 16º andar. O senhor Dr. Leandro chega lá e diz “quero falar com o Senhor Ministro” e abrem-lhe a porta! Porque você tem um prestígio muito acima do que é..., mas ele... “Ó meu caro amigo, eu não vou fazer isso”... assim, quando tiver lá, eu

agarro-lhe no braço e vou lá consigo e eu acho que essa que.. passou, não é? A Rosário, que eu acho que tem uma boa relação é muito social, genérica, mas não tem uma capacidade política efetiva nessas mudanças, estás a perceber? Ou seja, se há um problema, que a gente sabe que os grandes problemas hoje passam-se nas escolas, vamos chamar a educação: Como é que trabalhamos isto? Este é o papel da Comissão Nacional no sistema, que é isso que a lei prevê, mas não faz. Porque depois há a Comissão [referência ao Conselho Nacional, órgão representativo da CNPDPCJ] que aquilo também... tem muito que se lhe diga, não é? Aquela comissão tem muitas... com pessoas todas muito cristalizadas, nesta perspetiva e aquilo é um bocado é quase a Câmara do Senado, não é? Que faz uma segunda... uma segunda leitura sobre as coisas, mas mais no sentido crítico do que no sentido construtivo da coisa, estás a perceber? Portanto, eu acho que a nível das CPCJ nunca o conseguiu fazer, esta mudança de paradigma com o resto do sistema nunca se impôs nesse papel. Que é competência da Comissão Nacional, não é? A regulação do sistema, portanto, é vista da primeira linha à terceira linha... não se mete, ou seja, quando nós participamos em grupos de trabalho, o papel da Comissão Nacional é quase sempre acessório, ou seja, é... é... é de presença, não é de efetividade. Quando eu acho que devia ser liderado pela Comissão Nacional. Quando estive no gabinete e alterámos a lei... Era preciso regulamentar a medida de acolhimento residencial em 4 meses..., portanto, já passaram..., já passaram 8 anos, ainda não aconteceu! Mas eu quando saí, porque eu era uma coisa que me interessava muito... Eu deixei todo um roteiro para essa regulamentação. E o que é que dizia? O grupo de trabalho é coordenado pela Comissão Nacional. Naturalmente, que é o que está na lei e ia pescar 2 elementos que tinham estado nos grupos de trabalho que o ministério tinha criado, que era onde estava a Lucília Gago e o Maia Neto [Procurador da República, coordenador do grupo de trabalho responsável pela alteração da LPCPJ de 2015], estava um representante da Segurança Social, não é? E constituía a composição e fez um cronograma.... Ninguém pegou naquilo..., Mas a questão de fundo é: a Comissão Nacional é que tinha que liderar o processo de ter esse interesse. Mas a Comissão Nacional olha para estas questões e a regulamentação das leis, como se fosse uma coisa que é do ISS [Instituto da Segurança Social].ou do ministro, ou do gabinete, como se não fosse deles, caramba, está na agenda deles, era prioridade deles e isto nunca... nunca se fez. E ó Hélio, honestamente, eu tenho sérias dúvidas que seja possível retomar isto sem haver aqui um abanão do sistema, ou seja, tem que haver aqui um abanão

do sistema, porque se não, Eles dizem isto, mas nunca se fez, não se vai fazer. Não! Tem que haver aqui uma clarificação e abanão do sistema.

HBF: A própria Comissão técnica de acompanhamento da Estratégia Nacional é uma matrioska! É composta por representantes de vários ministérios que também estão representados na Comissão Nacional que é quem coordena... Portanto, há duplas representações... [esta questão não faz parte do Guião da Entrevista]

Rui Godinho: Eu sou..., eu fui..., eu sou o mau da fita que chego lá e digo aquilo tudo mal não é? Pá... e sempre que eu digo estamos aqui mais uma vez uma reunião da Estratégia integrada... mas ó Rui falta menos de um mês, não é possível... então vamos já começar a trabalhar na próxima. Vamos reunir na próxima semana..., ninguém quer porque ninguém quer....

HBF: Que consequências deveria existir o face ao não cumprimento das recomendações da Comissão Nacional.

Rui Godinho: Bem, em relação às CPCJ, depende da gravidade e do... de..., mas uma das coisas que pode fazer é auditar o seu próprio funcionamento, está previsto na lei, não é? Mas eu acho que há tarefas prévias. Eu consegui Lisboa, já tivemos algumas situações, o que eu tenho feito, mas cá está, sou eu que tomo a iniciativa não é?... Ligo à Rosário, Olha, temos que reunir com a Câmara tal e vamos..., tipo..., ou seja..., e depois temos ali uma reunião, com as entidades não é? não todas, mas genericamente, a Misericórdia, a Câmara, a Comissão Nacional, fazemos ali uma reflexão sobre algumas coisas e depois, juntos dos nossos representante tentamos... agora, isto são coisas que não têm dono, não é? Agora, eu acho que, formalmente, há a hipótese das auditorias, que é uma coisa que é muito pouco usada e eu acho que a auditoria não tem que ser uma coisa..., não tem que ser policiamento..., auditoria pode ser útil até para a própria CPCJ. Nós, cá está, quando ouvimos auditoria, parece que somos arguidos de alguma coisa ou temos culpa, ou... eu acho que que podem ser muito pedagógicas, não é? Mas eu acho que há todo um trabalho de influência política e de concertação com os parceiros, que é muito pouco feita. Eu penso assim, eu em 7 anos tive assim como parceiros foram 2 casos concretos que reunimos os parceiros todos para tomar decisões sobre aquela CPCJ! Mas eu acho que devia ser uma coisa muito mais, muito mais! Porque, na prática, são aqueles, são aqueles parceiros que elegem, colocam os representantes, se eles que elegem o Presidente. Portanto, se há problemas que é importante..., nós agora tínhamos um problema em Oeiras, eu reuni com a

Câmara, falei com a Comissão Nacional e o que é que fizemos? A Presidente já estava a acabar o mandato, portanto, dissemos, não vamos fazer nada, vamos encontrar alguém que tenha perfil para substituir, mas aqui num caso de Lisboa tive aqui uma pessoa que eu tive que a exonerar porque está a fazer coisas gravíssimas, mas cá está. As entidades têm que assumir sua responsabilidade. Eu acho que o papel da Comissão Nacional, quando há coisas graves, não é? Estamos a falar de situações que pá, não vou dizer que são gravidade-crime, mas eram coisas pá, com gravidade técnica, não é? O que fizemos, foi eu, enquanto Instituição, assumi essa responsabilidade e disse, não, se esta pessoa não cumpre estes termos, eu enquanto representado não a quero a representar, eu como instituição não quero estar em falha. Agora há aqui um trabalho político e de legitimação que tem que ser feito. O problema é que se tu depois não o fazes, perde a credibilidade e ou fazes com uma e nem fizeste... Há aqui uma lógica quase de caça às bruxas ou o receio que está a perseguir alguém... Eu acho é que deve ser protocolar, que é: quando há este tipo de situações, o procedimento é chamar as entidades primeiro tentar a bem resolver... não se resolve bem, faz-se uma auditoria e manda-se o relatório da auditoria para as entidades... Essas são as competências de uma entidade regulatória, não é? Agora já está bem, temos que ter pessoas com um perfil e capacidade técnica para o fazer, não é pronto, mas isso é outra outra questão, não é?

HBF: Muito bem, última questão, admities como relevante uma alteração legislativa que conferisse maior poder a uma instituição de âmbito nacional que pudesse endereçar soluções aos obstáculos que surgem nos diferentes patamares do sistema.

Rui Godinho: Sim! Agora, como é que eu tenho aqui... Já... já estive aqui várias..., eu durante algum tempo achei... e achei que em 2015, que a Comissão Nacional de alguma forma podia transformar-se nessa instituição. Não acho que... acho que hoje já será difícil. Quando foi criado agora a Garantia para a Infância foi uma das questões que coloquei, porque, embora tenham objetos diferentes, não é? um é para a pobreza infantil ou outro é a proteção, mas tem uma base de intersecção muito grande... Eu na altura o que disse e... Eu não vou aqui dizer... Acho que podia haver com aquilo... como diz o ditado chinês, diz há várias formas de esfolar o gato, mas só uma é que dá prazer ao gato. Portanto, nós temos de ver qual é que faz sentido. E eu acho que não há uma clarificação de papéis. Nós hoje temos, por exemplo, esse decreto que estavas a dizer [Despacho n.º 12853/2022, de 8 de novembro], meteram a Garantia para a Infância a coordenar uma coisa que é competência da Comissão

Nacional, que é definir o que é que é o perigo e não sei quê. Isso é competência da Comissão nacional e é coordenadora... eu estou à vontade para dizer isto, porque eu falei com a Rosário, falei com as pessoas todas, eu disse, está aqui uma precipitação, reativa e que depois... porque eu acho que a Comissão Nacional não é tida nem vai a jogo, estás a perceber? Era só a presidente da Comissão Nacional de falar com a Ministra e dizer, desculpe lá, esta é uma competência... estás a ver? Mas perdeu-se... mas isto para dizer o quê? Eu defendo Hélio..., mas isto é o que eu estou a dizer é abstrato e eu tenho muitas ambiguidades em relação a isto porque depois pensando nas pessoas concretas e no sistema concreto, tenho dúvidas..., Eu defendi há muito tempo, estava eu no plano DOM [plano de formação coordenado pelo entrevistado para qualificar as Casas de Acolhimento], era, na altura a Idália Serrão, a Secretária de Estado e era Lucília Gago a Vice-Presidente da Comissão Nacional, a representante da Comissão Nacional.... Tivemos um encontro restrito e eu defendi uma coisa que era ser criado no Instituto da Criança e da Família em Portugal, como há em vários países, aliás, nós no Prochild vamos organizar um evento, em novembro, na Gulbenkian, que vem cá o Primeiro-Ministro da Finlândia, que foi Ministro do Ministério da Criança e da Família e que tem as políticas da infância, todas integradas, porque a mim o que me fazia sentido à época, estamos a falar à época. Hoje as coisas evoluíram, estamos num contexto diferente, que é: não faz sentido a segurança social ter equipamentos de infância, a Misericórdia tinha, a Casa Pia tinha, a DGRSP tinha os centros educativos, depois havia as EMAT, depois as CPCJ e tudo disperso por múltiplas instituições. O que eu dizia, devia haver uma instituição que tinha esta matéria toda. Basicamente o que acontece em Espanha, não é? Uma instituição pública, não é? Uma instituição pública, o Instituto da Criança e da Família, que integrava as atribuições da Comissão Nacional... tudo isso integrava-se... estás a perceber? E depois isto podia ter orgânicas locais de representatividade e não sei quê..., mas tinha que haver uma estrutura que tivesse expertise. Porque a Barriga de Aluguel no sistema foi a segurança social, mas a segurança social nunca teve... eu vim de lá, eu conheço muito bem..., nunca teve expertise, portanto podias ter um gajo que estava nas pensões que no dia seguinte ia para adoção, portanto, não teve formação concreta, não é não a profissionalização. Eu acho que se nós criássemos uma..., se houvesse uma única estrutura, estás a ver retirando as outras..., eu acho que se integrasse..., por exemplo, tu pensas a lei tutelar educativa de uma forma completamente diferente da lei de promoção proteção. As crianças são as mesmas! Isto devia estar sob o mesmo chapéu, estás a perceber? Isto, o

problema é que nós em Portugal ainda temos o modelo de governo alicerçado por áreas setoriais. E hoje, o que está a acontecer em muitos países e sobretudo, nas universidades, não é por áreas setoriais, é por problemáticas, não é? Tu já não vez a um doutoramento em Harvard, sobre de filosofia ou sobre economia..., tens sobre as migrações ou sobre envelhecimento, ou seja, são problemáticas e vais nisto da matemática à filosofia. E o que eu acho é que, enquanto organização das políticas de infância, devia haver um Instituto da Criança e da Família, tudo o que era políticas de infância e família integradas num único sistema que tinha..., era acho que no fundo fazia a gestão de todo o sistema, não é? Em alguns papéis, eu acho que a nível das respostas, eu acho que as respostas da assessoria têm que ser sempre públicas aí não tenho dúvidas, não é? Tem que ser o Estado a assumir essa responsabilidade, mas há muita matéria que neste momento está nas mãos de entidades públicas que podem ser delegadas, mas num modelo diferente do que o modelo de cooperação que nós temos. Por isso é que estas questões são complexas, que é: Agora são as instituições que são geridas por padres, estou a fazer a caricatura, que tem o edificado que concorrem ao PROCOOP e são eles que ganham! Porquê? Porque eles têm experiência e já têm o edificado. Mesmo que a experiência seja má, porque se eu e tu quiséssemos criar uma associação com mais 10 pessoas que nós conhecíamos, uma associação ou cooperativa de profissionais para gerir uma resposta, não tínhamos capacidade, não podíamos e, portanto, isto está enfiado. Ficou sempre aqueles que já fizeram sempre mal ou que genericamente fizeram mal. Como é que funciona em Espanha? Eles assim, precisamos de 5 casas de acolhimento com estas condições, abrem concurso os melhores projetos ganham. Ao fim de 5 anos, estavas a fazer bem, fica. Não estavas a fazer bem vêm outras. Nós não temos nada disto, é sempre a pessoa que conhece, a pessoa que fez o telefonema, portanto, o que é que eu acho? Eu acho que faria sentido, porque neste momento há uma dispersão, tu tens a Garantia para a Infância, tens a Comissão Nacional, tens Instituto de Segurança, tu tens uma divers....A mesma criança pode estar em 6 ou 7 estratégias diferentes... Eu acho que devia estar tudo integrado. Nós, agora, no Prochild defendemos muito isto que é a integração das políticas de infância no único eixo. Nós agora temos aqui um projeto muito giro. A Câmara de Cascais entrou como associado e falo de Cascais porque Cascais é o concelho que tem mais dinheiro e tem muita massa crítica. Para estares a ver, eles já têm competências há mais tempo na Câmara, porque foi ainda no Governo de Passos Coelho, passaram parte, e eles estão a fazer já equipas de intervenção, com as famílias integrando a saúde e ação social,

nomeadamente a saúde mental, portanto, isto é uma coisa muito mais à frente. E o que é que eles nos pediram? Pediram-nos ajuda para nós, no âmbito do ProChild, mapearmos todos os recursos que há na área da infância, desde a cultura, ao desporto, à proteção, à educação, à saúde, tudo... e depois fazemos uma estratégia de integração destas políticas, com uma monitorização de indicadores e, portanto, este é um projeto que vamos desenvolver com Cascais e se calhar com Oeiras, que envolve várias universidades e vamos ter..., vamos agora negociar também com o ISCTE mais para as questões da política pública, porque, lá está, não só questões técnicas que têm vários ângulos de análise. Não é? Eu acho que esse é o caminho. Eu sou, sou claramente a favor de descentralização, mas acho que às vezes para haver descentralização tem que haver uma estrutura regulatória, porque o que tu vais assistir agora, Hélio, vais ter isto: câmaras, como Cascais, que tem massa crítica, tem dinheiro, contrata pessoas que ajudam a montar e o cidadão tem acesso a uma qualidade de intervenção e vais ter sítios como Alenquer ou não sei quê, que não tem massa crítica, não tem dinheiro e os cidadãos estão sujeitos ao que acontecer e, portanto, o que eu acho é que claramente... Eu sou contra a regionalização porque então vai haver um Alberto João Jardim em cada esquina, não é? Mas a descentralização, não é? e que essa descentralização tenha uma estrutura regulatória, portanto, em matéria de infância, eu acho que devia integrar-se tudo, porque eu acho que esta dispersão é geradora de ruído, porque às tantas acontece uma coisa que é... E a própria Ministra confunde isto tudo.... No outro dia houve dois miúdos de Odivelas que vieram comer aos “sem abrigo” que apareceu no Observador... em Lisboa, de madrugada. Isso foi muito falado na comunicação social... A Ministra liga a quem? À Sónia Almeida da Garantia para a Infância... e Ela liga-me e eu disse-lhe assim: Sónia, isso tem que ser a CPCJ... tu, não tens legitimidade... porque a gente sabia que eles eram de Caneças... A Garantia para a Infância não tem legitimidade para chegar a uma escola e dizer assim, olhe, tem cá há miúdos?... com uma família como esta?... não tem legitimidade..., tem que ser a CPCJ, não é? Porque, porque... mas às tantas a Ministra pede de forma errada, tem que ligar Rosário! Acabei por ser eu, porque como era Odivelas eu sabia que era a minha representante...e em meia hora me identificou a família e tudo..., tu estás a perceber? Mas há... há uma confusão... Há excesso de... de... de instituições, há excesso... há uma dispersão e não forma um todo coerente. Portanto, eu diria que sim. Eu tinha esperança que fosse o caminho natural que a Comissão Nacional fizesse quando alteração 2015, porque as atribuições da Comissão Nacional estão muito para além daquilo que faz! E que acrescentou

mais, mas também não as faz. Portanto, já não sei se consegue, mas eu acho que esse terá que ser necessariamente um caminho, não é? Como em Espanha tem um Instituto da criança, eles é que decidem tudo e depois delegam e depois há quem faça, mas tem que haver..., como dizem os espanhóis tem que se saber quem é corta o bacalhau. Não pode ficar no espaço de ambiguidade e que ninguém sabe quem faz, estás a ver?

HBF: Boa. Ó Rui, eu terminei o conjunto de perguntas mas deixo margem para se quiseres acrescentar alguma coisa que achas que possa ser útil, partindo destas destes tópicos, para a minha dissertação, estás à vontade.

Rui Godinho: Olha... eu acho que já tínhamos falado, não é? Portanto, eu acho que estamos num de momento chave nesta questão da Garantia para a Infância é uma janela de oportunidade. Por quê? Porque os Estados Membros que estão a pôr um nível de exigência... e porque, lá está, nós, infelizmente, quando temos uma coisa em cima da cabeça, não é? Como já vimos com as Troikas desta vida e... estamos mais capazes... quando temos... quando não temos um paizinho mau abandalhamos, não é? Eu acho que há aqui uma janela de oportunidade muito grande! Eu tenho pena, eu pego e digo isto, não quero que me interpretes mal, mas eu às tantas dou por mim a pensar que eu sou o único interessado ou sou o único. Tenho esta preocupação e interesse, ou seja, eu é que estou, ou seja..., está segurança social, a Garantia para a Infância, está a Comissão Nacional, está DG... está toda a gente lá representado, mas cada um está mais preocupado em salvaguardar a sua agenda do que a agarrar esta oportunidade para configurar o sistema, mas enfim...

HBF: Obrigado Rui, pela tua disponibilidade e pelos teus contributos.

Rui Godinho: Ora essa!