

Separata

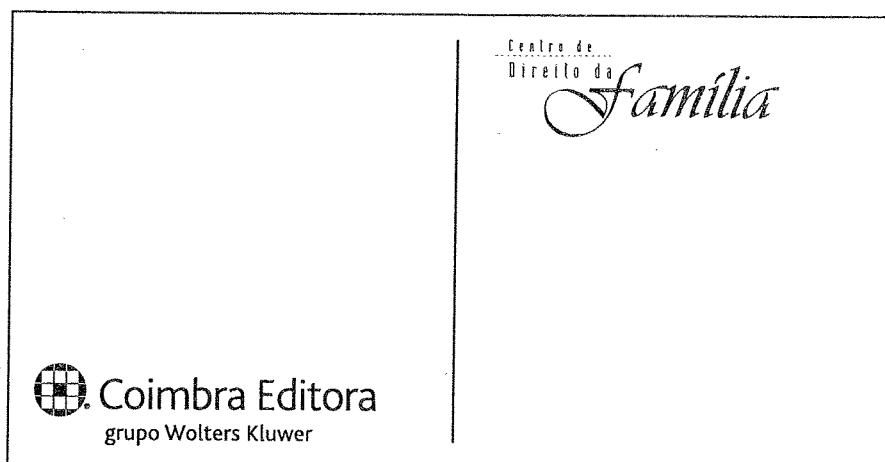
de

Lex Familiae

Revista Portuguesa de Direito da Família

Ano 7 — n.º 13 — Janeiro / Junho 2010

ANA RITA ALFAIATE e GERALDO RIBEIRO



SISTEMA DE PROMOÇÃO E PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS. DEBATE COM AS COMISSÕES: RELATÓRIO (2008 E 2009)

Ana Rita Alfaiate

Investigadora do Observatório Permanente da Adopção

Geraldo Rocha Ribeiro

Investigador do Observatório Permanente da Adopção

1.º ANO ^(*)

Desde a primeira hora que o trabalho do Observatório Permanente da Adopção ultrapassou a fronteira de perceber como funciona apenas o processo de adopção. Desde o primeiro momento, aliás, se percebeu que fazer um investimento assim subdimensionado condenaria as conclusões à ineficácia. Era importante entender todo o sistema, conseguir encaixar as diferentes problemáticas nos distintos momentos de cada história. Por isso, um dos primeiros trabalhos deste Observatório foi a construção do mapa e da legenda do sistema de actuação em matéria de infância e juventude.

Nesse mapa procurou perceber-se que caminhos era possível trilhar uma situação de perigo de uma

criança ou jovem. Nele incluímos diferentes linhas de actividade: a mais comum, que se traduz em processos de promoção e protecção de curso normal, mas também uma linha relativa a confianças administrativas por processos a correr no âmbito da Segurança Social e uma outra, marcadamente judicial, onde desembocam alguns dos processos de promoção e protecção, mas de onde sobressai também a figura da confiança judicial.

Este mapa oferece ainda a possibilidade de se constatarem mais potenciais saídas definitivas para além da adopção ou do regresso ao seio da família biológica, pelo que se tornou impossível contornar a importância da compreensão de todos os passos antes da decisão de adopção.

A conclusão deste trabalho, no entanto, se por um lado acarretou a consciência da importância de se conhecer o todo que é o processo de encaminhamento de uma criança ou jovem em perigo para uma situação de estabilidade, por outro mostrou a fragilidade da compreensão dos problemas quando o retrato obtido resulta apenas da letra da lei.

^(*) O Observatório Permanente da Adopção (OPA) foi criado pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade, no seio do Centro de Direito da Família (CDF), em 2006.

O trabalho do OPA tem ocupado grande parte do tempo de vários membros do CDF; já é altura de ser dado a conhecer ao público.

Doravante, os relatórios anuais – ou as partes mais relevantes – vão ser publicados na *Lex Familiaris*, depois de terem sido aprovados pelos ministérios.

Como forma de colmatar o desconhecimento quanto aos procedimentos e aos casos da prática da intervenção em matéria de promoção e protecção dos direitos das crianças ou jovens, foi feita uma adaptação do projecto dois do Observatório para o ano de trabalhos que agora se conclui, entendendo-se que a formação às Comissões deveria aguardar o momento em que estivesse reunido um conhecimento aprofundado das debilidades da sua actuação e da lei que a rege.

Assim sendo, no âmbito deste projecto, optou-se por realizar antes reuniões de análise do mapa e da legenda do sistema, com diversas Comissões de Protecção, procurando ainda, com este trabalho, desenvolver progressivamente uma taxonomia de falhas.

I. Finalidades do projecto

122

“A formação dos técnicos que trabalham no Sistema de Promoção e Protecção, em Portugal, parece estar aquém do que seria desejável — sejam magistrados, sejam técnicos da Segurança Social ou das CPCJ’s.

Depois de entrarem no mercado de trabalho, os profissionais não encontram os meios de se especializarem, porque as Faculdades ainda não se equiparam para os fazer regressar, nem o ambiente profissional lhes facilita esse esforço permanente.

Mas tornou-se indiscutível que é preciso desenvolver a aprendizagem ao longo da vida; é preciso dar o ensejo a todos os profissionais para aprofundarem a sua preparação especializada, na altura em que já se encontram a defrontar os problemas da vida real.

Uma das fragilidades organizacionais, em Portugal, é a falta de recolha de dados, a ausência de avaliação da realidade, o recomeço permanente, a surdez e a

cegueira relativamente à realidade mais próxima que poderia servir de lição.

O Sistema de Promoção e Protecção não foge à regra.

O acompanhamento do Sistema de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens pressupõe uma recolha “real” de informações provenientes de todos os seus departamentos e actores — Comissões de Protecção, Equipas dos Centros Regionais da Segurança Social, etc.

A recolha de informações nunca foi sistemática e oportuna. De facto, a recolha de informações segue o caminho tradicional da transmissão ocasional pela cadeia de funcionários, sem datação dos eventos, ou, na melhor hipótese, a de um relatório periódico.

Este sistema tradicional (na verdade um não-sistema) jamais permitirá conhecer em tempo real todo o conjunto de ocorrências adversas e de sucesso. E, sem esse conjunto completo de informações, jamais se poderá conhecer a realidade das várias zonas do país, conhecer as más-práticas ou as dúvidas persistentes e, afinal, aprender com os erros por referência ao que se entende ser um sistema que funcione.

A Promoção e Protecção de Crianças e Jovens é um sistema que gere riscos. Parece oportuno tentar aplicar no seu âmbito os métodos que melhoram a qualidade das intervenções e, portanto, diminuem os riscos. Implica assim definir uma metodologia para a identificação de uma Taxonomia para a Gestão pela Qualidade e Inovação”. (Relatório de Actividades OPA, 2007).

O objectivo deste projecto é apreender a realidade do sistema de promoção e protecção por meio de conversas informais com membros de diversas Comissões de Protecção restritas. Por intermédio do mapa do sistema e da legenda respectiva, com vista a proporcionar formação especializada em Direito das Crianças e Jovens para todos os técnicos e pes-

soas com responsabilidade que trabalhem no âmbito do sistema de promoção e protecção de crianças e jovens, qualquer que fosse a sua formação de base, a concretização do projecto tomou um novo rumo. De facto, não nos pareceu oportuno dar formação aos técnicos antes de conhecer as fragilidades do Sistema na sua vertente dinâmica.

Recebemos as Comissões de Protecção na sua composição restrita para manter com estas uma conversa informal mas direccionada à percepção de erros e falhas do Sistema. O à-vontade que pretendemos imprimir às sessões assenta no escopo de manter de futuro, com todos estes técnicos, uma relação privilegiada de captação da realidade para uma melhor compreensão do caminho trilhado por uma criança ou jovem que entre no sistema de promoção e protecção.

Pretende-se ainda elaborar, com base nos dados recolhidos nestas sessões, uma taxonomia das práticas, ocorrências e falhas dos diversos sujeitos activos na promoção e protecção de crianças e jovens em perigo. A concretização da taxonomia do sistema pretende identificar os *erros* numa lógica de prevenção e não de reacção.

A noção de erro que se pretende introduzir e, consequentemente, identificar é desprovida da comprovação de um evento danoso, ou seja, pretende-se identificar a montante práticas, ocorrências ou falhas, independentemente das suas consequências, com vista a corrigir e alertar futuras práticas análogas que possam desembocar num evento lesivo para os interesses da criança ou jovem. Ou seja, visamos a organização de uma lista de ocorrências.

Parece-nos que só a elaboração dessa taxonomia clara, que represente a realidade do sistema, tornará

possível organizar um método informatizado de comunicações, que ficará ao alcance de qualquer agente do sistema.

II. Presenças nas sessões

As diversas sessões contaram com a presença dos investigadores responsáveis pela elaboração do fluxograma e legenda do sistema — tendo, *inclusive*, sido posta à prova a utilidade, função, correcção e conteúdo dos mesmos — bem como a investigadora responsável pela taxonomia do sistema. Esteve igualmente presente nas sessões um membro sénior pertencente ao Observatório Permanente da Adopção.

Foram recebidas, para duas sessões de três horas cada, na sede do Observatório Permanente da Adopção, sete Comissões de Protecção do distrito de Coimbra.

A selecção deste primeiro grupo de Comissões justificou-se essencialmente por questões de economia e proximidade. No entanto, pretende-se, no próximo ano, alargar a experiência a todo o território nacional.

Apesar da auto-limitação geográfica, houve uma particular preocupação na audição de Comissões bastante díspares do distrito, desde logo pela sua proveniência geográfica, bem como pertencentes a diversos círculos judiciais.

III. Problemas

Tendo em vista a uniformização o mais possível das sessões não deixando, contudo, de atender à diversidade de experiências das diferentes Comissões,

condicionadas desde logo pela maior ou menor profissionalização dos grupos e pela sua localização geográfica, criámos um conjunto de *temas de referência* que procurámos trilhar com os diferentes membros das Comissões.

1. Sinalização e procedimento de urgência

1.1. Denúncia

A desresponsabilização pela denúncia é um fenómeno a que nem as entidades públicas estão imunes. Muitas vezes, principalmente em meios pequenos, é fácil ao técnico identificar a fonte. Mas nessas situações, ainda que a mesma se identifique, é frequente solicitar o anonimato. O anonimato nas denúncias é um expediente legal criticado pelas Comissões, particularmente quando tem origem no seio de Entidades com competência em matéria de promoção e protecção de crianças. Tal prática é vista como um indício de mal-estar no sistema de promoção e protecção atendendo a que em alguns casos é o próprio funcionário ou técnico que, à revelia da Entidade, denuncia a situação.

Escudado nesse anonimato, o denunciante nem sempre fornece elementos fundamentais ao processo. Na verdade, acontece que em muitos casos se associa a pormenorização da situação a um risco acrescido de apuramento da identidade do delator. Por isso, as informações dadas são-no muitas vezes de forma enviesada e de tal modo escassas que motivam, em alguns casos, o arquivamento por inexistência de dados.

Existe, porém, um outro tipo de anonimato, bastante frequente, em que o denunciante se identi-

fica exigindo, porém, o anonimato para o processo. Em regra, esta opção é feita por familiares e vizinhos próximos, bem como pelos técnicos e funcionários de instituições.

O esforço dos técnicos em colmatar estas falhas na informação não operam de forma tão eficaz nos meios urbanos como em localidades mais pequenas. Se no caso de uma pequena Comissão, de localização geográfica particularmente motivadora do contacto permanente com a população, é mais fácil identificar informalmente os potenciais focos de risco e assumir de onde provém a situação mais deficientemente denunciada, nos grandes centros urbanos este esforço revela-se mais difícil pelo isolamento social das pessoas, mesmo quando se procura a rede social e há um grande esforço da parte desta.

Como forma de procurar diminuir os casos em que a intervenção fica condicionada pela fraca informação prestada, algumas Comissões optaram por criar uma ficha de participação, que pretende uniformizar e identificar a informação essencial para o necessário juízo de ponderação de perigo e eventual abertura de um procedimento. Destas fichas constam, porém e necessariamente, espaços para apreciações livres.

Não raro, assinalam as Comissões, são feitas sinalizações de casos que não correspondem a um efectivo risco. Fruto de desavenças de vizinhança ou familiares, algumas situações comunicadas às Comissões não se subsumem em situações de perigo que fundamentem a intervenção, desencadeando um arquivamento logo após o apuramento da situação fáctica.

Outro leque de casos que originam a sinalização de falsas situações de perigo é o que decorre dos pro-

cessos de regulação do exercício das responsabilidades parentais. Os progenitores muitas vezes acabam por utilizar o filho como arma de arremesso, denunciando casos graves, como de abuso sexual ou maus-tratos, mas que não passam de falsas acusações.

No pólo oposto, é inevitável constatar que muitos casos permanecem ainda sem sinalização. A educação e sensibilização para a denúncia da situação de risco não esgotou ainda todas as potencialidades e, principalmente em meios pequenos, onde toda a gente se conhece, verifica-se um certo receio em denunciar, protelando-se no tempo o momento de agir. É, pois, o momento de salientar o papel da Escola como entidade de primeira linha de contacto e de sinalização dos casos.

1.2. Procedimento de urgência

As grandes dificuldades apontadas à actuação das Comissões em sede de procedimentos de urgência residem em questões de juízo prático, designadamente, a verificação dos pressupostos de actuação da Comissão. Queixam-se as Comissões que por vezes não têm a concertação e articulação necessária com o Ministério Público, situação que se faz sentir com maior intensidade em Comarcas sem um Tribunal de Família e Menores. A ausência de um canal de comunicação directo e prioritário dificulta e acentua a responsabilidade de actuação de uma Comissão que se pretende que não seja uma Comissão Especializada.

A inexistência de um protocolo de intervenção estandardizado nos procedimentos de urgência surte o efeito desejado de se conseguir alguma maleabilidade na condução destas situações. Não obstante,

a essa maleabilidade está, inevitavelmente, associado um sentimento de trabalho sem rede, onde os técnicos sentem a sua intervenção pouco sustentada e facilmente atacável, o que é tanto mais grave quanto os procedimentos de urgência, traduzindo-se num pequeníssimo número de casos das Comissões, são, no entanto, os que mais põem à prova a legitimidade e competência da sua intervenção.

Nestes casos, não há espaço à discussão da estratégia. Não há, muitas vezes, tempo para uma reunião de desenho do modo de actuar e os técnicos acabam por agir a coberto apenas da interpretação que fazem da situação e da capacidade de subsumir o episódio ao quadro legal da intervenção urgente.

Um dos temas de discussão foi a articulação das Comissões com as autoridades policiais. Foi opinião geral das Comissões que a relação institucional e de trabalho com as autoridades policiais é bastante

125

positiva, assumindo-se como imprescindível para uma rápida e eficaz intervenção em sede de procedimento de urgência. O papel das autoridades policiais é muitas vezes aproveitado na recolha de dados, enquanto entidades de base e de fácil acesso à comunidade e às suas informações, sobretudo em matéria de localização informal de pessoas cujo consentimento é necessário. Mas é de destacar que a articulação e actuação concertada entre as Comissões e as autoridades policiais se fazem sentir com maior eficácia nos meios pequenos, reforçadas pela proximidade de intervenção e meios de comunicação directos e informais.

Quando a intervenção policial é solicitada no âmbito de um procedimento de urgência, por vezes ficam por determinar as funções e respectivas com-

petências de cada entidade, havendo alguma margem de discricionariedade na interpretação legal.

Se por um lado as Comissões solicitam a intervenção policial entendendo que deve ser esta a comandar a operação de retirada, tal como defende o n.º 3 do artigo 91.º da LPCJP, as polícias vêm-se escudando, em alguns casos, no n.º 1 daquele artigo. O artigo 91.º, na realidade, permite interpretações distintas consoante o papel que quem o lê quer ter na intervenção. O seu n.º 3 refere que “Enquanto não for possível a intervenção do tribunal, as autoridades policiais retiram a criança ou o jovem do perigo em que se encontra e asseguram a sua protecção de emergência...”, mas o n.º 1 destaca que “Quando exista perigo actual ou iminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem e haja oposição dos detentores do poder paternal ou de quem tenha a guarda de facto ... as comissões de protecção tomam as medidas adequadas para a sua protecção imediata e solicitam a intervenção do tribunal ou das entidades policiais.”

126

2. Intervenção e sujeitos processuais activos

2.1. Sujeitos processuais activos

O papel da escola, quer como meio de sinalização, quer como entidade de 1.ª linha, é fundamental para uma eficaz protecção da criança ou do jovem.

Neste sentido, a integração de um Representante da Educação nas Comissões revela-se essencial, bem assim como a criação, no âmbito das escolas, da figura do Professor-Tutor. É na escola que as crianças e jovens passam grande parte do seu tempo e a estreita convivência com os professores, sobretudo no caso das

crianças em idade escolar de frequência do 1.º ciclo, redundando num acesso privilegiado ao contacto e informação da sua situação pessoal e familiar.

Apesar disso, como no caso da comunidade em geral, também os professores sentem, muitas vezes, a pressão do risco da denúncia. Não pressentem a existência de meios de que possam lançar mão no caso de ajustes de contas pelos visados nas denúncias, designadamente, recursos humanos qualificados no seio e ao serviço da escola. Este acaba mesmo por ser, no terreno, um dos motivos da falência da intervenção das entidades de base com competência em matéria de infância e juventude, que, não intervindo, se limitam a denunciar, quantas vezes anonimamente, arredando de si os riscos.

Casos paradigmáticos são as sinalizações de criança em risco por episódios de abandono escolar. Em rigor, o espírito de intervenção mínima e subsidiária da lei imporia a resolução destes desajustes no próprio contexto escolar, mas nem sempre isso acontece. A impotência da entidade de base que é a escola manifesta-se no volume de sinalizações por este motivo que ainda chegam às Comissões, embora estejam a reduzir graças à figura interventiva do Professor-Tutor e à existência de programas públicos.

A questão do abandono escolar e da primeira intervenção tem sido uma questão com uma evolução bastante positiva, não só na filtragem dos verdadeiros casos da competência da Comissão, mas também na resposta que a escola dá. Ainda assim, são apontadas várias dificuldades no tratamento dos problemas de abandono escolar. Desde logo, os pais que se encontram desprovidos de capacidade para exigir aos filhos, na adolescência, a frequência da

escola. Perante isto, pouco é possível ser feito pelas próprias Comissões.

A necessidade de colaboradores a tempo inteiro é apontada pela grande maioria das Comissões como uma das mais prementes para o seu bom funcionamento e para o cumprimento do espírito da lei. As razões prendem-se essencialmente com o volume de trabalho e com as dificuldades de compatibilização entre as funções no serviço de origem e as funções na Comissão, em particular na interpretação do artigo 25.º, n.º 2, da LPCJP — a prioridade do serviço da Comissão relativamente ao dos respectivos serviços.

Muitas Comissões não contam sequer com um elemento encarregado dos aspectos de secretaria, sobrecarregando os técnicos gestores de casos com tarefas administrativas. Algumas vezes entendem que, ao serem desonerados destas tarefas, os técnicos acabariam por descobrir tempo sobran-te para o acompanhamento dos casos em concreto, para as visitas domiciliárias e para a redacção dos relatórios.

A padronização e informatização de alguns passos da gestão dos processos facilitaria também ela a rentabilização do tempo dos técnicos. Mas isto não poderia, afirmam, de modo nenhum significar a perda da possibilidade de imprimir especificidades à análise de cada caso. E espaços livres de apreciação técnica são apontados como a única forma de se fazer uma avaliação séria dos casos. O que não impossibilitaria também alguns campos padronizados.

Assinalados como parceiros fundamentais para a resolução dos casos, os médicos são apontados muitas vezes como agentes do sistema muito avessos à prestação de informações preciosas ao processo, por

entenderem que estão a coberto do sigilo profissional. Para ultrapassar esta limitação e dificuldades impostas pelos serviços médicos, algumas Comissões privilegiam o contacto efectuado pelo Representante da Saúde, que permite desbloquear a situação e consequentemente obter a necessária informação clínica. A presença de representantes da saúde nas Comissões assume-se, assim, como fundamental, funcionando como canal aberto de comunicação célere e como meio de recolha de informações e opiniões técnicas.

Da experiência relatada, há ainda casos, mais pontuais, de recurso ao MP, para que seja este a solicitar formalmente as informações médicas necessárias, ou por intermédio do Tribunal.

O contacto e cooperação com as entidades médicas apresenta, por isso, dificuldades muito por causa da ausência de clarificação da legitimidade das Comissões e das suas competências e poderes instrutórios e respectiva natureza jurídica para obterem informações por si, assegurando o dever de sigilo profissional.

2.2. Pressupostos de actuação das CPCJ's

2.2.1. O consentimento

A intervenção consensual das Comissões é vista com uma dupla face. Se por um lado este carácter consensual facilita a actuação da Comissão e viabiliza acordos que em Tribunal dificilmente subsistiriam sem uma intervenção autoritária, por outro provoca entorses à intervenção dos técnicos.

A força das Comissões é muito pouca e os seus acordos são frequentemente desrespeitados sem que

estas tenham muitas formas de obrigar os incumpridores, a não ser a necessária comunicação ao MP e consequente remessa do processo para Tribunal.

Por outro lado, a necessidade do consentimento leva ao envio para Tribunal de processos com provável taxa de maior sucesso se resolvidos em sede de Comissão. A exemplo disto temos nota de situações em que a medida adequada ao caso seria, por exemplo, o apoio junto de outro familiar, por manifesta incapacidade dos pais pelo menos a curto prazo para cumprirem o objectivo do afastamento do risco para a criança ou jovem, mas em que um dos pais não consente na medida. A falta de consentimento de um dos progenitores para a intervenção da Comissão condiciona a resolução da situação de um modo que à partida seria muito simples. Nestas situações, algumas Comissões entendem mesmo que deveria existir um mecanismo legal de suprimento do consentimento em falta com vista a não se esgotar o seu poder de intervenção.

Em igual sentido manifestaram a sua opinião quanto aos casos cuja ausência do consentimento de um dos progenitores decorre da manifesta dificuldade ou excessiva demora na sua obtenção por desconhecimento do paradeiro ou dificuldades de contacto. As diligências em busca de um progenitor perdido condicionam, muitas vezes de modo grave, a intervenção no tempo útil da criança, prejudicando a intervenção das Comissões e consequentemente convocando a necessidade de intervenção judicial.

Em situações de maus-tratos e abusos sexuais, por exemplo, o consentimento pode ter de ser pedido ao suspeito da prática do tipo-de-ilícito criminal. As estatísticas mostram que grande parte dos abusos sexuais ocorre em contexto familiar e muitas

vezes de pais para filhos. Ao solicitar o consentimento para intervir na protecção da criança ou jovem, a Comissão tem de informar os prestadores desse consentimento do motivo da intervenção. E em casos de crime cometido por aqueles a quem depois carece de ser pedido o consentimento, a intervenção das Comissões sofre uma importante condicionante. A base consensual em que deve assentar acaba por se fragilizar pela informação que há que prestar. E, por isso, é importante notar ainda que a comunicação obrigatória destas situações ao MP para investigação criminal acaba por gerar dúvidas quanto à oportunidade da intervenção de outra entidade que não o Tribunal.

Prestar os necessários esclarecimentos para tentar obter o consentimento informado acarreta o real risco de prejudicar a recolha da prova pela investigação criminal. O abusador ou mal tratante, alertado para a suspeita que sobre si recai, acaba normalmente por prestar o consentimento tentando arredar a possibilidade do processo-crime, esforçando-se por uma resolução do problema em sede de Comissão. Em simultâneo, porém, é comum que exerça pressão sobre a criança ou jovem vítima e que o leve a não suportar por muito tempo a denúncia, calando ou chegando mesmo a negar a sua ocorrência. Deste modo, como forma de evitar estes constrangimentos, na opinião de alguns técnicos estes casos deviam seguir, *ab initio*, a via judicial.

A aplicação de uma medida de afastamento do menor de casa é sempre muito controversa. No caso da mulher objecto de maus-tratos, a realidade mostra que a maior penalização acaba por funcionar relativamente à vítima, que é retirada do seu local de residência e consequentemente afastada do seu

círculo de conhecidos e amigos, da casa onde mora. Também no caso da vítima menor as coisas se passam mais ou menos deste modo, afastando-se esta de casa, dos amigos, da escola que frequenta. As consequências psicológicas deste afastamento podem ser muito graves, desde logo por causa da associação feita pela criança da denúncia a um sentimento de culpa pelo processo de desestabilização que se segue no seio familiar. A criança ou jovem, afastado do seu meio e das suas referências pessoais, acaba muitas vezes por ceder à pressão e, ou cair em profundíssimas depressões de que dificilmente recupera, ou calar o episódio e tentar voltar a colocar a situação no ponto em que ela estava antes da denúncia.

Paradoxal para quem lida no terreno é o facto de o único elemento desestabilizador não sofrer, pelo menos numa primeira fase, qualquer alteração nas suas rotinas, enquanto que a vítima é sujeita, abruptamente, a mudanças radicais nos seus hábitos. Normalmente, a vítima é, nestes casos, institucionalizada. Ora, sendo a instituição, por natureza, um espaço de concretização da personalidade muito díspar do meio familiar, é difícil não questionar se à violência do agressor não se está a associar uma violenta tomada de posição pelas entidades que devem proteger a criança ou jovem.

Três distintas esferas de actuação são as que se cruzam nestes processos de criminalidade contra a criança: uma esfera protectora onde cabe o processo de promoção e protecção; uma esfera criminal, que não se compadece com o tempo da criança e arrasta o tempo da investigação e do julgamento do processo crime, sujeitando a vítima a declarações para memória futura que muitas vezes não a desoneram de falar ainda em sede de julgamento; e uma esfera

de recuperação da criança, onde se inclui o trabalho das equipas multidisciplinares da psicologia, da psiquiatria, da pedopsiquiatria e do serviço social.

A este respeito torna-se, por isso, imperioso a elaboração de protocolos de actuação que uniformizem e identifiquem o âmbito de actuação de cada entidade responsável para que se assegure o principal interesse em causa — o superior interesse da criança.

3. Comunicações

3.1. Instrutórias

O caso da necessidade de comunicação ao MP por falta de uma tomada de decisão no prazo de seis meses que dê seguimento à fase instrutória do processo é apontado como um exemplo paradigmático da indispensável ponderação casuística pelas Comissões. Não raro, o que acontece é estar-se perante uma situação de desestabilização pontual e desajuste familiar episódico que à partida se desenvolverá no sentido da resolução por si mesma.

Casos de divórcio, por exemplo, são apontados como motivos frequentes para o adiamento de uma tomada de posição por parte das Comissões relativamente a crianças sinalizadas pelo risco associado as mais das vezes a uma negligência à qual a família se encontra inapta a fazer face. Protelar no tempo a decisão da medida a aplicar ou até mesmo a necessidade de se aplicar uma medida alternativamente a um arquivamento acaba por ser a decisão mais sensata. O acompanhamento vai sendo feito, em muitas situações, de forma muito informal, com recolha, apesar disso, muito constante, de informação.

E com o arrastar do desajuste e da reorganização familiar para que se prevê um desfecho que operará também a ruptura da situação de risco, os seis meses acabam por passar.

A possibilidade de um incidente de suspensão da instrução foi sugerida por uma das Comissões, com vista a evitar a realização de um Acordo de Promoção e Protecção meramente formal que serve apenas para arredar a obrigatoriedade de comunicação ao MP. Na verdade, quanto a estes casos, a sinalização ocorre, não porque não haja possibilidade de se tomar uma medida, mas porque a medida adequada é esperar. Ainda assim, algumas Comissões entenderam ser desnecessária tal figura por conseguirem reajustar a actuação e a aplicação das medidas em sede de revisão das mesmas e pelo facto de a ultrapassagem dos seis meses não implicar o encaminhamento para o processo judicial.

Por outra banda, embora com menos representatividade, algumas Comissões assumem que o volume processual acarreta a necessidade de estabelecer casos prioritários e, nessa medida, aceitar protelar a decisão relativa aos que figuram entre os menos urgentes. Mas, para colmatar esta falha, as Comissões apontam o reforço técnico como a única solução possível.

3.1.1. Facto qualificado como crime

A comunicação dos factos qualificados como crime praticados contra o menor é necessariamente feita pela Comissão que acede ao caso, ao MP, para investigação criminal. Em casos de municípios a coberto da competência do DIAP, a comunicação que é feita a este organismo podia implicar a comu-

nicação ao MP do Tribunal de Família e Menores para que este procedesse conforme as regras da protecção à criança ou jovem, diferentemente dos casos de Tribunais de Competência Genérica, em que a comunicação opera desde início em ambas as frentes — para iniciar procedimento criminal e processo de promoção e protecção judicial. Esta comunicação pode então desembocar em duas vias distintas de resolução da situação: ou o Tribunal assume a tarefa da protecção da vítima, ou, escorando-se na intervenção subsidiária que a lei lhe confere, mantém o processo na Comissão, não o avocando, a não ser em caso de falha de algum pressuposto para a intervenção desta, como a inexistência de algum necessário consentimento.

A proposta de algumas Comissões aponta para que, devendo o processo, nestes casos, seguir desde início pelo Tribunal, sendo este a aplicar a medida, sem necessidade de, por exemplo no caso de pais agressores, pedir o seu consentimento para a intervenção junto da criança ou jovem, não se excluísse a hipótese do acompanhamento da execução da medida ser feito pelas Comissões. Entidades privilegiadas, instaladas no seio da comunidade, estas podem efectivamente ter um controlo mais fácil da execução da medida que os Tribunais.

Por isso, admitem que em casos de medidas aplicadas pelo Tribunal se comunique à Comissão a necessidade de acompanhar a sua execução. A Comissão não teria já legitimidade, obviamente, para qualquer intervenção autónoma em termos de aplicação de medidas, por exemplo, mas faria o trabalho de retaguarda de acompanhamento das medidas aplicadas pela entidade com competência para esse efeito naquele momento do processo. Na

prática, o que acontece é que o volume processual que sobrecarrega as equipas das EMAT's ditou já esta solução como a única de viabilidade aceitável no acompanhamento das medidas. Por isso, os técnicos das EMAT's recorrem frequentemente aos membros das Comissões para obter informações da situação no terreno, bem como aproveitarem o canal de comunicação promovido pela Comissão no funcionamento em rede das entidades competentes em matéria de infância e juventude. E embora, em rigor, a Comissão perca o rasto ao processo encaminhado para Tribunal, a verdade é que as situações de resolução em meio natural de vida não saem de onde estão, não desaparecem da comunidade, pelo que é inevitável ir sabendo da evolução do caso. E é assim que, amiúde, face à ausência de acompanhamento efectivo, informalmente e por intermédio das entidades de rede, os membros das Comissões intervêm e acompanham a situação das crianças e jovens.

3.2. Para definição do projecto de vida

Não estando legitimadas a aplicar a medida de confiança a instituição com vista a futura adopção ou a pessoa seleccionada para a adopção, as Comissões sustentam, nos relatórios técnicos que enviam para o Tribunal aquando do encaminhamento de situações para a via da adopção, as razões por que consideram dever ser aquele o projecto de vida adoptado para a criança ou jovem em causa.

Do relatório onde fundamenta a adopção como a saída adequada ao caso de determinada criança ou jovem, dá a Comissão conhecimento ao Tribunal, mas também à Segurança Social. Registe-se, porém,

que a prática das Comissões se pauta pela escassa frequência de casos em que estabeleçam um juízo e consequente comunicação ao MP com vista à aplicação da medida de confiança com vista a futura adopção.

Fica por aferir da real utilidade e importância dos relatórios produzidos no âmbito da actuação das Comissões. É sentimento das Comissões que não são devidamente aproveitados em Tribunal, sendo regra este requerer a produção de novos relatórios às EMAT's, promovendo-se a duplicação de expedientes de estudo e avaliação dos casos e consequente adiamento temporal da instrução e de uma decisão.

Verifica-se um sentimento de desconfiança entre entidades, que causa grande desconforto aos membros das Comissões e é apontado como o principal motivo para as dificuldades de comunicação com o Tribunal. Se com o MP as relações se têm estreitado, em particular no âmbito dos Tribunais de Família e Menores, o contacto com os juízes faz-se em sede de julgamento e muitas vezes sob o signo do interrogatório.

4. Medidas

4.1. Medidas em meio natural de vida

O regresso à família biológica entendida em termos nucleares é, em princípio, o móbil para a aplicação desta medida. A prática das Comissões demonstra que a aplicação da medida de confiança a pessoa idónea em regra pode desembocar na aplicação de uma medida tutelar cível (sobretudo quando a colocação da criança seja na família alargada) e em alguns casos constitui-se como prelúdio

da adopção. Algumas Comissões manifestaram algum receio na concretização desta medida fora do âmbito familiar, mostrando-se cautelosas na selecção da pessoa idónea e reservando a aplicação a situações residuais.

Alguns casos de possível confiança a outro familiar metamorfosearam-se em acolhimentos familiares atípicos: uma espécie de contrato de prestação de serviços, as mais das vezes com avós ou tios. O suporte financeiro prestado às famílias do acolhimento familiar acaba por facilitar a integração do menor no seio da sua família biológica alargada, que de outro modo não poderia recebê-lo. Por isso, a nova regulamentação sobre as famílias de acolhimento e o seu carácter profissionalizante, afastando o direito a subvenções à família biológica *automático*, antes dependendo da ponderação caso a caso e de apoio parcelar, pode pôr em causa, em algumas situações, o sucesso da aplicação de uma medida que assegure a prevalência em meio familiar.

Caso paradigmático desta situação é o relatado por uma Comissão e que consiste na existência de uma avó materna a quem duas crianças estão confiadas e a quem cabe o exercício das responsabilidades parentais, ao abrigo do artigo 1907.º do CC. Sendo esta avó internada e encontrando-se em estado vegetativo e sendo a mãe débil mental e o pai alcoólico, ficam as crianças com uma tia materna com graves dificuldades financeiras e dois filhos a cargo. Pendente há 3 anos pedido de revisão do acordo de regulação do exercício das responsabilidades parentais, feito pelo pai, toda esta situação se desenrola na Comissão sem a existência, nem do seu consentimento, nem do da avó, incapaz de o prestar. Mas a Comissão mantém que a única saída viável para as

crianças é a medida de apoio junto de outro familiar, a favor de quem se deve depois decidir uma confiança. Todavia, as dificuldades económicas e a pressão da responsabilidade levam a tia a rejeitar qualquer acordo ou medida tutelar cível que a deixe fora da alçada da Comissão e de um regime provisório, sendo certo que continua com a criança a seu cargo e tem assumido o conteúdo das responsabilidades parentais relativamente à mesma.

A existência de uma rede informal de parcerias acaba por ser o único meio possível de acompanhar a execução de medidas aplicadas em meio natural de vida. A escola, o centro de saúde, as associações culturais, recreativas ou desportivas locais e a comunidade em geral são os garantes do cumprimento dos acordos de promoção e protecção que se assinam para execução das medidas em meio natural de vida. O volume processual que cabe a cada técnico acaba por inviabilizar o acompanhamento sério destes acordos em muitos casos. E é, por isso, com a existência desta rede que os acordos ganham eficácia. As diversas entidades são mesmo, aliás, muitas vezes, convidadas a subscrever um compromisso de colaboração, anexo ao acordo de promoção e protecção.

A Comissão surge frequentemente como a central de informação que congrega e organiza todos os investimentos feitos numa situação concreta. A existência de muitas instituições de retaguarda não significa, por si só, obviamente, o bom acompanhamento do caso. Pode acontecer, e não é raro que aconteça, que várias frentes se empenhem no tratamento de uma mesma debilidade, sem que para isso se articulem nos seus papéis.

A Comissão representa uma mais-valia, em regra com funções de maior relevo nos meios pequenos,

como forma de articular, apoiar e acompanhar a criança e a família. E por isso é que, muitas vezes, tal como vimos, as EMAT's acabam por recorrer às informações desta como forma de concretização de um rápido conhecimento informal da situação das crianças e consequente informação incidental para o Tribunal em sede de processo judicial de promoção e protecção.

A aplicação da medida de apoio para a autonomia de vida tem-se revelado em regra como uma não opção, quer por falta de recursos económicos, quer pela dificuldade revelada pelas Comissões na identificação e juízo favorável quanto à maturidade da criança.

Muitas vezes, jovens em idade escolar e que se mantêm com uma vida académica teriam vantagem em sair da instituição e iniciar um projecto de autonomia de vida, mas a falta de uma verba impede a concretização desse objectivo. Aliás, muitos ultrapassam a idade dos 21 anos e mantêm-se na instituição até à conclusão dos estudos, precisamente por falta de condições para, quer por si, quer mediante uma prestação, iniciarem uma vida autónoma. A flexibilidade das instituições nesta matéria é fundamental; tal como acolhem a criança ou jovem para lá dos 18 comuns meses de duração das medidas, mantêm o apoio para lá dos 21 anos em casos de comprovada vantagem para o jovem.

4.2. Medidas de colocação

A aplicação de uma medida de acolhimento institucional não é condição suficiente para que se considere irremediavelmente afastada a hipótese de recuperação da família biológica e um posterior

retorno da criança ou jovem. O que acontece é que, em muitas famílias, o desajuste é de tal forma estrutural e inter-geracional que é impossível encontrar, pelo menos a curto, médio prazo, família alargada apta a ficar com o menor. A inserção de muitos destes contextos familiares em contextos sociais igualmente degradados agudiza depois a impossibilidade de se encontrar, até, pessoa idónea a quem entregar a criança ou jovem. Perante este cenário, a solução viável só pode ser a institucionalização. E ser assim não desonera a Comissão de procurar trabalhar as competências da família com o fito da reintegração do elemento retirado.

Assim, a perspectiva da aplicação desta medida redundará na expectativa do regresso à família biológica e nunca na sua assunção como medida definitiva. Apesar disso, os técnicos que trabalham no terreno entendem que a inexistência de prazo máximo de duração da institucionalização traz mais vantagem que prejuízo. De facto, a institucionalização acaba, em muitos casos, tal como vimos, por vir a revelar-se a única solução possível para a criança ou jovem e a inexistência de um prazo ajuda a legitimar a sua permanência no lar de infância e juventude.

Nas situações de acolhimento familiar que se protelam no tempo, ultrapassando em muito o prazo de 18 meses imposto como limite máximo de duração das medidas, temos uma de duas situações. Ou a permanência do menor, já não ao abrigo de qualquer medida, mas sem que a situação assumira outro contorno, ou a aplicação de uma medida tutelar cível a favor da pessoa que mantém a criança a cargo. A adopção é uma saída razoavelmente menos aplicada, ou por falta de pressupostos, ou por sim-

plesmente não se encontrar modo de a operar sem que a situação redunde num entorse às regras estabelecidas para esse vínculo.

4.3. Execução e acompanhamento

A mesma criança pode passar por várias medidas, o que não significa necessariamente que o seu caso não seja um caso de sucesso. O acompanhamento da execução das medidas visa também a avaliação dos resultados da medida aplicada no sentido de apreciar a necessidade da sua substituição por outra. Por isso, a medida que de início aparece como a mais adequada pode, a partir de determinada altura, não ser a que melhor satisfaz o superior interesse do menor, exigindo uma reavaliação da resposta que está a dar-se à situação concreta.

O acompanhamento das situações prolonga-se no tempo, muitas vezes para lá do prazo razoável, para o que contribui sobremaneira a desconfiança relativamente às instituições de retaguarda, base da pirâmide da promoção e protecção dos direitos das crianças e jovens.

A verdade é que a maioria dos processos acaba na Comissão. Depois de executada uma medida e concluído um processo, é vulgar que o acompanhamento do caso se mantenha durante algum tempo, ainda que de forma muito informal. O carácter das Comissões acaba por satisfazer esta necessidade, sobretudo em meios pequenos, onde o membro da Comissão pode ser vizinho da criança ou jovem com processo de promoção e protecção.

Este acompanhamento durante e para lá da medida, no caso de aplicação, pelo Tribunal, de uma

medida em meio natural de vida, é ainda feito, como adiantámos, informalmente pela Comissão. Ora, atendendo à valia das informações que esta pode recolher, parece importante salientar a vantagem da comunicação das decisões judiciais, quer à Comissão do local onde fique o menor, quer às entidades de base que com este convivam. Este trabalho de efectiva parceria e rede traria o benefício enorme de comunicação das situações no tempo certo e responsabilizaria as entidades de base na sua intervenção de controlo do sucesso.

O facto de os processos judiciais saírem da esfera de conhecimento legal da Comissão e a criança passar a ser acompanhada pela EMAT é visto com preocupação pelas Comissões, uma vez que o volume processual e a não proximidade da intervenção não dão garantias de um acompanhamento adequado e suficiente. A notificação das decisões à escola, ao centro de saúde, à Comissão, olearia a máquina da rede de contactos formais e informais, imprescindível para a avaliação do caminho traçado.

4.3.1. Controlo da execução das medidas

O controlo e sucesso das medidas de protecção aplicadas são facilitados quando as famílias sejam beneficiárias do RSI-Rendimento Social de Inserção. O RSI, para estas famílias, funciona como mecanismo de persuasão que assegura a adesão da família ao cumprimento do acordo de promoção e protecção, em particular nas situações de abandono escolar.

O acompanhamento da institucionalização é muito frágil e dependente de factores externos à

vontade das Comissões, como a distância a que ficam as instituições. Apesar disso, na opinião das Comissões, o acompanhamento das medidas de colocação deveria ser feito por estruturas adequadas a avaliar o impacto da medida na criança ou jovem e na família. Se em meio natural de vida é relativamente fácil às Comissões ir tendo contacto com as situações, perante casos de colocação é, muitas vezes, exigir de mais que sejam também estas a apurar as especificidades da execução.

O acompanhamento da execução desta medida, mesmo numa primeira fase, depende muito da instituição de acolhimento. Muitas vezes é aquela distância geográfica que fica a separar a instituição da Comissão que obriga a que o acompanhamento da execução da medida seja feito quase exclusivamente pela equipa técnica do Lar ou do CAT. Casos há, porém, em que é possível o acolhimento da criança em instituição próxima, o que acaba por ditar, em regra, o maior sucesso destes casos. A Comissão passa a acompanhar a medida de uma forma mais efectiva e, por outro lado, é-lhe mais fácil articular o trabalho a desenvolver com a criança ou jovem e aquele que pretende devolver ou melhorar quanto às competências da família biológica.

A falta de indicadores do que constitui um caso de sucesso leva às opiniões mais díspares a este propósito. Se para alguns técnicos o sucesso depende do encaminhamento de um caso para a adopção, conseguida, para outros o sucesso reconduz-se a processos não reabertos, independentemente da medida aplicada.

É difícil delimitar o conceito de sucesso, pois os sucessos não são feitos na busca da solução óptima ou ideal. A solução que retire a criança do risco não

tem, obrigatoriamente, de ser a solução da família modelo, sob pena de não existirem casos de sucesso. O conceito de modelo, por outra banda, é também ele falacioso e a dificuldade da intervenção nesta área acaba por prender-se muito com a necessidade de tentar não reproduzir modelos e de assumir a diversidade como terreno fértil a muitas soluções aceitáveis, mais que desejáveis. O sucesso faz-se na medida em que puder fazer-se e não na que deseja encontrar-se. Há desajustes estruturais, em famílias com problemas que atravessam gerações, que podem, trabalhados, significar o não afastamento da criança ou jovem do seu meio natural de vida. Por isso, a par da flexibilização do conceito de sucesso, é preciso flexibilizar e enquadrar a noção de risco.

Um dos grandes riscos na intervenção das Comissões é começar a ceder-se à aplicação padronizada de procedimentos a casos aparentemente parecidos. A realidade, no entanto, pela sua multiplicidade, faz surgir casos à primeira vista semelhantes, mas que efectivamente têm na sua génese problemas muito distintos, a convocarem soluções diferenciadas.

Um exemplo relatado tratava de uma denúncia por violência doméstica, em que a Comissão accionou todos os meios para a retirada da criança e da mãe da casa onde habitavam com o suposto agressor, tendo-se posteriormente descoberto que, afinal, se tratava de uma forma de chantagem daquela mãe para com o marido, de quem não queria separar-se.

O envolvimento emocional inevitável, sobretudo nas situações de maior gravidade, acaba por ditar a existência de algumas dificuldades de distanciamento e abstracção relativamente ao caso. Por isso, sempre que possível devem ser dois os técnicos gestores do

mesmo caso, preferencialmente de áreas de formação distintas, não se descurando ainda, na medida do possível, a importância de reportar a situação em sede de reunião de Comissão restrita ou até mesmo desta e de alargada, para, em conjunto, se tomar a melhor decisão.

Outro problema apontado, e mais grave, é a falta de estruturas de apoio psicoterapêutico para as crianças e jovens e para os agressores em casos de crimes graves, apontada como mais uma fragilidade na condução do processo de promoção e protecção.

Por outra banda, se a falta de programas de educação parental e de recursos para implementar os que se vão criando condiciona o sucesso das medidas, designadamente das medidas aplicadas em meio natural de vida, a verdade é que esse sucesso periga muito também quando se constata a falta de oferta de instituições que permitam trabalhar a família com a criança retirada para sua segurança, o que levou à criação, no seio de uma específica Comissão, de uma casa de acolhimento oficiosa. Isto, no entanto, apenas tornado possível pela boa vontade e recursos do Município.

Finalmente, a dificuldade de aplicação da medida de confiança para adopção, a necessidade de consentimento do jovem para a intervenção, o teste maior à autoridade na adolescência e juventude, designadamente à autoridade dos pais, e os constrangimentos à aplicação da medida de apoio para a autonomia de vida ditam a estatística de muitas institucionalizações sem prazo relativas a jovens. E isso traduz-se em números associados a insucesso. Apesar de tudo, no entanto, as Comissões entendem que, devendo manter-se o prazo dos 18 meses como indicador de suficiência para a remoção da fonte de perigo para a

criança ou jovem, quando isso não acontece naquele prazo, o que deve acontecer é o arquivamento seguido de imediata reabertura, a coberto da mesma situação de risco ou de outra entretanto originada.

5. Processo judicial

O encaminhamento do processo para Tribunal é visto por algumas Comissões como um fracasso *per se*. A desconfiança relativamente ao tempo de instrução e posterior decisão condicionam a percepção do papel do Tribunal nestes processos. Apesar disso, para outras Comissões, encaminhar processos para Tribunal não passa de uma constatação do esgotamento de recursos das Comissões para fazer mais e melhor e, portanto, uma solução de continuidade do trabalho desenvolvido, acreditando embora que aquele pouco mais tem a oferecer. A articulação entre as entidades nem sempre se reveste da maior proximidade e isso, parece-nos, está na génese das especificidades encontradas.

A legitimação da intervenção das Comissões, sem necessidade de um processo judicial exaustivo, é a única saída para aquilo que são os encaminhamentos para Tribunal de casos mais facilmente resolúveis na Comissão. Ao processo judicial deviam ficar reservados os casos de aplicação de medida tutelar cível, confiança para adopção e inexistência de consentimento. Para muitos outros haveria vantagem na articulação funcional que imprimisse força à decisão da Comissão. É, aliás, sentimento geral das Comissões que, fora as três situações acima enunciadas, os Tribunais pouco ou nada mais acrescentam à protecção das crianças e jovens.

Quando o processo é encaminhado em definitivo para Tribunal, contudo, algumas Comissões, pelo

privilegiado contacto com as situações, no terreno, continuam, como vimos, a enviar notícia da evolução dos casos, a título de informações incidentais, e em alguns casos continuam a acompanhar as crianças a título informal, no âmbito dos seus serviços de origem, enquanto entidades de primeira linha.

5.1. Processo judicial arquivado — onde se dá a reabertura?

O encaminhamento de alguns processos para Tribunal por falta ou retirada de consentimento origina, relativamente a algumas Comissões, a devolução do processo para acompanhamento da execução em sede de Comissão assim que é obtido o consentimento em Tribunal.

Casos há, porém, em que todo o processo se desenrola depois em Tribunal, aplicando-se a medida e arquivando-se posteriormente.

Nestas hipóteses, em face da necessidade de uma reabertura, pelos mesmos ou novos factos, algumas Comissões a quem o caso é sinalizado iniciam e prosseguem novo processo, mas outras reencaminham a situação automaticamente para Tribunal, convocando o precedente de falta de consentimento em processo anterior.

6. Apadrinhamento Civil

A possibilidade de aplicação de medidas definitivas pelas Comissões é vista com algum desconforto por alguns técnicos, que entendem o papel da Comissão como o do bombeiro de serviço para o caso imediato, de risco actual. A grande maioria, no entanto, encontra no apadrinhamento a solução para muitos casos da vida real, onde o caminho da criança

ou jovem passou pela institucionalização. Nesta linha de pensamento vinha também, tal como adiantámos, a vantagem da não previsão de um limite máximo de duração da institucionalização em lar de infância e juventude. Mas o apadrinhamento aparece como a melhor solução para os casos de decurso do prazo razoável dos 18 meses sobre a aplicação da medida de longa duração, sem que seja viável o retorno à família biológica e não haja consentimento dos pais para a adopção e não se verifiquem os pressupostos para a sua dispensa ou falhe algum outro requisito para a aplicação daquela saída definitiva.

A propósito das divergências quanto ao papel que as Comissões podem assumir na aplicação deste instituto, parece-nos que a questão está na diferença de entendimento quanto ao que é função da Comissão. No caso de Comissões de meios urbanos, parece inviável aceitar o acompanhamento estrutural dos casos arquivados, encerrados, ao passo que, em meios mais pequenos, o acompanhamento da situação é feito de modo natural e informal, com um instinto de protecção que extravasa a competência ditada pela lei. A proximidade e informalidade dos membros da Comissão, quer a título pessoal, quer no exercício das suas funções na entidade origem, permitem o natural acompanhamento do caso.

7. Erros, quase erros e sucessos

7.1. Erros e quase erros

Caso 1 — *Falta de articulação com os Tribunais e desvalorização da opinião técnica das Comissões em sede de decisão judicial.*

a) Sinalizado um caso de negligência relativamente a dois irmãos e avaliada a situação, a Comis-

são decide pela entrega das crianças a uma avó. Já depois desta decisão e estando a Comissão a acompanhar a execução da medida, vem a lume a informação de que os pais estão em iminente processo de divórcio litigioso, mas se mantêm na mesma casa. A situação familiar é caótica e a Comissão mantém as crianças entregues à avó, não perspectivando ajustes compatíveis com a entrega destas a qualquer um dos progenitores. Em sede judicial de processo de promoção e protecção, o Tribunal determina a alteração da medida para apoio junto dos pais, sem ouvir sequer os técnicos gestores de caso na Comissão. Paradigma da falta de articulação e comunicação entre entidades, este caso mostra ainda o desconhecimento a que são votadas as Comissões a partir do momento em que encaminham um processo para Tribunal, entidade que acusam de frequente insistência cega nos laços biológicos, mais que na defesa do superior interesse da criança ou jovem.

b) Sinalizado um outro caso por negligência grave relativamente a duas crianças, estas são retiradas, em procedimento de urgência, à mãe, desequilibrada, toxicodependente e alcoólica. Internada a mãe em ala psiquiátrica e institucionalizadas as crianças, mantém uma delas contacto com a mãe, de quem se mostra, apesar de tudo, muito próxima. Estando o caso em Tribunal, entende-se que, não dando a mãe, como não dá, consentimento para a adopção, não se verificam também os pressupostos para a sua dispensa.

O retorno, segundo relatório técnico da Comissão, é inviável e a recuperação da mãe impraticável.

Perante a encruzilhada de soluções possíveis, vem-se adiando a tomada de decisão, comprometendo irremediavelmente, sobretudo para a criança

mais velha, a possibilidade de um futuro estruturado com uma nova família, adoptiva. E a institucionalização vai-se mantendo.

Caso 2 — *Intervir sem um dos consentimentos necessários.*

Intervir sem um dos consentimentos necessários sequer legitima a intervenção, mas encaminhar a situação para Tribunal pode acarretar prejuízos igualmente graves.

O caso diz respeito a uma situação sinalizada por negligência, em que o paradeiro do pai é desconhecido e a mãe, cujo consentimento é necessário, não aceita a intervenção da Comissão. A equipa encaminha então o caso para Tribunal, retirando no entanto a criança, ao abrigo de um procedimento de urgência, dado o avançado estado de degradação em que se encontra a progenitora, alcoólica e toxicodependente.

Institucionalizada a criança e encaminhado o processo para Tribunal, largos meses se passam, anos, sem que o Tribunal decida outro destino para a criança, diferente da institucionalização. Para ela, a quem parecia, em face dos factores reunidos num primeiro momento, poder estruturar-se uma saída definitiva pela via da adopção.

Caso 3 — *Tentativa de resolução de um caso sinalizado por abuso sexual, sem comunicação imediata ao Tribunal.*

Se para algumas Comissões o constrangimento está em obter o consentimento do suposto abusador para uma intervenção da Comissão, para outras, a este acresce um outro: o do encaminhamento da sinalização para Tribunal sem elementos que permitam concluir pela probabilidade séria de cometi-

mento dos factos. Ora, se encaminhar e provar-se um falso positivo pode trazer graves consequências inclusive para a criança ou jovem, tentar solucionar o problema em sede de intervenção comunitária e social, sob coordenação da Comissão, pode deixar dúvidas difíceis de ignorar quando se convocam memórias de erros cometidos.

Caso 4 — Algumas comissões assinalam que, se para retirar uma criança de uma família biológica esta tem de ser composta por “pseudo hitlers”, a sede de perfeição torna irrealizáveis projectos de vida que podiam ser saudáveis, exigindo-se, das famílias adoptantes, que sejam feitas de “génios perfeitos”.

Caso 5 — A desconfiança nas instituições de base e de rede e a sensação permanente de que a perfeição é possível leva ao arrastamento de muitas situações no tempo, protelando-se a hora do seu arquivamento.

Chegado esse momento, no entanto, a desvinculação não é radical e mantendo-se o caso na comunidade é frequente a recolha de informações junto das entidades de primeira linha, não existindo, verdadeiramente, nunca, um arquivamento sério e confiante.

Caso 6 — *O exaustivo investimento nos laços de sangue.*

a) Separados os progenitores e regulado o exercício das responsabilidades parentais a favor do pai, desconhecendo-se o paradeiro da mãe, perante uma esporádica ausência no estrangeiro, a trabalho, é a criança entregue pelo pai a uma pessoa da sua confiança. Tendo em vista dar alguma legitimidade à

situação, dirige-se à Comissão, que acede em considerar a criança em risco por ausência do pai e aplicar-lhe a medida de apoio junto de pessoa idónea, escolhida pelo pai.

Decorrido algum tempo sobre a ausência do pai, surge a mãe, que tem legalmente estabelecido um direito de visitas, mas que apresenta mesmo um documento assinado pelo pai a dar autorização para que a criança permaneça com a progenitora, tendo a Comissão permitido a saída da criança de casa da pessoa idónea.

Depois de alguns dias com a criança, a mãe alega a existência de um eventual abuso sexual sobre a filha. Em perspectiva de se desenvolver a investigação deste crime e estando o caso já comunicado a Tribunal, a mãe abandona a criança.

A Comissão decide entregá-la novamente à pessoa idónea escolhida pelo pai, prestes a regressar, mas o Tribunal entende que a medida adequada teria sido a institucionalização.

A chegada do pai e a assinatura de um novo acordo, de apoio junto do pai, sana a situação de risco, mas não sem antes ter provocado na criança os graves prejuízos desde logo decorrentes de todos os procedimentos de investigação de um processo crime por abuso sexual (inexistente).

b) Duas crianças abandonadas e negligenciadas, cujos pais não dão consentimento para a intervenção da Comissão, são institucionalizadas pelo Tribunal. Por alteração da decisão, o Tribunal confia uma aos pais e outra à família alargada, a viver na mesma localidade, a cerca de um quilómetro da casa materna.

A opinião da Comissão é, desde início, que o encaminhamento para a adopção é a saída adequada ao caso.

As crianças vivem durante anos nestas condições, sempre em risco iminente, porque mesmo a família alargada apresenta algum desajuste. Apesar disso, convivem diariamente, frequentam a mesma escola e os mesmos espaços. Ao fim desses anos, não sendo já viável a adopção de nenhuma, o Tribunal decide pela institucionalização da mais velha, a viver com os pais.

Perante o cenário de separação das irmãs, a Comissão local decide enviar relatório técnico ao Tribunal, apesar de não pedido e de o processo estar em fase judicial, não sendo nenhuma comunicação oficial feita à Comissão. O relatório enviado sustenta que, a ter de se institucionalizar uma, então que se institucionalizem as duas crianças, afinal ambas ainda em risco, de modo a que se mantenham juntas, como referência uma da outra. O Tribunal recua e mantém uma em cada lado: a mais velha com os pais e a mais nova com a família alargada.

140

Sucessivos episódios de violência e suspeitas de abuso são comunicados, sempre, pela Comissão, ao Tribunal, que arrasta o caso há seis anos.

7.2. São aspectos positivos dignos de nota:

- O espírito da lei, empenhado na multidisciplinaridade e num modelo de intervenção em rede.

8. Propostas de alteração legislativa ou de boas práticas

A falta de meios sinalizada aparece como um dos grandes responsáveis pela incapacidade das Comissões em resolver algumas situações mais difíceis. Apesar disso, é importante notar que a queixa se

dirige mais à falta de técnicos e de uma equipa técnica permanente nas Comissões que à de recursos financeiros ou logísticos. Nem todos os membros das Comissões são favoráveis à ideia de profissionalização destas, mas há unanimidade em considerar a valia grande da existência de uma equipa com alguma maior disponibilidade de tempo em cada Comissão. Seja para efeitos de um acompanhamento sério dos casos, seja para efeito de alguma formação externa, dirigida, essencialmente, às famílias biológicas passíveis de recuperação.

A inexistência de tempo e recursos humanos para a implementação de formações de educação parental ou mediação familiar surge como forte indicador da impotência das Comissões para fazer mais. Alguns técnicos falam num trabalho pouco sério onde se brinca às soluções, não porque estas não fossem possíveis, mas pela impossibilidade de as por em prática com os meios existentes. E, assim, o acordo não passa, em muitos casos, de um papel, não tendo forma de ganhar efectividade prática.

De referir muito especialmente o papel assumido pelas Autarquias Locais. O papel da Autarquia e a preferência dada por esta aos problemas das Comissões resultam em dados completamente díspares de Comissão para Comissão. Apercebemo-nos que algumas Comissões a funcionar muito razoavelmente só assim permanecem devido ao empenho das Autarquias que as vão reforçando com técnicos especialistas em áreas diversas e a quem dispensam um horário compatível com a exigência de uma gestão de caso. A necessidade de juristas e psicólogos nas Comissões, por exemplo, assinalada por todas quantas não possuem estes técnicos entre os seus colaboradores, é as mais das vezes colmatada precisamente pela Autarquia.

Quanto a uma necessária humanização dos Tribunais que trabalham esta matéria, há unanimidade em considerar a valia enorme em deixar a coberto da intervenção de Tribunais de Competência Especializada todos os casos de crianças e jovens em risco.

9. Composição e funcionamento das Comissões de Protecção

Difícilmente encontramos uma Comissão alargada que funcione pondo em prática os objectivos delineados pela lei. Por um lado, pela deficiente consciencialização dos seus membros para os casos em concreto, que não conhecem, por outro, e sobretudo, pela falta de tempo para proceder à prevenção que lhes está acometida. Em regra, o quadro desenhado da Comissão alargada resume-se a umas quantas reuniões anuais em que ninguém sabe muito bem do que falam os poucos que ainda falam de alguma coisa.

À Comissão alargada é imperioso atribuir competências específicas exequíveis. Das Comissões alargadas de que têm saído propostas e acções é aliás muito fácil notarmos o rosto dos membros concomitantemente na restrita a encabeçar os trabalhos.

Se a rotatividade nos membros da restrita é vista como uma grande vantagem, desde logo em face da dificuldade de distanciamento e objectividade que se agudizam à medida que se vão acompanhando os casos, a verdade é que a experiência e a formação na prática dos membros das Comissões não parece poder desperdiçar-se. A limitação dos mandatos, tendo em vista evitar a saturação das equipas,

segundo as Comissões, não deveria ser objectivamente imposta.

A fragilidade apontada pela ausência de equipas técnicas permanentes, a resolver-se, não implicaria necessariamente a manutenção dos mesmos técnicos indefinidamente, nem obrigaria ao abandono do espírito de cooperação que está na génese das Comissões. Entendem alguns que o cumprimento estrito da lei quanto à limitação dos mandatos pode significar desprover a Comissão de pessoas com vocação e motivação para os problemas a enfrentar, em detrimento de técnicos que obedecem a critérios de rotatividade rígida de serviços. E a motivação e vocação são apontadas como garantes inequívocos de largos passos para o sucesso. Por outro lado, nem sempre é realizável a rotatividade, desde logo quando os meios pequenos não permitem a existência de pessoas com competências e em função que permitam realizar a rotatividade prescrita.

IV Conclusão

Estas sessões levadas a efeito com as diversas Comissões foram o primeiro passo para a compreensão do sistema de promoção e protecção e seu funcionamento no dia-a-dia de quem está no terreno. Não era fácil retirar, deste ano de trabalho, conclusões de tal modo conclusivas que justificassem o abandono do esforço que iniciámos. Por isso, os problemas que detectámos, os constrangimentos que nos denunciaram e a articulação que tentámos promover com os técnicos ouvidos são apenas o início do trabalho de reflexão crítica do mapa e da legenda do enquadramento legal das questões da promoção e protecção das crianças e jovens.

De futuro, importa continuar a estruturar e sistematizar o que possa e deva ser alterado, tendo em vista o objectivo do aperfeiçoamento dos instrumentos, legais e outros, de resolução das questões da realidade. Será um trabalho que exigirá um esforço permanente de diálogo com as Comissões e de reflexão do Observatório. Mas só este método nos permitirá construir soluções e redescobrir fórmulas de projectos de vida saudáveis e sustentados para as crianças e jovens em perigo.

2.º ANO

142

Depois de dois anos de reuniões com Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ's) de todo o país (vinte e uma — dezassete do continente e quatro das ilhas), impõe-se uma reflexão final de todo este trabalho. De facto, se ao longo do tempo estas reuniões têm servido também para auxiliar o Observatório nas discussões dos problemas postos na prática diária do Sistema de Promoção e Protecção, a verdade é que não será inútil explorar alguns tópicos, tão gerais como imprescindíveis, daquele Sistema.

Dividimos esta nossa análise conclusiva, este nosso relatório final da actividade de audição das CPCJ's, em seis partes: os princípios, os sujeitos, os pressupostos, as medidas de protecção, as saídas definitivas e algumas propostas.

Propomo-nos deixar expressa não só a sensibilidade geral com que fomos ficando ao longo deste lapso temporal, quanto a cada um destes aspectos, mas também dar conta das problemáticas que, a cada um dos níveis, nos foram sendo apresentadas.

Coimbra Editora®

Tendo sido um trabalho realizado primeiro no distrito de Coimbra e depois com abrangência nacional, o relatório que se segue compreenderá, inevitavelmente, o aprofundamento do que ficou dito naquele estudo parcelar que resultou do ano passado. Contudo, alguns aspectos são transversais, verificando-se pontos problemáticos ou assentes em praticamente todas as Comissões. Outros, distintamente, têm características decorrentes da particularidade da Comissão ouvida, percebendo-se que, na realidade, não existe um Sistema de Protecção, mas vários... ou, pelo menos, o mesmo a várias velocidades.

1. Os princípios

Na sequência das audições dos anos transactos, foram assinaladas consideráveis melhorias na intervenção de base das entidades de primeira linha, tendo-se em particular destacado pela positiva o papel da Escola. Ainda que subsistam algumas discrepâncias de entendimento sobre o conteúdo e alcance do princípio da subsidiariedade, não são raras as Comissões que têm desenvolvido esforços com vista à sensibilização das entidades de base, com resultados bastante positivos.

Foi partilhado por grande parte das Comissões que a implementação da figura do Professor-tutor veio responsabilizar a Escola do seu papel quanto à promoção e protecção das crianças, como entidade de base com atribuições e competências reconhecidas pela LPCJP. Em algumas CPCJ's, a presença do Professor-tutor como membro da comissão restrita permitiu mesmo a criação de um canal de comunicação privilegiado com aquela entidade, que há muito tempo se reclamava.

Considerou-se genericamente que o papel da Escola em matéria de promoção e protecção tem evoluído de forma positiva e que os casos sinalizados o são apenas depois de uma intervenção primária, reduzindo-se as sinalizações por absentismo e/ou abandono escolar. Algumas Comissões contribuíram activamente para esta mudança de atitude e aperfeiçoamento dos encaminhamentos com campanhas de formação e sensibilização especialmente direccionadas para os agentes da Escola. A recente alteração do Estatuto do Aluno, *maxime* no que concerne ao veiculado pelo seu artigo 21.º, faz, porém, temer um retrocesso na actuação primária destas entidades e, conseqüentemente, um recuo no respeito pelo princípio da subsidiariedade, sobretudo ao nível dos ensinos Básico e Secundário, em que o número de faltas "determinante" da comunicação facilmente é excedido.

Não deixe, ainda assim, de acrescentar-se que, por outro lado, emerge agora o receio de algumas Escolas assumirem um papel que extravase as suas competências reconhecidas legalmente, em particular em matérias de extrema gravidade e sensibilidade, como é o caso de maus-tratos e abusos sexuais. A título de exemplo, foi apresentado um caso em que os responsáveis escolares, sem comunicarem à CPCJ local, às autoridades policiais ou ao MP, diligenciaram uma investigação sumária relativa a um caso de suposto abuso sexual, concluindo superficialmente pelo descrédito da denúncia em face da conduta menos virtuosa da jovem denunciante. Todavia, decorrido um mês e sem qualquer justificação, decidem sinalizar o caso à Comissão, tendo esta efectivamente intervindo, mas já com o quadro factual muito posto em crise pela excessiva actuação da entidade de primeira linha.

As sinalizações por técnicos de entidades públicas e com competência em matéria de infância e juventude que solicitam o anonimato continuam a ser frequentes. Mantém-se, por isso, o índice de desconforto no Sistema de Promoção e Protecção, atendendo a que em alguns casos o funcionário ou técnico denuncia a situação à revelia da Entidade.

As denúncias anónimas ocorrem, todavia, com maior incidência, bem é de ver, nas situações de proximidade de vizinhança e família. Em regra, o denunciante identifica-se, solicitando, porém, o anonimato. Nas situações em que tal não ocorre, o meio utilizado para a manutenção do anonimato é o telefone, o que promove o risco de, deste primeiro contacto, resultarem lapsos e falhas de informação. Para isto, contribui ainda a inexistência, na generalidade das Comissões, de um qualquer guião de sinalização. Por força do anonimato da fonte, que por natureza não pode voltar a ser contactada, estes lapsos e falhas dificultam a actuação da CPCJ, quer para a identificação do caso, quer para a fundamentação de uma concreta situação de perigo que legitime a sua intervenção, razão pela qual é muito importante apostar em métodos de recolha de uma base de informação nas denúncias.

A prática das Comissões no contacto imediato com os casos sinalizados é de cariz formal e burocrático (salvo situações de urgência ou de perigo grave), sendo mediada por contactos via correio, em regra por duas convocatórias escritas e a terceira por recurso às forças policiais. Geralmente, a primeira audição não ocorre antes de uma ou duas semanas após a sinalização. As Comissões com um elevado número de processos apresentam ainda diversas dificuldades logísticas (em algumas, há falta de

espaço físico e com a devida dignidade para o desempenho das suas funções e competências) e falta de recursos humanos intimamente associada à falta de disponibilidade dos membros que integram a composição restrita. Esta realidade impõe às CPCJ's o estabelecimento de prioridades de intervenção, pelo método da triagem dos casos conforme o conteúdo da denúncia e suposta gravidade das situações de perigo. Não obstante, não há uma prática uniformizada entre todas as Comissões, dependendo da sua organização interna o respectivo *modus operandi*.

Em particular, foi relatado, por uma Comissão com elevado volume processual, que as limitações de tempo e disponibilidade dos gestores de processo, bem como de espaço físico, condicionam as marcações das audições, o que implica, na falta de um dos notificados, o protelar no tempo de nova marcação, arrastando-se a primeira marcação, em alguns casos, em mais de um mês. Se é verdade que a generalidade dos técnicos identifica estas situações com os casos *não graves*, importa não deixar de atender a que a actuação daqueles parecerá, muitas vezes, demasiado relapsa perante os propósitos de uma intervenção precoce e célere.

As Comissões têm revelado dificuldades na densificação do conceito de superior interesse dos adolescentes, desde logo por falta de respostas adequadas. Comecem a aparecer casos em que há oposição à intervenção da Comissão por parte dos maiores de 12 anos e a taxa de sucesso das medidas aplicadas a crianças com mais de 14 anos é reduzida, pela constante violação das medidas aplicadas. Salvo raros casos relatados (que passam pelo apoio para a autonomia de vida), não há, todavia, em regra, recursos

adequados à protecção dos adolescentes, motivo pelo qual urge perceber para onde nos encaminharia o superior interesse em causa.

Em matéria de intervenção ao nível dos procedimentos de urgência, as Comissões partilham um sentimento de insegurança na ponderação e avaliação das situações de perigo que devem justificar uma intervenção na modalidade de urgência, conforme o artigo 91.º da LPCJP. E isso deve-se, sobretudo, à situação delicada e de potencial perigo, e à ausência, em alguns casos, de um canal de comunicação directo com o Ministério Público com vista a uma legitimação prévia de actuação.

Mantém-se ainda a prática de actuação *ad hoc*, com base na experiência da Comissão, sem que exista qualquer protocolo de intervenção estandardizado nos procedimentos de urgência. Ora, em virtude disso mesmo, os técnicos das CPCJ's sentem-se a trabalhar "sem rede", receando que a sua actuação se torne facilmente atacável. Este risco é, aliás, tanto mais grave quanto os procedimentos de urgência se traduzem num pequeníssimo número de casos das Comissões, inviabilizando, assim, a formação de rotinas claras e potenciando os erros. Sendo estas as decisões que mais põem à prova a legitimidade e competência das Comissões, parece imprescindível uma clarificação do que se espera dessa sua intervenção, conclusão a que só com recurso a experiência, muita ponderação e partilha de saberes será possível chegar.

Em geral, porém, a articulação das Comissões com as autoridades policiais foi muito positivamente referida. Foi opinião geral das Comissões que a relação institucional e de trabalho com estas autoridades se pauta por uma grande colaboração, assumindo-se como imprescindível para uma rápida e

eficaz intervenção em sede de procedimento de urgência. E esta dimensão da colaboração entre entidades é, de facto, muito importante, acautelando os casos em que a tomada de decisão quanto ao procedimento de urgência se “prolonga” no tempo, aguardando o consenso quanto à situação de perigo justificativa da intervenção.

Quando a acção policial é solicitada no âmbito de um procedimento de urgência, por vezes ficam por determinar as funções e competências respectivas de cada entidade, havendo alguma margem de discricionariedade na interpretação legal. Uma das Comissões ouvidas perfilha, pois, o entendimento de que a presença das forças policiais deverá ser sempre obrigatória. A verdade, contudo, é que uma saudável articulação entre Polícias e Comissão só acarreta vantagem nestes casos, em que a intervenção não pode dizer-se feita com base na negociação que é paradigma da CPCJ's.

2. Os sujeitos

O funcionamento da CPCJ na sua composição alargada não passa de um resquício legal, não funcionando de facto e atentas as suas atribuições. Nos poucos casos em que actua, tal resulta do impulso dos membros da comissão restrita. Foi, por todas as Comissões ouvidas, criticado o método de selecção dos membros desta composição alargada e a falta de consciencialização das atribuições e competências para a realização de um trabalho efectivo. Em regra, o quadro desenhado da comissão alargada resume-se a poucas reuniões anuais em que apenas uma parte dos membros está presente e em que é notório o desconhecimento relativamente aos assuntos em causa.

À comissão alargada é, pois, imperioso atribuir competências específicas exequíveis, questionando-se se alguns membros das comissões na sua composição restrita deveriam fazer parte da sua composição alargada, para promoção de uma sua intervenção e responsabilização autónoma.

Indubitavelmente, um dos pontos de reconhecido mérito da LPCJP é promover a composição multidisciplinar das Comissões, potenciando a inclusão de elementos das mais díspares proveniências. Contudo, as Comissões são compostas, em regra, por técnicos de serviços públicos (e por técnicos de reforço nas Comissões de grande movimento processual). Esta realidade decorre das dificuldades de disponibilização de técnicos de outras entidades para o desempenho de funções na Comissão em prejuízo do trabalho no serviço de origem. Em algumas Comissões, há falta de técnicos formados em psicologia, educação, saúde, direito, ou outras, pelo que apresentam uma composição restrita estritamente social.

Mantém-se, como principal carência das Comissões a este nível, todavia, a necessidade de colaboradores a tempo inteiro. O tempo disponível por parte dos técnicos para o trabalho na Comissão não se apresenta em muitas situações como suficiente, impondo, desde logo, a burocratização daquela, confinada a dias certos de funcionamento. Outras razões prendem-se essencialmente com o volume de trabalho e com as dificuldades de compatibilização entre as funções no serviço de origem e as funções na Comissão, em particular na interpretação do artigo 25.º, n.º 2, da LPCJP: a prioridade do serviço da CPCJ relativamente ao que exercem nos respectivos serviços.

Muitas Comissões não contam sequer com um elemento encarregado dos aspectos de secretaria, sobrecarregando os técnicos gestores de casos com tarefas administrativas. Algumas vozes entendem que, ao serem desonerados destas tarefas, os técnicos acabariam por descobrir tempo sobran-te para o acompanhamento dos casos em concreto, para as visitas domiciliárias e para a redacção dos relatórios.

Outra questão apontada por algumas Comissões é a definição do estatuto dos técnicos que integram a Comissão, designadamente quando ocorre o regresso aos serviços de origem. A existência de Comissões em cada sede de concelho, sem atentar nas particularidades de cada concelho quanto às necessidades de protecção, leva a que não haja uma gestão racional e eficiente dos meios, prejudicando a qualidade da intervenção. Desde logo, há Comissões que apresentam elevado volume processual e em que, mesmo com elementos cooptados, a distribuição de processos é excessiva. Outras Comissões apresentam configurações excessivamente alargadas face ao volume processual, questionando-se, atenta a realidade demográfica, a necessidade de serem designadas ao nível concelhio (e não inter-municipal), bem como a eficiência da sua intervenção.

Existem ainda assimetrias na intervenção e composição das Comissões perante as entidades existentes nos diversos concelhos, que muitas vezes colocam entraves na aplicação de medidas de acolhimento institucional ou promovem um efeito perverso das mesmas (designadamente, quanto à distância, acessibilidades e custos na regularidade das visitas dos progenitores aos filhos).

A inexistência de respostas institucionais especializadas para doentes mentais, assim como de prográ-

mas e projectos de intervenção e formação parental, põe em cheque a eficácia e utilidade da intervenção das Comissões, que se limita a ser, na maioria dos casos e face à medida mais aplicada — apoio junto dos pais — puramente reactiva. Há um claro défice nos recursos e meios para fins de execução das medidas, bem como inexistente uma objectiva política nacional e regional a este respeito, estando a maioria das Comissões que não integram grandes centros urbanos dependente dos seus recursos próprios e da vontade do Município.

Em regra, as Comissões que integram circunscrição judicial de competência de um Tribunal de Família e Menores apresentam menos razões de queixa na relação estabelecida com o Tribunal. Não deixaram, é certo, de ser apontados casos em que, mesmo tratando-se de Tribunais de Comarca, há um bom relacionamento com o MP. Mas realçou-se a necessidade de especialização e consciencialização para as questões do direito dos menores, como móbil de uma actuação adequada e de qualidade por parte dos magistrados.

Lamentou-se que, em algumas comarcas pequenas, a função de MP seja desempenhada pela figura do Representante que, por inerência do cargo, não apresenta qualquer formação na área, por se encontrar, em regra, arredado de quase todas as licenciaturas em direito o direito dos menores.

O bom relacionamento e profícua colaboração entre o MP e as Comissões reforça o papel destas, evitando que sentimentos de desconfiança, como alguns partilhados nas sessões, conduzam ao encobrimento de situações pendentes nas Comissões ou ao não envio (e conseqüente arquivamento) de situações de perigo.

A existência de canais de comunicação privilegiados e a tendencial proximidade do MP à CPCJ — nas situações em que isso sucede — permite uma protecção mais eficaz e célere, sendo este um exemplo de uma boa prática, ainda que não de uso generalizado.

Um dos riscos e falhas apontadas na ausência de diálogo e cooperação entre a Comissão e o MP é o hiato temporal que medeia o envio do processo para a fase judicial e a intervenção do Tribunal. Em muitos dos casos relatados há uma demora excessiva na decisão sobre a protecção do menor, sendo que há alguns exemplos em que este momento se apresenta como um vazio na protecção do menor.

Em relação ao artigo 68.º, al. d), da LPCJP, por exemplo, as Comissões desconfiam do propósito daquele dever de comunicação (desde logo, atendendo à possibilidade de intervenção do MP — *vide*, porém, o artigo 71.º da mesma Lei), furtando-se, muitas vezes, ao seu cumprimento. Foram relatados muitos casos com arrastamento da situação para lá dos 6 meses de referência sem que nada tivesse sido comunicado, a esse propósito, ao MP. Tal situação, que se deve, quase sempre, ao receio das consequências da comunicação e da intervenção do MP — como um maior distanciamento no acompanhamento do caso avocado para tribunal — foi reiteradamente explorada pelos elementos gestores deste projecto, que por diversas formas procuraram sensibilizar os técnicos, não só para o cumprimento da lei, mas também para o facto de a comunicação, nesta hipótese, não operar a temida automática avocação do processo por parte do MP.

O cumprimento do dever de comunicação por parte das Comissões é reflexo da qualidade de rela-

ção estabelecida com o MP e os Tribunais. Algumas Comissões apresentam desconfiança na capacidade do Tribunal para proteger de forma eficaz os menores, desde logo pelo assoberbamento das equipas técnicas de Apoio ao Tribunal ou — num caso concreto de uma Comissão — pela deficiente actuação do Representante do Ministério Público, por falta de experiência e preparação técnica.

Esta posição, todavia, se tem, no início do processo, logo esta consequência, implica, ao longo da sua execução, que alguns casos perdurem pendentes na Comissão, com sucessivas revisões ou, numa situação mais grave, que seja remetida para as entidades de base a intervenção numa situação de perigo pela ausência de legitimação da intervenção da Comissão.

Revela-se, pois, como muito importante — tendo sido partilhada experiência de algumas Comissões neste sentido —, a existência de um canal de comunicação entre as Comissões e o MP, em particular tendo em vista a legitimação da actuação da Comissão em situações mais sensíveis (por exemplo, para obtenção de consentimento e procedimentos de urgência), partilha de informações e celeridade na transição do processo da Comissão para o Tribunal.

As Comissões, em geral e tal como já adiantámos, partilham da opinião que as relações com as autoridades policiais são boas, variando o nível de cooperação de Comissão para Comissão, também com base no papel representante da polícia no seu seio. O papel das autoridades policiais, enquanto entidades de base e de fácil acesso à comunidade, é muitas vezes aproveitado na recolha de dados e de informações, sobretudo em matéria de localização

informal de pessoas cujo consentimento é necessário. Mas é de destacar que a articulação e actuação concertada entre as Comissões e as autoridades policiais se faz sentir com maior eficácia nos meios pequenos, reforçada pela proximidade de intervenção e meios de comunicação directos e informais.

De todas as Comissões ouvidas, constata-se que a autonomia concedida apresenta um efeito perverso na sindicância da qualidade e eficiência da sua actuação. Grande parte das CPCJ's sente-se abandonada à sua sorte e sem que seja em algumas situações reconhecida a sua função e competência. Face visível deste estado de coisas prende-se com as dificuldades na relação com as entidades de base, o que dificulta a execução das medidas aplicadas na Comissão (por vezes, as entidades de base não reconhecem a *autoridade e função* das Comissões no âmbito dos níveis de actuação), assim como a obtenção de informação necessária para a avaliação da situação (designadamente, quanto às informações clínicas da situação da criança).

O MP assume aqui particular importância, ainda que se tente, na maioria dos casos, salvaguardar o espaço autónomo da actuação da Comissão. Mas é imprescindível para fins de responsabilização e melhorias no Sistema de Promoção e Protecção, assegurar a existência de uma entidade que assuma uma efectiva supervisão da actuação das Comissões e que congregue as sinergias e recursos de resposta daquelas face às insuficiências ou falta de resposta local.

3. Os pressupostos

Os pressupostos da intervenção das CPCJ's foram alvo das ponderações do Observatório Per-

manente da Adopção ao longo do último ano. O melhor exemplo disso mesmo é o consentimento, designadamente nos casos em que um dos progenitores se encontra ausente. Quanto a esse pressuposto, elaborou o OPA uma proposta de redacção alterada dos artigos 9.º e 11.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.

Um equilíbrio quanto a este aspecto só aparentemente se apresentará fácil. Por um lado, não estamos ao nível da mera compatibilização dos consentimentos dos pais, mas no seio de questões tão dúbias como as que podem colocar-se quando a criança, tendo pais, se encontra permanentemente inserta no agregado familiar de avós ou com um guarda ocasional. Por outro, porque a realidade não se distingue entre pais presentes e pais ausentes, havendo várias nuances desta participação na vida dos filhos e, além disso, da veracidade do consentimento prestado.

Não é unânime a actuação das diferentes Comissões a este nível, sendo certo que aqui apareceu como determinante da sua opção a relação que mantém com o MP. Quando a relação entre a Comissão e o MP se pauta por contactos frequentes e alguma cumplicidade, surgindo o Procurador como um elemento apaziguador de dúvidas e casos difíceis em matéria de interpretação legal e de compatibilização de interesses, para estas situações há quase um código de actuação. Normalmente, comunicada a situação ao MP, entendendo-se que a proximidade das Comissões apresenta vantagens na averiguação e acompanhamento da situação de perigo, a actuação é feita a coberto de apenas um consentimento. Surgindo, posteriormente, o progenitor com o consentimento em falta, pode este prestá-lo e apresentar-se

até como solução para a situação de perigo, ou recusar a intervenção da Comissão, passando, desta feita, o processo para Tribunal.

Distintamente, algumas Comissões optam pelo encaminhamento automático destes casos para Tribunal ou, ainda, por intervir com apenas um consentimento, sem necessidade, sequer, de comunicação ao MP, obtendo o consentimento em falta posteriormente, se possível.

Ora, o que importa concluir é que a opção da lei é muito clara quanto à necessidade de vinculação de ambos os pais, não inibidos, à intervenção da Comissão, razão pela qual uma excepção a esta regra se encontrará justificada apenas se houver impossibilidade de estabelecer o contacto e o MP "validar" o prosseguimento do processo a coberto de apenas um consentimento.

A complexidade da questão dos consentimentos aumenta quando, existindo progenitores, a criança ou jovem se encontre em permanência com outras pessoas. Na realidade, o que importa reter nestes casos é a importância da participação e adesão deste terceiro para a estabilidade da intervenção imediata quanto a estas crianças. Não se tratando de uma hipótese em que o guarda (de facto) é quem provoca a situação de perigo, a sua colaboração pode ser preciosa. Apesar de tudo, o princípio da intervenção não deverá sofrer entorses quanto à necessidade de consentimento dos pais, de que poderá abdicar-se apenas quando for manifestamente impossível obtê-lo.

A intervenção das Comissões caracteriza-se pela vantagem da proximidade às famílias, o que determina a facilidade com que se obtêm os consentimentos. Mas importa não olvidar, por outra banda, que

a certeza de que o processo em Tribunal se arrastará por mais tempo e o acompanhamento da execução das medidas não será tão próximo condicionará, segundo algumas Comissões, que quem tem de prestar o consentimento o não faça, adiando a inevitável intromissão na vida da família. Esta intromissão é posta em causa pelos pais ou responsáveis pelos menores, restando clara nos casos em que os seus consentimentos não o são efectivamente, uma vez que, ao longo da execução da medida e depois de terem subscrito o acordo, estas pessoas dificultam o sucesso do processo.

Obviamente que os condicionalismos deste consentimento aparente são mais evidentes nas hipóteses em que quem consente é simultaneamente causa da situação de perigo. Mas o desconforto perante a supervisão da equipa técnica pode também resultar simplesmente no cumprimento de uma regra de zelo pela privacidade da família.

Em decorrência do que vem dito, é possível afirmar que o consentimento é negociado e prestado mediante um esclarecimento que se pretende completo e actual, mas também em face de uma determinada equipa técnica, *maxime* de um gestor de caso. Por isso mesmo, bem se entende o procedimento de solicitar novo consentimento relativamente aos processos transferidos. De facto, a relação de confiança que também enforma a decisão de consentir perante uma determinada Comissão não é elemento de fraca valia na consideração da seriedade do consentimento, pelo que tem de ser atendida.

A maior parte dos técnicos reconhece que a intervenção negociada das Comissões e o facto de estarem mais próximas dos destinatários da interven-

ção, pertencendo os seus actores a serviços de base que frequentemente conhecem e dominam a dinâmica familiar complexa, possibilita acordos e sucessos que em Tribunal dificilmente se lograriam. Por um lado, há o assoberbamento das EMAT's e, por outro, a carga compulsória que a maioria das medidas aplicadas por um juiz sugere nos pais ou outros responsáveis pela criança ou jovem.

A negociação em que se baseia a subscrição de acordos ao nível das CPCJ's contrapõe, todavia, um constrangimento: a falta de instrumentos de facilitação da execução e efectivação das medidas. Quando aconteça a situação do constante incumprimento do acordo, ainda que mascarado, a única via ao alcance dos técnicos é a remessa para Tribunal. Os técnicos entendem, porém, que é da essência da CPCJ não se constituir numa primeira instância relativamente ao Tribunal, pelo que a grande maioria aceita a inevitabilidade desta incapacidade de determinar o cumprimento dos acordos.

Finalmente, tem interesse relembrar a controversa questão da intervenção negociada em casos de abuso sexual intra-familiar, designadamente quando é necessário obter o consentimento do suposto abusador. Este aspecto divide a opinião dos técnicos e também dos elementos do grupo permanente do Observatório Permanente da Adopção. Na realidade, a necessidade de obtenção destes consentimentos gera desconforto na equipa técnica, seja porque é preciso esclarecer o suposto abusador do motivo da intervenção, seja porque a prática mostra que, embora não seja difícil de obter, este consentimento é viciado, constituindo-se o seu declarante, frequentemente, como um gera-

dor de dificuldades no apuramento da situação e na intervenção propriamente dita. O trabalho mostrou-nos, porém, que nem sempre é feito o esclarecimento quanto ao real motivo da intervenção da CPCJ e que, no limite, algumas Comissões intervêm, nestes casos, com base apenas no consentimento do não abusador, dando disso conhecimento imediato ao MP.

Por isso, pela disparidade de actuação que o tema acarreta, na opinião de alguns técnicos, estes casos deviam seguir, *ab initio*, a via do processo judicial. O Observatório Permanente da Adopção está, contudo, a trabalhar num projecto de protocolos de actuação a este nível, razão pela qual não é ainda acabado o nosso juízo quanto a este assunto. Certo é que é preciso não descuidar a importância de diferentes vertentes de intervenção nestas hipóteses, desde logo uma de protecção e outra de investigação criminal.

4. As medidas de protecção

Da auscultação de CPCJ's em todo o país (continente e ilhas), é possível concluir, como, aliás, adiantámos no ano passado, que a medida mais aplicada é o apoio junto dos pais. As Comissões intervêm, na esmagadora maioria dos casos, convictas da possibilidade de recuperação das famílias e em casos de negligência. Por isso, é decorrência natural que a medida de protecção aplicada seja a menos intrusiva possível.

O apoio junto de outro familiar e a confiança a pessoa idónea são também medidas frequentemente aplicadas, embora, comparativamente com a primeira, em muito menos casos. O escopo da sua

aplicação é também o investimento e recuperação da família biológica, facilmente se percebendo que em determinados casos o afastamento da criança ou jovem de casa por algum tempo permitirá reorganizar a família e propiciar o seu retorno com efectiva qualidade.

A falta de programas de Educação Parental surge, por isso, como uma queixa bastante frequente das Comissões. Muitos técnicos sentem que o seu trabalho de acompanhamento e devolução (ou desenvolvimento de princípio) de competências parentais é posto em causa pela ausência de respostas. Algumas IPSS's têm acompanhado esta necessidade, empenhando-se na criação de respostas a este nível. Porém, os projectos são apresentados para um determinado lapso temporal, as mais das vezes muito curto, sem continuidade. A resposta tem, pois, passado pela formação que é possível ser dada pelos próprios técnicos, dentro dos condicionalismos da sua carga horária.

Foi-nos apresentada, pelo menos por duas Comissões, uma medida intermédia, combinada, entre as medidas em meio natural de vida e as medidas de colocação. Exemplificando, estamos perante esta nova medida quando uma mãe adolescente tem um bebé que se entende não lhe dever ser retirado, mas não goza de qualquer suporte familiar ou outro e não tem adquiridas todas as competências maternas. Nesta hipótese, foram-nos apresentadas duas vias de solução: a primeira, preconiza que se aplique uma medida de apoio junto da mãe em contexto institucional, dependente da adesão da jovem a permanecer em contexto institucional, ficando salvaguardado no acordo que esta não pode retirar o filho da Instituição, também subscritora e entidade de

retaguarda; outra, de aplicação de duas medidas sucessivas — de acolhimento em Instituição à mãe e de apoio junto da mãe ao bebé. Somos favoráveis à primeira hipótese, desde logo porque acautela o facto de a criança não poder ser retirada da Instituição sem que haja revisão do acordo. De facto, quando, na segunda possibilidade, a mãe decide, por exemplo, sair da Instituição e retirar o consentimento à intervenção, aguardando posteriores diligências em Tribunal, o bebé pode permanecer consigo, uma vez que não é acautelada a sua permanência na Instituição.

Nas mesmas hipóteses de mães adolescentes, foi-nos ainda referida a possibilidade de ser aplicada ao filho a medida de apoio junto da mãe e à mãe a de apoio junto dos pais, apoio junto de outro familiar ou confiança a pessoa idónea, dependendo da retaguarda que se preveja.

Quanto às medidas de colocação, importa referir que o acolhimento familiar é uma medida com pouquíssima expressão na grande maioria das Comissões. A selecção das famílias e a sua configuração profissionalizada determinam que em muitos concelhos não se encontrem estas famílias e as CPCJ's se abstenham de encaminhar as crianças para fora. Deste modo, a alternativa às medidas em meio natural de vida tem sido a institucionalização.

O acolhimento institucional convoca algumas reflexões mais detidas. A execução da medida exige um acompanhamento pela equipa da Instituição, a par do que a Comissão empreende. Por isso, não nos parece acertada a opção de enviar o processo para a CPCJ do local da Instituição, mesmo quando a permanência do menor se prolongue por mais de três meses. Quando a medida de acolhimento ins-

titucional é aplicada, nada indica que o projecto de vida do menor não seja o retorno à família. Aliás, bem pelo contrário. Quando a medida aplicada tenha em vista o encaminhamento para outra saída, de corte, como a adopção, o processo terá de ser remetido a Tribunal e, portanto, deixará de ser acompanhado pela CPCJ, inexistindo o problema da sua competência territorial. Assim sendo, quando este acolhimento é decidido, o que se espera é que, a par da permanência da criança ou jovem no contexto institucional, a família seja trabalhada tendo em vista a reintegração do elemento deslocado. Ora, o que nos parece adequado é a manutenção do processo em acompanhamento pela CPCJ do local de residência da família (em natural articulação com a equipa técnica da Instituição).

152 Casos há, porém, em que o acolhimento institucional, ainda que sem esse objectivo inicial, acaba por tornar-se um facilitador do encaminhamento do projecto de vida do menor para fora da família biológica. A especificidade dos efeitos de aplicação desta medida decorre, nomeadamente, da distância física real entre a Instituição e a CPCJ/família e das orientações internas da resposta de acolhimento.

Concretamente, precisamos atender à realidade insular quando não há Instituição sediada na ilha. De facto, ao tomar a decisão de institucionalizar um menor noutra ilha, a CPCJ tem de estar consciente das dificuldades que estará a gerar para a manutenção e fortalecimento dos vínculos com a família. Reconhecermos como assente este aspecto não nos impede, porém, de salientar os casos em que a retirada de casa é imperativa mas não se encontram outras soluções em meio natural de vida e também

não se pretende correr o risco de fazer perecer mais ainda os laços biológicos. Muitas vezes, então, a protecção não é feita da melhor forma, não existindo um investimento sério na definição do futuro, adiando-se as retiradas e remendando-se, com acompanhamento e apoio mais ou menos eficaz de parceria com as entidades de base, uma situação que exigiria outra decisão. Compreendemos bem a dúvida e o peso de onerar a família e o menor com uma distância difícil, mas a verdade é que este argumento não pode valer como fundamento para a inacção!

Certo é que, mesmo no continente, há distâncias físicas determinantes da deterioração das relações familiares, não sendo possível assegurar que as visitas aconteçam com a periodicidade saudável. Apesar de tudo, foi mais fácil perceber a forma como esta limitação faz perigar uma verdadeira protecção dos menores em causa quando ouvimos as Comissões das ilhas.

A adopção acaba, portanto, por resultar, nestas hipóteses, como um projecto de vida ponderado num momento posterior, mas fortemente condicionado pelas decisões precedentes. Outros factores poderão ainda concorrer no mesmo sentido. De facto, também condicionada é a decisão de encaminhamento para a adopção baseada na falha dos vínculos próprios da filiação, quando em causa estejam Instituições internamente determinadas pelo afastamento das famílias. Ao elaborar um horário de visitas incompatível com o expediente laboral dos pais das crianças ou jovens acolhidos, bem é de ver, a Instituição colabora na quebra dos vínculos. Por conseguinte, relativamente ao acolhimento institucional, é importantíssima a decisão da medida, mas

também a escolha da Instituição. Esta escolha, porém, não é feita pelas Comissões, pelo que é importante a articulação com a Segurança Social no sentido da melhor proposta.

O encaminhamento para a adopção é ainda visto com alguma resistência por algumas Comissões. Foram relatados casos, ao longo destes dois anos, em que facilmente se poria em cima da mesa a opção daquele encaminhamento, mas em que, perante a interrogação dos elementos do OPA, os técnicos preferiam exaltar as características da família "só um pouco má". A verdade é que o investimento nestas famílias decorria, algumas vezes, há largos anos, sem que nenhuma melhoria significativa houvesse a registar. Por isso, não será demais afirmar que, embora o caminho não esteja já no início, há ainda algum trabalho a ser feito relativamente à sensibilidade dos técnicos quanto à importância do tempo da criança e à necessidade de decisões tão ponderadas quanto expeditas sobre o seu projecto de vida.

Algumas Instituições tomam a liberdade de pedir a confiança judicial do menor acolhido, em desacordo, muitas vezes, com a definição de futuro traçada pela Comissão que aplicou a medida. Esta não nos parece, contudo, resposta que possa valer como forma de aumentar os casos de adopção e de os agilizar. Primeiro, porque o acompanhamento da execução da medida também tem de ser feito pela CPCJ, que pode estar a trabalhar a família tendo em vista o retorno do menor; depois, porque a solução, estando processo de promoção e protecção pendente e tendo em conta a vantagem do encaminhamento para a adopção, deverá passar pela sugestão ao Tribunal da aplicação da al. g) do artigo 35.º da LPCJP e não pela confiança judicial.

Finalmente, resultou destas reuniões a constatação de uma emergente problemática para que não existe solução adequada ao nível legal — falamos dos casos de jovens que se entregam a comportamentos desviantes, colocando-se em perigo, sem que os responsáveis sejam capazes de os afastar dessa situação. A dificuldade de aplicação de uma medida de apoio para a autonomia de vida, desde logo por falta de verbas, e a falta de adesão do jovem, levam a que estes sejam frequentemente casos de insucesso. É verdade que vão surgindo algumas respostas, designadamente no sistema de ensino. Mas são ainda muito insuficientes estes recursos, impondo-se repensar o papel do Sistema de Promoção e Protecção quanto a estes jovens. A própria institucionalização falha nestas hipóteses, desde logo porque, não oferecendo aliciantes aos jovens, os vêem fugir frequentemente, tentando a sua sorte numa Sociedade que se revela incapaz de lhes responder às necessidades de protecção.

A execução de medidas e o acompanhamento das situações prolonga-se no tempo, em alguns casos, muito para além dos dezoito meses. Mesmo as Comissões que não admitiram este acompanhamento confessaram, aqui ou ali, ao longo da conversa, a necessidade, quanto a determinadas famílias, de frequentes reaberturas. Não é inócuo pensar que o apoio a algumas das famílias sinalizadas se impõe para lá dos dezoito meses, sem que daí advenha, de facto, qualquer prejuízo para a criança ou jovem que, apesar de tudo, deverá ter um projecto de vida que passe pela família biológica. A verdade, todavia, é que para este acompanhamento estão vocacionadas as entidades de base, como o Centro de Saúde e a Escola, a quem caberá gerir as debilidades da família

e encontrar formas de as esbater no acompanhamento frequente do menor.

A existência de uma rede informal de parcerias, frequentemente comprometida no acordo e que deve prolongar o seu trabalho para além dele é, pois, condição *sine qua non* de sucesso de muitos casos. Sem essa rede de suporte, muitos casos não se fechariam nunca. A grande maioria dos processos começa e acaba na Comissão, sem que o Tribunal seja alguma vez chamado a intervir. É esse também o objectivo da lei, pelo que andam bem as CPCJ's que tentam resolver o mais próximo da base possível os problemas com que se defrontam. Nessa empreitada, porém, não lhe cabe estar isoladas, em manobras mais ou menos abstractas de arquivamentos seguidos de reaberturas. Antes se defende que a rede, essa sim acompanhante sem prazos, se constitua como auxiliar das famílias, das crianças e dos jovens alvo de intervenção.

154

Desde o momento em que é feito o acordo até ao termo da sua validade, algumas Comissões conseguem apenas saber do processo e, conseqüentemente, do menor, nas datas das revisões. Este problema resulta, como aliás deixámos já expresso no Relatório do ano passado, do próprio modelo de funcionamento das Comissões. Somos hoje absolutamente convictos de que as vantagens inerentes ao compromisso das Entidades ali representadas não esgotam o papel confiado à CPCJ. Não é possível pensar seriamente na protecção das crianças com intervenções descontínuas e estanques como o prazo da lei.

A realidade apela a que se repense a estrutura da Comissão, sendo certo que não somos favoráveis à sua completa profissionalização. O que nos

parece imperativo é prever a existência de um corpo de técnicos (independentemente do seu número, a atribuir consoante o volume processual e que, no limite, seria um) presente e operacional com o objectivo da protecção a qualquer hora. A prevalência do trabalho da Comissão sobre o dos serviços de origem é, na prática, para os técnicos, uma miragem — não são dispensados de responder pelo sucesso dos mesmos itens por que se responsabilizavam antes no serviço de origem, não vêem o seu trabalho em sede de Comissão reconhecido, nem para efeitos de avaliação, nem de progressão na carreira. Muitas Comissões funcionam, pois, e há que dizê-lo, à custa de um grupo de pessoas mais ou menos bem intencionadas, com um compromisso técnico que frequentemente tem de ceder, descontentes e inoperantes. Há uma outra realidade — séria, empenhada, operante e concretizadora — mas o Sistema de Promoção e Protecção não se esgota nela, razão pela qual é possível dizer que este anda a muitas velocidades pelo país fora.

A relação das Comissões com o Tribunal é ainda ponto a que não podemos furtar-nos. Na realidade, desta relação e da sua qualidade pode depender também o sucesso de um projecto de vida.

Embora não seja líquido afirmar que a relação com os Tribunais de Família e Menores se pauta por um maior entendimento que a mantida com os Tribunais de Comarca, a verdade é que, em princípio, a competência especializada acautela alguns receios apontados. É manifesta a falta de formação nesta área, não só ao nível dos técnicos das CPCJ's, mas também de muitos juizes e pro-

curadores. A aposta na formação e especialização é, por isso, fundamental.

Ponto fulcral na análise destas relações prende-se com o facto de alguns Tribunais remeterem a execução da medida aplicada para a CPCJ que encaminhou o processo para a fase judicial. De facto, não é impossível prever casos em que o encaminhamento se tenha dado por outras razões que não qualquer quebra da relação de confiança entre a Comissão e a família e em que a proximidade daquela facilitará a execução e acompanhamento da medida. E assim, nesse pressuposto, não nos parece que deva excluir-se a possibilidade de o juiz solicitar a colaboração da CPCJ na execução na medida, assim como é papel intrínseco das entidades de base potenciar o sucesso de um projecto de vida em curso.

Apesar de tudo, porém, casos há em que este pedido de colaboração coloca os técnicos perante uma situação muito difícil, sobretudo quando o processo tenha sido encaminhado em virtude de uma falta ou retirada de consentimento. Nessas hipóteses, a proximidade que é apanágio da intervenção consentida das Comissões é testada e vencida logo de base, razão pela qual há grande dificuldade no comprometimento com o sucesso da medida judicialmente aplicada. É certo que a carga processual das EMAT's justifica as tentativas todas de agilizar os acompanhamentos à execução, mas, em se tratando destes casos extremos, parece-nos que não haverá vantagem na "descida" do processo. Antes se afigura melhor solução o compromisso, como é de esperar, das entidades de base, com competência em matéria de infância e juventude, no acompanhamento e numa certa "supervisão" do cumprimento do acordo ou da decisão judicial.

A sensibilidade dos magistrados quanto à matéria dos menores é fundamental para uma boa decisão. Tivemos, no último ano, oportunidade de ouvir uma Comissão que "articula" com um representante do MP, num Tribunal onde são arquivados praticamente todos os processos de Promoção e Protecção encaminhados pela CPCJ, seja por falta ou retirada de consentimento, seja pela sugestão de encaminhamento para a adopção. Esta realidade dificulta a compreensão do papel do Tribunal, levando os técnicos a resistirem ao encaminhamento das situações. Ora, esta solução faz perigar enormemente muitos projectos de vida desejáveis, pelo que se impõe reflectir sobre o impacto real do desconhecimento e desinteresse dos magistrados nas finalidades do Sistema de Promoção e Protecção.

5. As saídas definitivas

Um dos primeiros trabalhos do Observatório Permanente da Adopção foi perceber os possíveis projectos de vida para as crianças e jovens alvo da intervenção das CPCJ's. Depois de empreendido esse esforço, concluímos que as soluções de continuidade relativamente a estes projectos de vida são o regresso à família biológica ou o encaminhamento para a adopção, a confiança a uma terceira pessoa ou a autonomia de vida. Depois, bem é de ver, algumas crianças ou jovens acabavam por permanecer até à maioridade institucionalizados, apresentando-se esta via como mais uma possibilidade de projecto de vida.

A necessidade de repensar sobretudo estes casos e apresentar uma alternativa a estas institucionaliza-

ções sem prazo, levou o Observatório Permanente da Adopção a conceber o instituto do Apadrinhamento Civil. Este instituto apresenta-se como mais uma alternativa, não ocupando o lugar de nenhuma das existentes, antes acrescentando uma solução ao panorama legal. Apresentámos este instituto, ao longo de todo este último ano, a todas as Comissões. Das 14 ouvidas, registámos apenas uma com juízo desfavorável, sendo certo que os seus receios partiam da dificuldade de selecção destes candidatos. De facto, o processo de selecção dos candidatos a padrinhos tem de ser ponderado, não sendo exigíveis os mesmos pressupostos que para a adopção. E, por outro lado, importa não esquecer que as crianças ou jovens encaminhados para o apadrinhamento carecem de um juízo de não adoptabilidade, pelo que não serão fundadas as dúvidas quanto ao perigo de todos os padrinhos pretenderem, depois, ser adoptantes. Os pressupostos são distintos e o processo tem de esclarecer-se de princípio.

A esmagadora maioria das Comissões, distintamente, acolheu muito bem o instituto, ensaiando logo na reunião a compatibilização deste com casos concretos em mãos. Por isso, aos elementos do Observatório Permanente da Adopção responsáveis por este projecto parece, sem hesitações, que, bem difundido e esclarecido, o Apadrinhamento Civil receberá a simpatia e vontade de aplicação por parte dos técnicos.

Restam, porém, as dúvidas quanto à solução para os casos de auto-colocação em perigo sem que os responsáveis pelos jovens tenham capacidade para lhe fazer frente. A ausência de uma resposta adequada é exacerbada pela falta de adesão do menor. Nestas situações, ele é elemento activo do processo de protecção, surgindo como essencial facilitador do

seu sucesso. Por isso, importará pensar em opções ao nível das apostas dos currículos escolares, mas também de ingresso no primeiro emprego. Aliás, se, tal como nos relataram grande parte das Comissões, a actual situação de debilidade económica e social do país, potenciada pelo desemprego, justifica desajustes familiares determinantes de muitos casos de necessidade de intervenção ao nível da promoção e protecção, o que importa reter é que muitos destes jovens agem por imitação de um estilo de vida. É social, e por isso lenta, a resposta a este problema. Não sabendo exactamente qual é, cabe-nos, todavia, não deixar cair a questão no esquecimento.

6. Algumas propostas

A — Respostas físicas:

- Criação de mais instituições de resposta para o problema da deficiência mental;
- Criação de mais instituições de resposta para o problema da deficiência física;
- Garantia de existência, pelo menos, de camas de emergência em todas as ilhas que não disponham de instituição de acolhimento;
- Construção de apartamentos de autonomização.

B — Respostas técnicas:

- Criação de mais respostas ao nível de programas de Formação Parental, com cobertura nacional;
- Criação de uma rede de serviços de pedopsiquiatria que garanta a colaboração à actualização das Comissões;

- Previsão da presença de um jurista em todas as Comissões Restritas.

C — Outras respostas:

- Potenciação de respostas ao nível dos programas escolares (currículos alternativos) e do ingresso no primeiro emprego (respostas para os jovens-problema entre os 14 e os 18 anos).

D — Formação:

- Previsão de mais formação especializada de juízes e magistrados do MP;
- Previsão de formação nesta matéria para os Representantes do MP que se mantenham em funções (sendo certo que melhor nos parecia a solução de estes casos só poderem ser acompanhados por Procuradores);
- Previsão de mais formação de polícias;
- Previsão de formação contínua dos técnicos de CPCJ's, assegurando programas de formação inicial para novos membros.

E — Legislativas e de boas práticas:

- Promoção da apensação de processos, tendo em vista evitar decisões contraditórias;
- Flexibilização da redacção do artigo 79.º, n.º 4, da LPCJP, de forma a permitir que, reunidos suficientes e fortes indícios da continuidade do menor em determinado Concelho, o processo possa ser de imediato remetido para mais atempado acompanhamento.

F — Organizacionais:

- Estudo pormenorizado da *ratio* técnicos/processos abertos para melhor distribuição dos técnicos existentes;
- Repensar da necessidade de algumas Comissões, designadamente daquelas que têm pendentes 3 ou 4 processos, até por uma questão de credibilização do seu trabalho;
- Previsão da constituição semi-profissionalizada das Comissões, com pelo menos uma parte dos técnicos (ou mesmo só um, dependendo do número de processos pendentes) a tempo inteiro;
- Consagração expressa do interesse público da actividade desenvolvida pelas Comissões, ensaiando formas desta ser valorizada em sede de avaliação dos técnicos no serviço de origem;
- Criação de estruturas regionais que permitam colmatar as assimetrias decorrentes da falta de recursos humanos e técnicos locais;
- Rever a composição e funcionamento da Comissão Alargada, prevendo uma composição autónoma em termos de funcionamento e de membros relativamente à Comissão Restrita, impondo a responsabilização dos Municípios em matéria de promoção do superior interesse das crianças e dos jovens.

G — Avaliação:

- Criação de instrumentos de avaliação substancial do trabalho da rede e das CPCJ's;
- Criação de um mecanismo de supervisão do trabalho das CPCJ's.