



Paula Maria Simões Avelar

Práticas de Trabalho nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Modalidade Alargada

Dissertação de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Orientador: Professor Doutor Pedro Manuel Teixeira Botelho Hespânia

Coimbra, 2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Paula Maria Simões Avelar

Práticas de Trabalho nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Modalidade Alargada

Dissertação de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Orientador: Professor Doutor Pedro Manuel Teixeira Botelho Hespanha

Coimbra, 2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

AGRADECIMENTOS

A concretização desta dissertação representa o culminar de um esforço pessoal, que se apoiou em contributos variados e preciosos de outros. Só assim foi possível a realização e conclusão deste trabalho. Expresso aqui publicamente o meu reconhecimento e a minha gratidão.

O meu primeiro agradecimento vai para o Professor Doutor Pedro Hespanha, meu orientador, por todo o apoio científico prestado nas diferentes fases deste trabalho.

Agradeço ainda a compreensão que sempre demonstrou, durante todos os momentos em que me ensinou e acompanhou no meu crescimento pessoal e profissional, em matéria de políticas sociais, ao longo dos dois anos de mestrado.

Destaco, com especial apreço e reconhecimento, o contributo do Professor Doutor João Pedroso, pela disponibilidade demonstrada na entrevista cedida a esta dissertação, que constituiu uma base importante para todo o desenvolvimento do trabalho teórico e de campo.

Às CPCJ que aceitaram comigo colaborar, que aqui não menciono por questões de anonimato, em especial aos seus presidentes e técnicos, pelo carinho e espírito de colaboração demonstrados na realização das entrevistas. A todos o meu Bem-Haja.

Aos meus colegas de Mestrado, com quem partilhei os momentos de alegria e também de cansaço, vividos durante este processo e de quem recordo a amizade, o carinho e a boa disposição, que tanto contribuíram para superar as dificuldades que marcaram alguns momentos deste processo.

E porque os últimos são os primeiros, o meu enorme reconhecimento ao meu marido, companheiro incentivador de todas as horas, crítico e revisor deste meu trabalho.

Aos meus filhos, Henrique e Beatriz, que apesar da sua tenra idade respeitaram os meus momentos necessários de silêncio e o meu cansaço.

Aos meus pais que me incentivaram desde sempre e que desempenharam o meu papel, nas ausências imprescindíveis à realização deste mestrado.

RESUMO

As comissões de proteção de crianças e jovens são estruturas privilegiadas para a adoção de medidas, multidisciplinares, de apoio aos menores de idade. Abordam problemas que uma organização, serviço ou população não podem, de forma isolada, resolver ou ultrapassar.

Com este estudo, desenvolvido através de uma abordagem exploratória, procurou-se analisar o funcionamento da Modalidade alargada das CPCJ e questionar se ele corresponde ao que a Lei de promoção e proteção estipula, se se complementa com a Modalidade Restrita, nas atuações preventivas e de resposta eficaz e articulada às situações de abuso ou negligência de crianças e jovens, ou se não consegue atingir os objetivos que legalmente lhe foram conferidos.

Foram conduzidas, a nível local, dezanove entrevistas a informantes-chave - técnicos das comissões, representando diversos serviços, associações e instituições, a maior parte integrando apenas a Modalidade Alargada e alguns integrando também a Modalidade Restrita.

Procurou-se compreender como consideram ter alcançado os objetivos a que se propunham, quando integraram estas entidades e documentar os seus esforços para promoverem uma colaboração frutífera com a respetiva CPCJ.

O estudo do funcionamento destas parcerias, com base na Lei pela qual se regem (Lei 144/ 99 de 1 de Setembro), permitiu a avaliação da seu funcionamento, em realidades diferentes, tornando deste modo possível compreender a diversidade das vantagens e dos constrangimentos, da atuação da Modalidade Alargada das comissões.

Os resultados apontam para modos de funcionamento diferentes e remetem para diversos fatores que influenciam negativamente os resultados do trabalho da Modalidade Alargada das CPCJ, designadamente a diferente responsabilidade dos parceiros, a falta de recursos humanos e a falta de reconhecimento público da própria parceria.



ABSTRACT

The committees for children and youth protection are privileged structures for the adoption of multidisciplinary measures aiming to support minors. They address some issues that an organization, service or people can not, in isolation, solve or overcome.

With this study, developed through a exploratory approach, we sought to analyse the mode of operation of the enlarged CPCJ, by questioning if it corresponds to what the law states in order to promote and protect, if it complements with the Restricted Mode through preventive actions and effective responses to the situations of abuse or neglect of children and young people, or if it fails to achieve the objectives that they were granted legally.

Nineteen interviews were conducted at regional level, to key informants such as committees' staff, representing various departments, associations and institutions, mostly just integrating Modality Extended and some as part of the Restricted Mode.

We sought to understand how they consider having achieved the objectives that were proposed, when they integrated these entities and document their efforts to promote a fruitful collaboration with the respective CPCJ.

The study of the functioning of these partnerships, based on the law (Law 144/99 of 1 September), allowed for the assessment of its functioning in different situations, making it possible to understand the diversity of the advantages and constraints, Extended mode of action of the commission.

RESUMÉ

La protection des Commissions des enfants et des jeunes sont des structures privilégiées pour l'adoption de mesures, le soutien multidisciplinaire aux mineurs. Aborder les questions qu'une organisation, un service ou gens ne peuvent pas, dans l'isolement, résoudre ou à surmonter.

Avec cette étude exploratoire, développé à travers une démarche de recherche d'échantillon non représentatif, nous avons cherché à explorer le mode de fonctionnement de la CPCJ élargie, correspond à ce que la loi prévoit la promotion et la protection, si elle est complétée avec le mode restreint dans actions de prévention et de réponse efficace et articuler les situations de maltraitance ou de négligence des enfants et des jeunes, ou si elle ne parvient pas à atteindre les objectifs qu'ils ont été légalement octroyée.

Dix-neuf entrevues ont été menées clé, au niveau régional, avec des comités techniques, des représentants de divers ministères, les associations et les institutions, surtout juste intègrent Modalité étendue et d'autres qui font aussi partie de la mode restreint.

Nous avons cherché à comprendre comment envisager d'avoir atteint les objectifs qui ont été proposés, ils ont intégré ces entités et de documenter leurs efforts pour promouvoir une collaboration fructueuse avec le CPCJ respective.

L'étude du fonctionnement de ces partenariats, fondée sur la loi par laquelle de gouverner (loi 144/99 du 1er Septembre), a permis l'évaluation de son fonctionnement dans des situations différentes, ce qui permet de comprendre la diversité des avantages et contraintes, Mode d'action prolongée de la commission.

Les résultats montrent différents niveaux d'exploitation et de se référer à plusieurs facteurs qui influent négativement sur les résultats escomptés dans les travaux de la mode étendu CPCJ, tels que la responsabilité des différents partenaires, le manque de ressources humaines et le manque de reconnaissance du partenariat lui-même.



ÍNDICE

1. - INTRODUÇÃO	PÁG. 8
2. - DISCUSSÃO DE CONCEITOS E TEORIAS	PÁG. 12
3. - ENQUADRAMENTO TEÓRICO DE APOIO	PÁG. 20
4. - OBJETIVOS OU HIPÓTESES DO ESTUDO	PÁG. 37
5. - METODOLOGIA E AS TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO	PÁG. 40
6. - ANÁLISE DOS DADOS	PÁG. 43
7. - CONCLUSÕES	PÁG. 64
8. - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	PÁG. 75
9. - ANEXOS	PÁG. 78
I. CALENDÁRIO DE TAREFAS	PÁG. 79
II. GUIÕES DAS ENTREVISTAS REALIZADAS	PÁG. 80



1- INTRODUÇÃO

Com a democracia o Estado declarou-se (piamente) descentralizador e participado. O sistema legal providenciou transferências várias de responsabilidades, ao nível de organizações políticas, e mais lentamente, algumas práticas sociais.

Pode dizer-se que “existe atualmente uma aproximação do local e uma territorialização das políticas públicas, que tem levado o Estado a deixar “o papel de autoridade única para assumir o de iniciador ou ativador, se quisermos das redes e parceiros relevantes para o desempenho de funções públicas” (Francisco, 2002).

Para além da preocupação em aproximar os cidadãos das políticas que lhe são dirigidas, o Estado preocupa-se em envolvê-los na sua concretização, embora alguns obstáculos de recursos e de funcionamento nem sempre permitam que a transferência de direitos e deveres se concretize de forma plena.

Qualquer verificação não pode esquecer a dúvida legítima de contrapor se às intenções legais e administrativas correspondem a uma efetiva partilha de poder.

Não interessa, em específico, saber se o Estado consolida o seu poder central, “concedendo” migalhas para que se executem tarefas ciclópicas. Nem no caso, verificar se a uma bondosa descentralização não corresponde uma espécie de atavio, de máscara, para deter sempre o poder no círculo mais central.

Não interessa verificar, mas deve ter-se presente.

No estudo aceita-se uma nova abordagem dos problemas que “implica uma atitude mais ativa quer por parte do Estado, quer por parte dos cidadãos. Os serviços sociais revelam uma maior iniciativa na procura dos cidadãos em risco social, descentralizam mais a sua gestão e tornam-na mais flexível. A intervenção baseia-se em projetos, utilizando o princípio da gestão por objetivos e partilhando a responsabilidade pela realização dos objetivos com outros parceiros” (Hespanha, 2007).

“A filosofia de descentralização impôs-se por um conjunto de razões de ordem pragmática, mas também pelas crescentes dificuldades de gerir as políticas assistenciais a partir *de cima*. O argumento da subsidiariedade é também recorrentemente invocado” (Idem, 2007).

Precipitou-se a necessidade da colaboração/responsabilização dos agentes locais,

consoante as suas áreas de atuação, sobretudo na urgência de colmatar de necessidade, em que importa dispor de recursos económicos e em géneros, evitando a procura de novos apoios, quer pela sua inexistência, quer pela incapacidade económica para a criação de outros.

Com a limitação de recursos em que o Estado a si próprio se conduziu, consolidou-se o conceito assistencialista, em desfavor do de promoção social, baseado em direitos de cidadania.

Neste enquadramento – uma espécie de crise autofágica do sistema, com cada vez mais emergências sociais e menos recursos –, a descentralização de políticas sociais compreende mais a transferência de responsabilidades do que de meios para executar políticas horizontais. Mais do que a garantia de direitos iguais para todos, os programas locais de promoção social dos indivíduos.

Maria João Moniz, citando Chavis (1995) e Roussos & Fawcett (2000) refere que foi crescendo o interesse em torno dos processos e dos resultados do funcionamento de parcerias que se precipitou também com a procura sistemática de estratégias para ultrapassar as dificuldades de operacionalização das políticas sociais.

Adianta ainda que as parcerias são destinadas a facilitar o envolvimento cívico e a articulação de serviços na comunidade, para responder a problemas sociais prevalentes e complexos.

Ressalva contudo que estas parcerias “estão expostas, por um lado, às potencialidades e vicissitudes dos contextos e, por outro, às características e capacidades dos seus membros. É esta diversidade que contribui decisivamente para a complexidade das formas articuladas de intervenção na comunidade e das respostas para os problemas sociais contemporâneos”(idem, 2012)

As comissões de proteção de crianças e jovens são um exemplo de uma política pública que se descentraliza nas comunidades desde 1991, sob o lema de permitir a proximidade de populações e parcerias e de acesso local à liberdade de decisão. Contudo, o sistema sofre de falhas de eficácia no acompanhamento das crianças e jovens, situação a que o poder central responde, lançando no local algumas medidas paliativas, (de formação e de colocação de técnicos com critérios criados sem noção da realidade), que continuam sem resolver os

problemas de fundo das comissões, sobretudo ds que apresentam maior volume processual.

Constata-se que “a democracia descentralizada exige efetivas competências materiais de forma a poder realizar-se. Pretendendo constituir-se como uma melhor aproximação às realidades, a descentralização não pode, pois, restringir-se a um mero ato constitutivo modernizante do tipo administrativo ou jurídico-dogmático, a qual, de qualquer modo, venha a conceder de forma descendente algumas funções originariamente pertencentes ao centro” (Ruivo, 2000).

O Estado concede apoios económicos e em espécie às instituições particulares de solidariedade social (IPSS), mantendo-se na linha de fornecedor de “melhores condições” aos cidadãos, querendo-os visíveis e incluídos em políticas sociais, de modo a evitar situações inaceitáveis à luz dos princípios jurídicos.

Em matéria de descentralização de políticas sociais na área de infância e juventude, mais concretamente nas comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ), na modalidade alargada de funcionamento, constata-se que existe necessidade de eficácia e legitimidade do poder público, localmente, contudo apresentam-se algumas contradições na forma como tal intenção se concretiza.

Ou seja, ao mesmo tempo que é urgente e necessária a descentralização, como forma de proximidade e envolvimento das comunidades, verificam-se práticas difusas e confusas, onde os parceiros de forma indiscriminada e por vezes “cega”, ora cedem, ora chamam a si os recursos humanos e materiais que afetam às CPCJ, conforme entendem que destes organismos podem ou não retirar proveitos, em termos de protagonismo, algumas vezes políticos, por vezes sem a mínima noção do papel que ali desempenham e da sensibilidade da matéria em que acordaram participar e tratar.

A possibilidade de algumas das instituições se sentirem obrigadas a participar, como forma de reconhecimento público ou do “pagamento” de benesses públicas, é uma hipótese que importa, também, aferir.

Apesar dos problemas apontados reconhece-se que existe nas comissões, em maior ou menor grau, o mérito do trabalho em parceria, que passa inclusive pela decisão/deliberação conjunta, em maioria ou unanimidade, de medidas a tomar para a solução de situação de

crianças e jovens em risco.

Uma cultura de expor casos, propostas de encaminhamento, que são depois corroboradas ou rejeitadas pelos diferentes parceiros, permite que haja debate, que se ouçam profissionais de diferentes áreas, o que de resulta em pareceres multidisciplinares, na análise de determinada situação.

Neste particular, as comissões encontram-se num estágio avançado, ausente em muitas outras equipas locais que, apesar de multidisciplinares, pecam muitas vezes por não ouvirem as opiniões dos diferentes colaboradores, fruto de um exercício autocentrado do poder e dos interesses e influências instalados.

2- DISCUSSÃO DE CONCEITOS E TEORIAS

A família contemporânea, dita nuclear e limitada ao casal e filhos, já não tem a sua função de reprodução como função exclusiva, nem assegura mais as funções de assistência de outrora, sendo que até mesmo a socialização das crianças é dividida com outras instituições.

Contudo Martine Segalen, antropóloga que estuda a família, contesta autores que entendem que esta é uma “célula fraca”, que está a perder funções e por isso tende a desaparecer. Defende que a família se vai adaptando às realidades sociais que vão emergindo e, portanto, os laços de parentesco não diminuíram com a industrialização, mas pelo contrário passaram a ter mais importância. A perda de algumas funções da família não leva à sua desagregação ou morte, continuando esta a assegurar funções vitais, como a socialização da criança, ainda que não em exclusivo.

Para a autora, a família é o lugar privilegiado da afetividade, pois só no seio desta se demonstram todos os sentimentos.

Dois pontos de vista estão presentes aqui: um que se apoia na esfera privada e outro que se apoia na esfera pública, abrindo campo para a análise de dispositivos de responsabilização institucional, nomeadamente em relação à infância e de delegação do trabalho de socialização fora da família.

Com o aperfeiçoar da legislação, normas e diretivas no âmbito da proteção de menores, vêem-se fazendo um caminho de mais atenção e preocupação com os menores de idade.

Decisiva neste caminho foi a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989.

A criança foi consagrada, finalmente, como titular de direitos e liberdades fundamentais, passando-se a atender à sua carência de proteção especial para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade. A criança passa a ter um papel ativo na sociedade.

Os estados, ao ratificarem a convenção, passaram a comprometer-se com o respeito e garantia dos direitos ali enunciados e o superior interesse da criança passa a ser a consideração primeira.

Fica aberta a porta para a consideração de mecanismos destinados a proteger os

menores, cujo objetivo é colmatar as “deficiências” da família.

Abre-se também a porta para passar a existir uma intervenção do Estado na família.

Na reforma da Organização Tutelar de Menores de 1978, o sistema legal de proteção cria uma medida de acompanhamento educativo, que fixa obrigações a que o jovem fica sujeito, assim como os deveres das pessoas a quem este é confiado.

Até então, no sistema legal português, os direitos da criança atingiam a sua expressão mais significativa na família, célula básica e elemento fundamental da sociedade. O Estado abstinha-se perante o poder paternal, interpretado como um conjunto de poderes e deveres.

Em 1989, com a Convenção dos Direitos da Criança, passa a existir um Serviço de Apoio Social junto dos tribunais e a criança é vista como sujeito de direitos e liberdades, sendo que a proteção dos seus interesses é consideração primordial em todas as decisões que lhe respeitem.

Em 1991 surgem as comissões de proteção de menores (CPM), que passam a trabalhar com o conceito de menor em perigo. Constituem uma experiência de abordagem não judiciária e apontam já para o envolvimento da comunidade, no tratamento das situações das crianças desprovidas de meio familiar normal.

Na sua atividade entra o pressuposto da interdisciplinaridade, também como condição indispensável para encontrar a melhor solução para a criança. Está em curso a reforma do regime jurídico das comissões de proteção.

Seguiu-se a Lei 147/99 de 1 de Setembro, que vigora até hoje e que continua a ter por objeto a promoção dos direitos e a proteção das crianças e dos jovens em perigo, por forma a garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral. Aplica-se às crianças e jovens em perigo que residam ou se encontrem em território nacional.

A intervenção para promoção dos direitos e proteção da criança e do jovem em perigo tem lugar, segundo este diploma, “quando os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, ou quando esse perigo resulte de ação ou omissão de terceiros ou da própria criança ou do jovem a que aqueles não se oponham de modo adequado a removê-lo”.

A mesma legislação considera que a criança ou o jovem está em perigo quando,

designadamente, se encontra em situações como: estar abandonada ou viver entregue a si própria, sofrer maus tratos físicos ou psíquicos ou ser vítima de abusos sexuais, não receber os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal, ser obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento, estar sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional, assumir comportamentos ou se entregue a atividades ou consumos que afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham por forma a remover a situação.

Para efeitos da presente lei, considera-se criança ou jovem a pessoa com menos de 18 anos ou a pessoa com menos de 21 anos que solicite a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos.

A promoção dos direitos e a proteção da criança e do jovem em perigo incumbe às entidades com competência em matéria de infância e juventude, às comissões de proteção de crianças e jovens e aos tribunais.

Do site da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) consta um esquema de modelo de intervenção, que aqui se reproduz e que pretende ilustrar a atuação destas entidades:



A intenção é informar que a promoção dos direitos e a proteção da criança e do jovem em risco compete, subsidiariamente, às entidades públicas e privadas com atribuições em matéria de infância e juventude, às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e, em última instância aos tribunais, quando a intervenção das comissões de proteção não possa ter lugar por falta de consentimento dos pais representante legal ou de quem tenha a guarda de facto da criança ou do jovem ou por não dispor dos meios a aplicar ou executar a medida adequada.

De acordo com a Lei 147/99, as CPCJ são entidades oficiais não judiciárias, baseadas numa lógica de parceria local, com autonomia funcional, que visam promover os direitos da criança e do jovem e de prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetarem a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral, deliberando com imparcialidade e independência.

As comissões de proteção exercem a sua competência na área do município onde têm sede e funcionam em modalidade alargada e restrita (Comissão Alargada e Comissão Restrita), sendo que, apesar das duas modalidades de funcionamento, a comissão é uma só.

São constituídas, na sua modalidade alargada, conforme artº 17º da mesma Lei, por representantes do município, da Segurança Social, do Ministério da Educação, da Saúde, de instituições particulares de solidariedade social ou de outras organizações não governamentais (que desenvolvam, na área de competência territorial da comissão de proteção, atividades de carácter não institucional, destinadas a crianças e jovens), associações de pais, associações ou outras organizações privadas (que desenvolvam, atividades desportivas, culturais ou recreativas destinadas a crianças e jovens), associações de jovens ou um representante dos serviços de juventude, representantes das forças de segurança, (conforme na área de competência territorial da comissão de proteção existam apenas a Guarda Nacional Republicana ou a Polícia de Segurança Pública, ou ambas), quatro pessoas designadas pela assembleia municipal de entre cidadãos eleitores (preferencialmente com especiais conhecimentos ou capacidades para intervir na área das crianças e jovens em perigo), técnicos que venham a ser cooptados pela comissão, (com formação, designadamente, em serviço social, psicologia, saúde ou direito, ou cidadãos com especial interesse pelos problemas da

infância e juventude).

Compete à comissão alargada desenvolver ações de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo para a criança e jovem, nomeadamente informar a comunidade sobre os direitos da criança e do jovem e sensibilizá-la para os apoiar sempre que estes conheçam especiais dificuldades, promover ações e colaborar com as entidades competentes tendo em vista a deteção dos factos e situações que, na área da sua competência territorial, afetem os direitos e interesses da criança e do jovem, ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação ou educação ou se mostrem desfavoráveis ao seu desenvolvimento e inserção social, informar e colaborar com as entidades competentes no levantamento das carências e na identificação e mobilização dos recursos necessários à promoção dos direitos, do bem-estar e do desenvolvimento integral da criança e do jovem, colaborar com as entidades competentes no estudo e elaboração de projetos inovadores no domínio da prevenção primária dos fatores de risco e no apoio às crianças e jovens em perigo, colaborar com as entidades competentes na constituição e funcionamento de uma rede de acolhimento de crianças e jovens, bem como na formulação de outras respostas sociais adequadas, dinamizar e dar parecer sobre programas destinados às crianças e aos jovens em perigo, analisar a informação semestral relativa aos processos iniciados e ao andamento dos pendentes na comissão restrita, aprovar o relatório anual de atividades e avaliação elaborado pelo presidente e enviá-lo à Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPJCR), à assembleia municipal e ao ministério público.

Globalmente, à modalidade alargada das CPCJ compete “informar, detetar, colaborar, dinamizar, analisar e dar conta das atividades de promoção dos direitos e da prevenção das situações de perigo para a criança e jovem, constituem pormenores de uma atividade que se pretende atenta e interdisciplinar para que se afastem os menores dos perigos que atentem contra o seu desenvolvimento integral (Borges, 2007).

A comissão alargada funciona em plenário ou por grupos de trabalho para assuntos específicos, que se enquadrem nas suas competências legais. O plenário da comissão reúne com a periodicidade exigida pelo cumprimento das suas funções, no mínimo de dois em dois meses.

Na Modalidade Restrita, as comissões são compostas sempre por membros que integram a Comissão Alargada.

A estes membros incumbe a tarefa de analisar e determinar, entre as sinalizações que lhes chegam, se as crianças ou os jovens estão em perigo, mediante as situações que a Lei 147/99 de 1 de Setembro, consigna no artº 3º para legitimar a intervenção das comissões e que já neste ponto foram descritas.

Um dos princípios subjacentes a esta lei consiste em remeter casos a Tribunal, somente em última instância. Dá-se assim primazia à intervenção primária por parte de diferentes membros e entidades da comunidade, ao mesmo tempo que se privilegia a permanência junto da família, em detrimento da institucionalização, vista como último recurso, na atuação para a proteção de menores.

Catarina Tomás e Diana Fonseca, no seu texto “Crianças em Perigo: O Papel das Comissões de Proteção de Menores em Portugal”, referem a persistência do problema do papel do Estado nas políticas sociais, que continua a ser “pouco consistente”, o que faz com que se conclua sobre a importância de a comunidade ser envolvida na resolução dos problemas que a afetam, nomeadamente no que diz respeito ao apoio à infância.

Não deixam no entanto de sublinhar que “é igualmente relevante que o Estado proporcione o suporte e a orientação necessário para que as políticas da infância surtam os efeitos desejados”, fazendo uso de uma avaliação feita pelo Comité dos Direitos da Criança e, citando Boaventura Sousa Santos, para dizer que “existem ainda insuficiências significativas no que diz respeito à aplicação dos direitos à infância em Portugal estipulados pela Convenção dos Direitos da Criança”.

Quando avaliada a participação das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), este aspeto surge como um constrangimento na medida em que se procura “envolver todos os parceiros sociais na escolha das medidas que deverão ser implementadas”, contudo coloca-se a questão, tendo em vista a predominância da iniciativa privada, da real capacidade administrativa, financeira e humana, para dar respostas a essa responsabilidade.

Maria Emília Vilarinho (2000) aborda um outro problema, que reside no facto de normalmente os dirigentes das IPSS não terem formação especializada, fator que leva as

instituições a serem dominadas mais por uma lógica administrativa do que pedagógica.

A Comissão Nacional (CNPCJR) tem defendido até agora, que as CPCJ não se constituem como um serviço, regendo-se fundamentalmente pelo princípio da responsabilidade das entidades locais, “em tomarem conta das suas crianças”.

Acresce que esta consciencialização sobre a responsabilidade da comunidade sobre as suas crianças não se instala em todos os serviços locais da mesma forma, nem a noção de obrigatoriedade, nem tão pouco muitos dos agentes a sentem como uma responsabilidade igual para todos os serviços sociais.

As comissões, na sua modalidade alargada, têm de facto um conhecimento privilegiado da realidade local e funcionam, neste sentido, como elemento integrador de todas as respostas sociais existentes no concelho, identificando também as respetivas necessidades locais. Assim sendo, esta congregação das entidades locais, poderia eventualmente deixar de se verificar, num modelo de atuação mais profissionalizado.

De igual modo, esta responsabilidade na via profissionalizante deixaria de ser questão apenas local, podendo distanciar os técnicos locais dos serviços existentes, ou mesmo gerar alguns conflitos, já que implicaria uma maior intromissão da tutela nas linhas gerais de orientação do trabalho e na definição de modelos de proteção mais centralizadores, ainda que nos moldes e dentro dos recursos locais.

Diversos problemas foram identificados em Torres (2008), nomeadamente na esfera dos recursos humanos: técnicos em número e com tempo de afetação insuficientes, fraca disponibilidade dos presidentes eleitos (raros a tempo inteiro e dedicação exclusiva), risco de politização das CPCJ e conflito de interesses (representatividade de entidades). E na esfera dos recursos materiais: insuficiência de recursos logísticos, instalações de espaço reduzido e sem garantia de privacidade, equipamento informático obsoleto e insuficiente, ausência de viatura disponível para o trabalho da CPCJ, falta de competências específicas e rotatividade dos membros como fatores de insegurança.

Esta situação está também relacionada com o facto da modalidade Alargada apenas funcionar desde que impulsionada pelos elementos da modalidade Restrita, que por terem já um trabalho exigente na gestão dos casos, não conseguem também promover e participar nas

tarefas da responsabilidade legal da comissão alargada.

João Pedroso (2001) refere-se à reforma do Direito de Menores, com início em 2001, como a primeira tendência da lei e do discurso jurídico colocarem as crianças e o seu superior interesse como sujeitos de direitos.

Refere ainda que esta tarefa se concretiza com o movimento de vários profissionais (do Direito, Psicologia, Serviço Social ou Medicina) e da comunidade, acrescentando que esta era uma questão que, à data, fazia parte da agenda política.

Em 2008, o mesmo autor, em parceria com Eliana Branco, volta a sublinhar o importante papel do Estado na promoção dos direitos das crianças e sua proteção das situações de risco, voltando a enfatizar que a intervenção estatal apela à parceria com a comunidade (ONG's ou comissões de proteção de crianças e jovens), consequentemente reforçando o controlo das relações familiares por via judicial, administrativa e social.

O autor conclui que as CPCJ têm um papel reconhecido e legitimado na sua área de intervenção, mas admite que pode ainda haver “um longo caminho para o desenvolvimento da sua ação”.

Assume ainda, no mesmo ano e no VI Congresso de Sociologia, a “necessidade de efetuar algumas melhorias ao nível do funcionamento das Comissões, sobretudo em termos da articulação com o tribunal e a Segurança Social, conclusão advinda de um estudo de caso. Esta ideia é reforçada pela afirmação de que “o grande volume de trabalho das CPCJ, gera a necessidade de operacionalizar as medidas previstas e de ter comissões mais profissionalizadas”.

3- ENQUADRAMENTO TEÓRICO DE APOIO

A justificação para a criação das CPCJ foi, no entender do magistrado Rui do Carmo (2003) “a sentida exigência de responsabilização de cada comunidade local pelas suas crianças e pelos seus jovens”, com respeito e em colaboração com a família, o que necessariamente, segundo o mesmo, tem que corresponder a uma vontade e vocação dos agentes comunitários para a prática de políticas de prevenção .

Para a real concretização deste objetivo concorre a consciência de que “as virtualidades do poder local e da articulação de todos os agentes da comunidade, se fará, ainda com a vantagem de não aumentar significativamente os meios já disponíveis. Importa pois “aperfeiçoar o envolvimento do Estado, das autarquias e da sociedade... e de melhor as dotar dos meios necessários” (Idem, 2003).

Portanto, entre outras expetativas, espera-se que resulte da atividade das CPCJ o “incremento da colaboração entre todos os serviços do Estado, entidades públicas, cooperativas, sociais ou privadas e pessoas singulares com intervenção na área da infância e juventude, potenciando a utilização dos meios existentes e as condições para a criação de novos instrumentos de intervenção” (Ibidem, 2003).

Centrando-se na Modalidade Alargada das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, Armando Leandro, presidente da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPJCJR) (2008) , interpreta as suas competências, responsabilidades e potencialidades dentro da sua missão de contribuir para uma cultura de prevenção primária que motive e fortaleça uma nova cultura da criança, em função dos seus superiores interesses, colocando estes interesses ao nível dos da própria comunidade.

Neste sentido, relembra que compete à Modalidade Alargada, promover a interiorização, pela generalidade dos cidadãos e instituições, dos direitos das crianças e da sua disponibilidade para, construindo parcerias solidárias e competentes, diagnosticarem a realidade e “planificarem, articularem e concretizarem, sem duplicações, com racionalidade e eficácia, os recursos adequados à efetiva promoção e defesa dos direitos da criança ”.

Assim sendo, conclui-se que a ideia é potenciar a capacidade de prevenção primária e secundária e que quando surjam as situações de perigo, que traduzam incapacidade das

famílias cuidarem das suas crianças, zelando pela sua segurança, dando-lhe afeto e educação, todos os patamares a envolver estejam capacitados para poderem atuar em colaboração na proteção dessas crianças, afastando o perigo.

Faz sentido aqui entender o papel da Modalidade Alargada das CPCJ e como é que os seus membros põem em prática as suas atribuições legais, nas situações de perigo ou risco social a que algumas das crianças que têm a seu cargo estão sujeitas. Em suma perceber como trabalham para minimizar danos e reduzir riscos/ perigos inerentes à infância e juventude, objetivamente enunciadas no artº 3, da Lei 147/99 de 1 de Setembro.

Importa neste breve estudo, através de algum enquadramento teórico, clarificar o que se pretende na intervenção das entidades que constituem a modalidade alargada de cada CPCJ, na sua maioria IPSS e Associações, tendo em conta os conceitos de colaboração, prevenção primária, parcerias, articulação entre agentes de uma comunidade, serviços de proximidade, Estado Social e capital social, inerentes às competências que o seu enquadramento legal lhes atribui.

As circunstâncias do trabalho atribuído à Modalidade Alargada das CPCJ, tem como parte integrante respostas concretas, que incluem objetivos de carácter preventivo, como por exemplo, a promoção e sensibilização face aos direitos das crianças e jovens. De forma mais generalizada podemos dizer que a sua tarefa é desenvolver intervenções comunitárias, orientadas para a redução ou eliminação dos aspetos considerados como nocivos e/ou de risco para a população em causa.

“A comunicação e chamada de atenção para os problemas suscitados por parte da comissão alargada à comunidade; o assinalar de focos que possam ser potenciadores de situações de perigo; a intercolaboração entre todos os intervenientes na prevenção de tais situações; a criação de meios e recursos para afastar o perigo potencial que possa incidir sobre a criança/jovem; a reflexão sobre a própria atividade desenvolvida constituem polos de atuação da comissão alargada” (Borges, 2007).

Ao abordar a questão da cooperação, entre este tipo de associações, Laville (2009) alerta para o facto de elas poderem ser abordadas sociologicamente como um espaço que opera a passagem, graças a um encontro interpessoal, entre redes de socialidades primária e

secundária, entre esferas privada e pública. As relações diretas personalizadas ultrapassam o contrato entre pessoas, para englobá-lo na busca de fins comuns”.

“Em outras palavras, os usuários estimam que a preservação do seu interesse seja garantida pelo comportamento altruísta dos empreendedores de organizações não-lucrativas”, refere também.

Fica, portanto, subentendida a necessidade de existência de cooperação, que segundo Paulo de Jesus e Lia Tiriba (2009), “denota um valor ético-político, resultante de uma visão de mundo e de ser humano que atribui ao sujeito coletivo a disposição, o empenho, a solidariedade, o compromisso de apoiar, de fazer com, de produzir com, de tomar parte de um empreendimento coletivo cujos resultados dependem da ação de cada um dos sujeitos ou instituições envolvidas”.

Citando Marx, os autores referem também que “a força produtiva do trabalho social teria a sua origem na própria cooperação, que, em última instância, seria parte constitutiva do processo de formação humana, pois, “ao cooperar com outros, de acordo com um plano, desfaz-se o trabalhador dos limites de sua individualidade e desenvolve a capacidade de sua espécie”.

Neste pressuposto “o desafio consiste em estabelecerem-se as condições objetivas e subjetivas para o fortalecimento da cooperação como prática social humanizadora e mediadora do processo de reprodução ampliada da vida”.

Contrariando esta direção, Maria João Moniz, valendo-se de um documento de 2009, do CTB – Community Tool Box (Work Grup for Community Health and Development – Kansas University) analisa as barreiras comuns a esta cooperação, como sejam a competição e a tensão, um historial prévio de conflito interinstitucional e/ou comunitário, o domínio dos “profissionais”, as ligações frágeis com a comunidade, uma capacidade organizacional mínima, as dificuldades de financiamento e finalmente, dificuldades ao nível da sucessão da liderança (Moniz, 2012).

Também sobre a questão do partenariado na política social em Portugal, Fernanda Rodrigues (1998) não descurou o facto de existirem autores que referem que este fenómeno não faz parte da realidade portuguesa, mas regista também opiniões dos que entendem que o

conceito remonta ao séc. XIX, com o desenvolvimento das Misericórdias, que consolidavam a parceria negociando serviços com o aparelho estatal.

Contudo, para a autora, a designação de partenariado apareceu “formal(izada)” em Portugal, através de programas europeus, nos anos 60, sendo que parceria seria a cooperação mais “informal entre pessoas/entidades” para promoção do “desenvolvimento comunitário”.

Com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (1986), “tornou-se essencial encontrar parceiros” e nos anos 90, com o programa europeu Pobreza III, o partenariado instalou-se como metodologia central de trabalho.

Alerta ainda para o facto do aparelho estatal estar consciente dos seus limites, na atenuação do sub-desenvolvimento de Portugal em diversas áreas, tanto económicas como sociais e que por isso tenta não perder algum do capital social, deixado pelo Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, no que resultou e restou dos ensinamentos de cooperação entre “agentes colectivos”, “actuação integrada”, “autonomia de acção” e “partilha de identidade

Também Roque Amaro (2003) ressaltou as desvantagens deste modelo de trabalho em parceria, considerando que apesar do efeito de proximidade, ao nível das parcerias esta situação cria por vezes relações negativas entre parceiros locais. Aponta as lógicas institucionais instaladas como podendo potenciar o conflito, dada a falta de tradição em matéria de colaboração e salienta também que a flexibilização da ação pode desviar a ação dos objetivos prioritários e o descontrolo do uso de recursos.

As vantagens são também identificadas e passam pela defesa da proximidade dos problemas, a atuação integrada, a partilha de identidade, como formas de trabalho que mais facilmente chegam junto dos cidadãos, minimizando-lhes os efeitos nefastos da sua situação de pobreza e exclusão social.

Seguindo este último pressuposto e no que respeita à parceria nas CPCJ, João Pedroso (2012) entende que “sem as CPCJ não havia dinâmica entre serviços, atribuindo aos parceiros o desenvolvimento de funções sociais do Estado, sendo que esta articulação entre níveis de intervenção, só não é maior porque algumas entidades não fazem ainda o que lhes cabe”.

As parcerias comunitárias seriam neste entendimento um veículo privilegiado para

chegar ao caminho de intervenções direcionadas para a prevenção, meta que se conseguiria alcançar com os meios diversificados da comunidade, permitindo troca de conhecimento e experiência e simultaneamente conseguindo aumentar a articulação entre serviços e a troca de boas práticas e/ou serviços.

O Estado Social, tal como François-Xavier Merrien (2009) o define, continua omnipresente, como um tendencial monopolizador das funções de solidariedade social, concretizando-se gradualmente, uma vez que nenhum Estado monopoliza na íntegra essas funções. No campo das solidariedades organizadas e regulamentadas, o Estado desempenha, contudo um papel direto bastante pequeno, limitando-se à função reguladora.

Nesses casos, por exemplo, estabelece as condições de acesso aos direitos ou impõe a obrigação de proteção social. Por vezes, administra diretamente os serviços sociais, mas não raro estes são delegados a organizações públicas ou privadas, a associações ou a sindicatos”(Idem, 2009).

Cabe também nesta análise o conceito de “capital social”, na forma em que Susana Hintze (2009) o descreveu, em sentido amplo, como tratando-se das “características da organização social que facilitam a cooperação e a coordenação em prol do benefício mútuo, como, por exemplo, o compartilhamento de redes, a confiança e as pautas de reciprocidade”.

Tendo na base os conceitos de Bourdieu, a autora avança que o volume do capital social depende da extensão da rede e dos recursos que seus componentes possuam. Sendo que a “rede de vínculos” seria o “resultado de estratégias de investimento social destinadas, consciente ou inconscientemente, à instituição ou à reprodução de relações sociais utilizáveis”.

Já João Seixas (2008) tinha apresentado este conceito, após ter analisado também a forma como inicialmente foi desenvolvido por Bourdieu e mais tarde reestruturado por Coleman, e posteriormente ampliado por Putman.

Para o investigador, o conceito compreende a “combinação de determinados elementos-chave desejadamente presentes na sociedade civil: estruturas de confiança, laços e redes de comunicação e de relacionamento. Elementos acumulados e elementos cumulativos por experiência de trabalho em conjunto, por parcerias, por práticas de associativismo, de

interação e de cooperação entre diferentes atores. Afigurando-se como vínculo e ferramenta de acionamento de dinâmicas sociais e de energias de ação de toda uma comunidade, num sistema de redes de compromisso cívico e social, permite, por sua vez, a consolidação, a escalas mais amplas, de melhores condições para o desenvolvimento de projectos de âmbito mais articulável e mais coletivos”.

A ligação entre capital social e parcerias comunitárias revela-se importante, na medida em que estas últimas são eventuais meios de operacionalizar e pôr em prática as potencialidades do capital social, a fim de que seja orientado para resolver problemas concretos e seja a base de estruturação dos processos de mudança, solidificados na comunidade (Ornelas e Moniz, 2007) .

O capital social insere, neste sentido, dimensões como os índices de participação da comunidade local, as relações de vizinhança, as tipologias de relações familiares e de amizade, o sentimento de segurança e de confiança, a tolerância à diversidade e ainda o valor atribuído à vida, sendo que todos estes devem ser analisados em termos da orientação para a atividade em contexto social (Idem, 2007).

O sistema legal português de proteção às crianças e jovens coloca na Modalidade Alargada das comissões, a fatia maior de responsabilidade, no que toca a fazer funcionar a “máquina” da “prevenção primária”. O grande objetivo é evitar o aparecimento do problema, ou seja, evitar a existência de uma série de situações de risco, potenciadores da probabilidade de ocorrência de maus-tratos a menores.

A prevenção primária implica um trabalho concertado sobre a comunidade em geral, tendo como características básicas: o facto de: “ser de carácter comunitário e ser interdisciplinar; ser proativa e interligar os diferentes aspetos de vida dos sujeitos com uma orientação biopsicossocial; utilizar mais a educação e as técnicas sociais do que as individuais; e ajudar os indivíduos a adquirir recursos pessoais e ambientais de modo a enfrentarem por si mesmos os problemas” (Lima, 2006).

As parcerias comunitárias têm vindo, gradualmente, a ser consideradas um meio privilegiado para as intervenções no âmbito da prevenção primária, atendendo a que estão direccionadas para a estruturação de programas orientados para níveis ou dimensões sociais

variados.

Com o objetivo de promover esta forma de trabalho, que visa antecipar acontecimentos nefastos ao normal desenvolvimento de crianças e jovens, o presidente da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), Armando Leandro, anunciou em setembro de 2010, numa reunião entre algumas CPCJ, em Coimbra, o arranque de um projeto-piloto de prevenção primária de crianças em risco, a envolver toda a comunidade.

A intenção é generalizar a todo o país a prevenção primária, levar à interiorização dos direitos das crianças, promover o diagnóstico mais aprofundado das situações e o envolvimento de toda a comunidade, segundo referido por um dos entrevistados deste estudo.

A concretização do projecto implica realização de ações em escolas, em instituições de saúde e de solidariedade social, com o objetivo de conhecer a realidade de cada concelho relativamente às suas crianças, detetar os fatores de risco e de proteção, desenvolver atividades de sensibilização e de formação, tudo porque se aposta numa evolução cultural para a interiorização das crianças como sujeitos de direitos e de como isso é fundamental para o desenvolvimento da comunidade .

Está inerente, em todos os conceitos até agora explorados um outro, mas não menos importante para a lógica de funcionamento da Modalidade Alargada das CPCJ, que é a importância dada aos serviços de proximidade, como forma de obter um verdadeiro conhecimento da realidade onde se pretende intervir.

Para Laville (2009) “a proximidade define-se pelo facto de ser sentida, experimentada, interiorizada pelos atores. Em vez de cada um tentar resolver individualmente e na esfera privada os problemas quotidianos, com os quais é confrontado, os serviços de proximidade propõem tratá-los através da abertura da esfera privada à esfera pública .’

O sistema português de proteção de crianças e jovens inspirou-se em modelos de outros países, adotando algumas das suas políticas nesta área, assim como procedimentos e formas de trabalho. A partir dos anos 90, quase todos os países se empenharam no combate aos abusos sobre as crianças/jovens, adotando as políticas uns dos outros, com diferenças

advindas de duas grandes linhas de orientação: ou em função prioritariamente das crianças (“child protection”), ou em função sobretudo da família (“family service orientations”) (Gilbert *et al.*, 2011).

A forma de trabalho sobre a proteção das crianças e jovens depende então, da linha de atuação que cada Estado segue. Em alguns países as duas formas são combinadas em simultâneo e variam de época para época, em função da conjuntura social, da pressão que os casos mediáticos que surgem trazem aos governantes e que obrigam os Estado a mexer em alguns dos seus modos de operar, dos recursos humanos afetos a este tipo de serviços e da formação que lhe é dispensada (Idem, 2011).

João Pedroso, autor histórico do sistema de proteção português em vigor, referiu em entrevista cedida para esta dissertação, em Novembro de 2012, que a inspiração do sistema português foi nos sistemas nórdicos (Suécia, sobretudo), no sistema canadiano e no sistema belga, tentando uma combinação ótima entre eles e inovando nalguns aspetos.

Uma das inovações do sistema português que aponta é a parceria de instituições, que visou trazer a participação de base, contrariamente à alternativa seguida em muitos países, que optaram pela municipalização do serviço de proteção.

A este propósito convém referir que, apesar da intenção do legislador não ser a municipalização das comissões, o facto é que esta é uma realidade que existe, sobretudo nos concelhos portugueses de menor dimensão, onde as questões logísticas, que são efetivamente da competência das câmaras municipais (com apoio económico da Segurança Social) serviram de motivo para uma apropriação, por parte dos municípios, das CPCJ.

Na verdade, nestes contextos as comissões são vistas publicamente como um serviço do município e os responsáveis políticos locais reinam nelas, exercendo as presidências quase de forma vitalícia, ou delegando em outros profissionais que estejam sob o seu domínio, assim afastando outras instituições da liderança. Os pretextos de que mais nenhum parceiro da Modalidade Alargada quer esta responsabilidade, ou que mais nenhum tem competência para o efeito, são também recorrentemente utilizados.

Com base no trabalho de (Gilbert *et al.*, 2011): “Child Protection Systems International Trends And Orientations”, comparam-se aqui políticas e modos de atuação de alguns países,

com a realidade portuguesa.

Também o trabalho de Anália Torres (2008), sobre o mesmo tema, servirá de apoio a esta breve apreciação, assim como a tese de doutoramento de Jorge Ferreira (2009): “Serviço Social e Modelos de Bem Estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Proteção à Criança e à Família”.

Em Portugal, as CPCJ constituem um serviço público para prevenir e intervir nos problemas de risco da infância e juventude, cujo principal objetivo é manter a criança/jovem socialmente integrados, com recursos de equipamento e de técnicos. Os serviços disponíveis para a proteção são os da rede pública e os da rede de solidariedade social, estes últimos funcionando por iniciativa da sociedade civil, para cooperar e se complementar nesta tarefa.

Alguns depoimentos recolhidos de assistentes sociais, na tese de Jorge Ferreira, denunciam a dificuldade de aplicação na prática da legislação concebida, falam também da limitação dos técnicos em termos de conhecimentos e formas de trabalho e ainda de falta de recursos para operacionalizar programas, que até consideram bem sucedidos.

Em Portugal apesar das parcerias existentes entre as CPCJ e instituições com valências de Intervenção Precoce, gabinetes de Apoio à Família, gabinetes de apoio na área da Psicologia e Centros de Formação Parental, os constrangimentos continuam a existir a vários níveis, que vão desde a escassez de recursos até à falta de preparação dos técnicos e dirigentes para trabalhar em verdadeira parceria.

A dissertação de mestrado em Serviço Social: “Intervenção do Serviço Social com Crianças e Jovens em Risco – Ética e Prática Profissional”, apresentada por Pedro Brígido, em Janeiro de 2011, ao ISCTE-IUL refere que estes problemas “têm a ver com questões organizacionais, com implementação de políticas sociais, e com legislação. A este nível, as dificuldades em decidir ou em assumir posições relativamente aos casos, estão na maior parte dos casos ligadas à gestão dos recursos, nomeadamente à dificuldade em aceder aos recursos disponíveis, bem como à escassez efetiva de recursos e de respostas, em várias áreas ao nível das entidades de primeira linha, que possam intervir e acompanhar os casos e as crianças e famílias neles envolvidos. Mais concretamente a nível de apoio psicológico, formação parental, equipamentos de infância e juventude, habitação e também apoio económico. Uma

das principais razões apontadas para estas limitações, são as fracas relações de parceria com as outras entidades que atuam na comunidade. Também a falta de recursos humanos na própria Comissão Restrita é uma das limitações mais apontadas, à qual se junta ainda a falta de supervisão”.

Esta não será contudo uma fragilidade apenas portuguesa, já que também a outros países são apontadas dificuldades práticas de funcionamento, do sistema de proteção e promoção na infância.

No Canadá, país tido como possuidor de um razoável estado social, o sistema de proteção é alicerçado na proteção da criança, apesar de existirem alguns traços de serviços criados para apoiar as famílias.

Estão separados os poderes governamentais centrais e territoriais. As políticas sociais, de saúde e de educação foram transferidas para cada província e diminuídas as políticas centrais, com grande envolvimento do setor privado na promoção de programas para a infância.

Esta perspetiva neo-liberal faz com que não exista um verdadeiro programa de proteção da infância e que muita gente seja excluída de alguns benefícios. Cada uma das treze províncias tem a sua legislação de proteção à infância e não existe uma estatística nacional sobre a matéria.

Trata-se de um modelo assente no cuidado institucional, onde a maioria das jurisdições têm protocolos específicos com as autoridades policiais, para trabalhar nas investigações que envolvem situações de mau trato físico ou abuso sexual.

Comparativamente, o sistema português é nesta matéria mais homogeneizado, atendendo a que a legislação é uma e se aplica em todas as CPCJ. O sistema não está ainda tão judiscializado a as autoridades policiais estão presentes em todas as comissões, não necessitando de protocolos locais específicos para o efeito.

Segundo o relatório final de Anália Torres (2008): “Estudo de Diagnóstico e Avaliação da Comissões de Proteção de Crianças e Jovens”, Portugal, França; Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Dinamarca, Itália e Suécia, na Europa, têm sistemas mistos de proteção da infância, organizando-se em dois eixos fundamentais, o administrativo e o judicial, sendo que França e

Dinamarca têm um sistema que se ajusta mais ao lado judicial, subjacente aos tribunais.

Quando Gilbert *et al.* (2011) examinaram os Sistemas Nórdicos perceberam que na Suécia o sistema de proteção da infância tem apontadas duas grandes dificuldades: em primeiro lugar o Estado é acusado de intervir demais no núcleo familiar e em segundo lugar os técnicos de serviço social, recrutados pelos serviços municipais de proteção, são apontados como incompetentes no que respeita a cuidar do superior interesse dos menores.

Foi decidido que a aplicação das políticas sociais pertencia ao poder local (“local government”), uma característica peculiar da Suécia, onde a proteção na infância foi, deliberadamente, integrada num sistema geral de serviços municipais estatais, virados para a família, que incluem vigilância na saúde na pré-natal e educação parental até à idade adulta e depois até à terceira idade.

O sistema sueco inclui todos os cidadãos num sistema social onde, tanto a nível nacional como local, a educação é gratuita, assim como a saúde para as gerações mais novas, incluindo o sistema pré-escolar.

Se pensarmos em prevenção primária e na importância da atuação das entidades de primeira linha, que o sistema sueco pratica, verificamos que o sistema português não aposta na prevenção primária, porque não possui nem educação gratuita, para todas as gerações mais novas, nem o sistema pré-escolar e mais especificamente as creches, estão sempre disponíveis para acolherem crianças em situações sociais complicadas, que as CPCJ sinalizam, por falta de vagas para todas as solicitações.

Na Suécia, a despesa pública com a proteção social (incluindo o bem estar na infância) é uma realidade assimilada e assumida como um investimento nos seres humanos e no futuro da sociedade. As autoridades locais trabalham em parceria com as famílias com o objetivo de apoiar a infância no seu integral desenvolvimento pessoal, psicológico e social. São acompanhadas as famílias que demonstrem sinais de dificuldades de funcionamento, para que se assegure que as crianças em risco estão protegidas e com o devido suporte nas necessidades inerentes às suas idades.

Em Portugal, não funcionam autoridades locais de acompanhamento à família, pelo que os casos quando chegam às CPCJ já apresentam crianças com sequelas graves no

desenvolvimento e pais com dificuldades parentais graves, que dificilmente ultrapassam.

Uma outra característica menos usual é o facto de todos os cidadãos serem chamados a, na base apenas da suspeição, participar aos serviços sociais (“Social Services”) todos os casos em que se perspetive a necessidade de ajuda ou proteção. Toda a comunidade é envolvida no processo de proteção de crianças e jovens, sendo protegido o anonimato de quem assim o pretender. Os profissionais obrigados à comunicação/denúncia de casos são os que têm contactos com as crianças no seu normal trabalho em escolas, serviços de saúde, entre outros.

Esta é uma característica também do sistema português, pese embora não esteja instalada a cultura da denúncia, nem entre todas as entidades com competência em matéria de infância e juventude (que continuam a achar que esta é uma matéria apenas das comissões), nem entre o comum cidadão que, apesar dos avanços, não está ainda sensibilizado para a denúncia da negligência e dos maus tratos.

Um dado muito discrepante da realidade portuguesa é o facto cada técnico acompanhar em média cerca de 30 casos, uma realidade bem longe da nossa, onde nas CPCJ de grandes dimensões medeiam entre 80 e 100.

Na Suécia, até 2009, o trabalho local na proteção da infância e juventude era supervisionado pelo poder central, mas em 2010 esta supervisão passou para o nível regional o que veio demonstrar o aumento de atenção, dada pelo nível nacional, à área da proteção das crianças e jovens.

Em Portugal esta supervisão continua a ser exercida por um organismo central: a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco cuja equipa, por falta de recursos humanos e logísticos, se desloca esporadicamente às comissões.

No que toca à “orientação” do Ministério Público ela torna-se vantajosa, ou desvantajosa, consoante a sensibilidade dos magistrados e a respetiva capacidade de separação entre o seu trabalho e a autonomia inerente às CPCJ.

Apesar do trabalho e empenho governamental, para o bom funcionamento do sistema de proteção das crianças e jovens existem críticas ao sistema sueco. Uma delas aponta para a variação da taxa de denúncias, do conteúdo e análise, que variará de um município para o outro, com base em diferentes critérios de avaliação para os diferentes casos.

A falta de profissionalismo é também referida e será devida a quem toma decisões em última instância, ou seja aos eleitos locais “welfare committees”, já que tal como em Portugal quando as decisões envolvem diligências compulsivas, intervém o sistema judicial.

Na Suécia o estado social continua vivo, mesmo existindo a possibilidade de tomada de decisões compulsivas, já que existe parceria entre famílias e membros do Estado. A maior ameaça é o sistema privado de instituições, destinadas a responder a medidas de acolhimento institucional, em que domina a falta de legislação e de controlo do seu funcionamento.

A Dinamarca é o país nórdico com o mais elevado número de crianças e jovens em sistema de proteção de acolhimento, portanto em medidas de afastamento das famílias (fora do meio natural de vida). Contudo, o princípio básico de funcionamento é o de que todos os cidadãos têm os mesmos direitos, em caso de terem problemas sociais. O setor social está bastante descentralizado, atendendo a que os municípios têm a responsabilidade de implementar e administrar a legislação de proteção à infância.

O nível local tem um elevado grau de autonomia, emitindo apenas para a administração central relatórios das suas necessidades. Esta situação é descrita como deixando demasiado espaço para que também consideráveis diferenças de atuação entre municípios se verifiquem.

As intervenções dos serviços de proteção à infância e juventude caracterizaram-se por uma forte intervenção legal, em detrimento da prevenção. As autoridades locais integram profissionais de saúde, sociais, de pedagogia e de psicologia, orientados para a responsabilização de cada cidadão e para a aplicação de medidas e sanções, sem consentimento prévio dos visados

Desde 2006 existe um esforço de alteração das políticas vigentes para outras mais viradas para atividades de prevenção, envolvendo os menores e suas famílias em relação de parceria com as autoridades com responsabilidade na matéria. O mote passou a ir para a intervenção primária, envolvimento das crianças e sua famílias, assim como para uma maior responsabilização destas últimas, também através da obtenção do seu consentimento para a intervenção dos serviços.

No sistema belga, tal como noutros países europeus, prevenir e lidar com o abuso e negligência dos menores, é uma matéria considerada de responsabilidade partilhada entre

parceiros públicos e privados, e não apenas tarefa dos serviços governamentais. Existem serviços que operam sob a autoridade governamental e serviços privados, financiados com dinheiros públicos.

As intervenções têm diferentes alvos e vão desde o comportamento parental às condições sociais. Não há uma só solução para o problema, pelo que a aposta é uma intervenção virada para o bem-estar da criança/jovem na sociedade, através de vigilância domiciliária de enfermagem aos recém-nascidos e realização de cuidados de saúde primários obrigatórios.

O entendimento é o de que quanto mais alta for a intervenção, na pirâmide dos cuidados, mais virada é a atuação para a intervenção especializada. Entre a base e o topo dos serviços, diversas políticas e serviços contribuem para o bem-estar das crianças e jovens, tentando afastar as situações de abuso e mau trato.

Como princípio subjacente à proteção da infância e juventude na Bélgica, está a ideia de que quantos mais recursos existirem na base, maior é a redução na intervenção dos serviços especializados do topo. Tal significa que apenas uma percentagem reduzida de crianças e jovens, é vítima de abusos e negligência. O sistema judicial prevê leis criminais específicas para os abusadores e negligentes. A intervenção belga situa-se assim entre a disciplina, a criminalização e a prevenção precoce na forma de trabalho.

Os deveres educacionais do Estado estão bem definidos e apontam para que, especificamente este intervenha e repare os casos de abuso e negligência. A intervenção judicial é vista como o último recurso no sistema de prevenção.

Os programas de intervenção precoce em Portugal têm igualmente esta característica de vigilância domiciliária, mas sofrem de restrições económicas e permitem apenas um apoio genérico e intervenções semanais, que nas famílias multiproblemáticas apenas conseguem, e temporariamente, minimizar riscos.

Também a articulação ainda deficitária entre serviços, públicos e privados, e a insuficiente formação dos profissionais, contribuem para a falta de eficácia dos programas de intervenção precoce existentes. Esta mesma realidade é referida na tese de doutoramento de Ana Paula Pereira (2009), sob o tema “Práticas Centradas na Família em Intervenção Precoce:

Um Estudo Nacional sobre Práticas Profissionais”, onde nas recomendações se lembra que existe “complexidade dos requisitos necessários para a organização dos serviços e dos apoios, especificamente a necessidade de articulação e de integração dos apoios e dos serviços existentes, bem como da sua coordenação e supervisão”, salientando-se também que “as atitudes dos profissionais envolvidos na IP, que continuam, na maioria das vezes, a considerarem-se especialistas e detentores do privilégio de fazerem escolhas, no que se refere aos apoios às famílias”.

A perspetiva de atuação belga, marcadamente neoliberal, defende uma prevenção e um controle dos riscos, que também é uma responsabilidade individual, atendendo a que num mundo global os riscos da sociedade impõem novas formas de responsabilidade nos jovens e suas famílias.

As famílias são também julgadas pelos seus problemas e pelas soluções que adotam para os resolver, o que tem adjacente a ideia de que as famílias são responsáveis por fazer as escolhas corretas, para o bem-estar das suas crianças, independentemente dos recursos sociais existentes.

Trata-se de uma individualização dos riscos coletivos, onde o sistema de proteção da infância e juventude insiste na responsabilidade individual. Também a pobreza passou a ser uma responsabilidade individual, que se soluciona por alteração de comportamentos do próprio indivíduo. Nesta perspetiva, o abuso sobre crianças é também maioritariamente considerado um problema individual.

Gilbert *et al.* (2011) concluem, relativamente ao sistema belga, que os cuidados para com as crianças são altamente valorizados, mas também muito reduzidos à responsabilidade de cada um. Segundo referem, de acordo com algumas opiniões, o sistema belga necessita de grande reflexão sobre o bem-estar das crianças e jovens.

Finalizada esta breve análise dos diversos sistemas e abordagens de dez países, em matéria de proteção de menores, concluímos que em todos eles, desde os anos 90, é evidente uma evolução nas políticas e na legislação, nos sistemas de proteção de infância e juventude. A atenção pública teve um impacto grande na forma como o trabalho nesta área se desenrola, colocando também, em simultâneo pressão sobre a classe política, na resolução de alguns

constrangimentos.

Práticas que passam pela avaliação e natureza do risco, pela promoção do bem estar infantil, por programas terapêuticos, por apoios materiais às famílias, por ações de treino de competências parentais, são usadas em muitos países.

Simultaneamente, a forma como o abuso sobre crianças é interpretado e tratado nas políticas e práticas, aponta para explicações científicas que reconhecem que o indivíduo, a família e a comunidade têm um papel conjunto na ocorrência das situações sinalizadas.

Desenvolveram-se diversos modelos de explicação dos acontecimentos, em matéria de combate ao abuso e negligência sobre os menores, quer se esteja perante países com orientação para a proteção da criança/jovem, quer se esteja perante países que adotam modelos de criação de serviços para apoio à família.

Nesta análise é evidente o aumento generalizado das situações comunicadas/sinalizadas, assim como a preocupação para com a forma como os técnicos da área social trabalham e a sua formação.

Verifica-se que existem muitas semelhanças nas mudanças e desenvolvimentos entre todos os países, mas também se chega à conclusão de que nenhum deles é capaz de assegurar o presente ou o futuro bem-estar das crianças em risco/perigo de forma absoluta.

“However, regarding the extent to which contemporary child protection arrangements effectively safeguard children against maltreatment and neglect, none of the countries describes systems that overall are able to ensure the present or future well-being of children at risk (Gilbert et al. 2011: 251).

As tentativas para um equilíbrio entre a proteção e a criação de serviços de apoio á família, abrem caminho à necessidade de identificar atuações que se centralizem na orientação para a criança/jovem, em primeira linha.

“In addition to the various attempts to strike a new balance between the child protection and family service orientations, we discern the emergence of an alternative approach, which we identify as a child-focused orientation”

O que se defende neste estudo (Gilbert *et al.* 2011: 252), é que os diversos programas para a proteção vão para além da proteção do risco e que consigam promover o bem-estar, tal como se verifica na Finlândia e Noruega, onde as políticas são direcionadas para a criação de uma sociedade amigável e compreensiva, e nos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, onde existem programas focados na compreensão da criança/jovem.

“These programs seek to go beyond protecting children from risk to promoting children’s welfare. We see this, for example, in Finland and Norway, where policies are directed toward creating a chill friendly society and in the comprehensive chill-focused programs in the United States, England and Germany” (Gilbert *et al.* 2011: 252), .

Os autores defendem o redirecionar da atuação para a criança é uma ideia que vem do conceito “the social investment state”, primeiramente concebido por Anthony Giddens e focalizando-se na individualização, como alternativa ao Estado de Bem Estar Social. Ou seja “investir no capital humano e na riqueza social para incluir o individual no mercado”(Giddens, 1998).

4- OBJETIVOS OU HIPÓTESES DO ESTUDO

Uma das exigências da investigação é estabelecer uma definição provisória dos factos ou situações em causa, no sentido de delimitar o campo de investigação. Prepara-se assim a construção do objeto de estudo, que servirá de guia a toda a investigação.

Para ultrapassar o senso comum não se pode negligenciar o pólo teórico que está inerente ao objeto que queremos tratar, para que se possa desenvolver o conhecimento (Neves, 1991).

Portanto a escolha do tema, ou assunto que se deseja estudar e pesquisar, é um trabalho que se faz adequadamente quando: se “seleciona um assunto de acordo com as inclinações, as possibilidades, as aptidões e as tendências de quem se propõe a elaborar um trabalho científico” e ainda quando se “encontra um objeto de estudo que mereça ser investigado cientificamente e tenha condições de ser formulado e delimitado em função da pesquisa”.

Pretende-se que a formulação do problema tenha em conta o requisito da pertinência, pelo que na fase deste trabalho em que foi necessário construir o objeto de estudo e delimitar a problemática da investigação, algumas leituras ajudaram a constituir o problema de partida, assim como algumas entrevistas exploratórias ajudaram ao seu enquadramento.

Tomar consciência dos aspetos em questão foi um caminho feito com a ajuda de três tipos de interlocutores: os especialistas científicos do objeto estudado, as testemunhas privilegiadas e as pessoas diretamente interessadas. Estas diligências contribuíram para rever a questão inicial, que se foi também adaptando às principais problematizações surgidas.

Daqui surgiu um objeto de estudo centrado nas parcerias alargadas para a proteção social das crianças e jovens em risco e um modelo analítico amplo, que questiona cultura de cooperação interinstitucional, ou seja, o capital social que suporta aquelas parcerias, as relações com as políticas reguladoras do Estado e os modos da sua intervenção relacionados, nomeadamente, com a legitimidade e envolvimento dos parceiros.

A pertinência deste modelo analítico para o estudo das CPCJ alargadas é evidente.

O levantamento de dados indicou lacunas de dados em estudos já concretizados e a necessidade desta reflexão é tão mais pertinente quanto é do domínio geral que, apesar das políticas públicas de proteção à infância terem aumentado nas últimas décadas e chegado a

reconhecer a criança como sujeito ativo de direitos fundamentais e de identidade própria, a sua plena proteção fica em causa, sobretudo por falta de cumprimento cabal da lei.

É importante perceber se a realidade dos serviços de proximidade põe efetivamente em movimento as parcerias locais, ou pelo menos de molde suficiente a responder às necessidades e aspirações de menores, progenitores e técnicos, entre outros agentes que nesta matéria são chamados a intervir.

Parece que neste contexto tem-se progressivamente assistido a um esforço inglório de trabalho em parceria, já que a atuação de cada organismo nem sempre se mantém até final dos processos, de forma coesa e em prol das vítimas.

Continua a existir insucesso na tentativa da integral proteção das crianças porque o sistema de proteção português demonstra fragilidades na sua concretização, em grande parte por depender das esmolas dos parceiros e/ou assistencialismos.

Para se poder analisar o verdadeiro contributo das parcerias nas CPCJ, mais concretamente através das competências da modalidade alargada destes serviços, entendeu-se como um caminho pertinente a auscultação dos serviços/instituições, para se conseguir recolher informações sobre o grau de seriedade/eficácia que lhe atribuem.

Importa saber se consideram que se movimentam, ou possuem recursos para se movimentar, em torno da efetiva proteção da infância e juventude e como veem a necessidade/obrigação de colaborar neste trabalho, sem qualquer tipo de compensação para o efeito e muitas vezes sem perceber, claramente, porque têm de o fazer.

Ponto igualmente importante para explorar nesta auscultação é o de perceber como poderiam os parceiros participar de forma íntegra e completa, e se, nos casos de falta de envolvimento, a sua responsabilização dependeria apenas de incentivos económicos ou de outros benefícios institucionais, ou se existem outros fatores relacionados com a delicadeza das situações que fazem ponderar a participação.

Pretende-se mais concretamente tratar os parâmetros pertinentes que estão em torno da problemática da eventual necessidade de profissionalização das CPCJ (Modalidade Alargada) em Portugal, através de dados conclusivos e contribuições, de modelos de funcionamento vigentes.

Estes aspectos que se acabaram de enunciar conduziram à formulação das seguintes hipóteses a verificar:

a) as parcerias institucionais não responsabilizam os parceiros pela realização dos objetivos;

b) as desigualdades (de recursos, poder, saberes) entre as instituições parceiras não favorecem a ação concertada;

c) a profissionalização dos serviços emerge da ineficiência das ações das Comissões Alargadas



5- A METODOLOGIA E AS TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO

O atual estado de conhecimento do objeto deste estudo não aconselha a realização de uma abordagem quantitativa avançada que exigiria a construção de indicadores mesuráveis e já consolidados. Tratando-se de uma indagação sobre os processos de atuação das parcerias na sua relação entre si e com o Estado, parece mais adequado proceder a um estudo exploratório dos processos de decisão e de intervenção baseado na experiência e testemunho dos agentes, através de um instrumento de pesquisa aberto e flexível.

Razões práticas de tempo e de recursos, obrigam a escolhas sobre o universo a interrogar.

Assim tornou-se imperioso, atendendo a que o campo de análise se estende ao nível nacional (cada CPCJ tem base concelhia), circunscrever o universo da “população”, a uma região, pois “nem sempre é possível, ou sequer útil, reunir informações sobre cada uma das unidades que a compõem” (Quivy e Campenhoudt, 1992: 161).

Revelou-se adequado para o objetivo pretendido estudar algumas das componentes típicas, em profundidade, ainda que não estritamente representativas, dessa população, já que o seu funcionamento se revela característico de outros organismos congéneres, a nível nacional, permitindo assim estabelecer comparações significativas por analogia.

Foram cruzados dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), sobre a população residente em determinados concelhos, com o número de sinalizações de crianças e jovens, registadas nesses mesmos concelhos, variável de que dá conta o Relatório de Atividades da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) do ano de 2011.

Concluiu-se que existe uma relação de proporção entre o número de habitantes e o volume de sinalizações, ou seja verificou-se que os concelhos com mais população registam mais sinalizações e que estas vão proporcionalmente diminuindo nos concelhos com menor número de população residente.

Optou-se por incluir na amostra aqui adotada três CPCJ de uma região do país, que representassem as realidades de um concelho de maior número de habitantes residentes, um de média dimensão e um último de menor dimensão, para assim poder caracterizar diferentes realidades.

Este procedimento revelou-se pertinente, considerando que na amostra são os “comportamentos do conjunto que interessam, as suas estruturas e os sistemas de relações sociais que os fazem funcionar e mudar, e não os comportamentos, por si próprios, das unidades que constituem o conjunto” (Quivy, Campenhoudt, 1992: 161).

A utilização da amostragem não-probabilística, mais precisamente de amostra pensada (Vieira, 1999), utilizada com a preocupação da representatividade da amostra, evidenciou-se como a mais pertinente por se considerar que a escolha da população podia ser feita de maneira a que as variáveis que caracterizam a população estivessem presentes, o mais aproximadamente possível, nos serviços que a compõem.

Este tipo de amostra é explicada por Cristina Vieira, como tratando-se de amostra que resulta das hipóteses e teorias do próprio investigador, fazendo parte do seu pressuposto de que aquela amostra é o que melhor ilustra determinada realidade.

No que concerne a técnicas de recolha de informação, escolheu-se a entrevista como apoio ao exercício da generalização, ou seja o instrumento adequado a procurar no particular as características mais comuns no que se pretende estudar.

A entrevista em contexto de observação-participante, de cariz “semidireto”, com algumas perguntas guias e relativamente abertas, foi a técnica de recolha de informação que, depois da realização de algumas entrevistas exploratórias, se alistou como a mais indicada para este trabalho.

Para o tema em análise entendeu-se que o uso de perguntas abertas, enunciadas de forma clara, deixaria os entrevistados amplas possibilidades de respostas mais completas, com espaço para opiniões, conceções, pensamentos e sentimentos. Segundo Alfred Benjamin (Benjamin, Alfred, 2005: 87-116) as perguntas abertas são o modelo mais adequado para aprofundar o contacto entre entrevistador e entrevistado.

Uma entrevista nunca se dá de forma espontânea. É sempre uma situação artificial e provocada. Mesmo querendo alguma informalidade, subentende procedimentos e tarefas, do entrevistador e do entrevistado.

Entre outras posturas adequadas, importa ter consciência de que a atitude de entrevistar requer disponibilidade total do entrevistador, no sentido de ouvir sem preconceitos, sem

saberes apriorísticos e sem julgamentos, sobre o que é respondido.

Existem outros pressupostos imprescindíveis na atitude de entrevistar que incluem o respeito pelo entrevistado, deixando fluir as suas ideias, sem pretensões de mostrar perspicácia como entrevistador (Mucchielli, 1979: 55), interrompendo as suas ideias, ou até mesmo pretender gravar as suas falas sem a sua anuência prévia.

As entrevistas anónimas e realizadas com apoio de gravador, foram posteriormente tratadas pelo método de análise categorial de conteúdo, obedecendo a uma numeração e decomposição num guião de categorias, criado em função das hipóteses a verificar neste estudo, tal como a própria entrevista e constam dos anexos desta dissertação (em suporte digital em CD), assim como as entrevistas transcritas.

Para o desenvolvimento da análise categorial, transportam-se os temas e sua quantificação final para as grelhas, procedendo ao seu agrupamento por temas e assim formando as categorias.

A apresentação dos resultados foi feita em forma de descrições de unidades de registo, significativas para cada categoria.

Na análise dos dados e retorno ao objeto de estudo, as categorias representam a construção do discurso, a partir de uma lógica impressa pelos entrevistados.

6- ANÁLISE DOS DADOS

Avaliam-se neste item em detalhe, as respostas dadas pelos entrevistados e os resultados obtidos em cada uma das questões colocadas para o estudo, sobre o modelo de funcionamento da Modalidade Alargada das CPCJ.

O procedimento de centragem pela média de grupo implicou a análise específica de cada questão colocada e resposta dada por cada participante e as diferenças face à média do grupo dos membros das Comissões.

A partir dos resultados obtidos constatou-se que há variabilidade em termos de opiniões expressas, por exemplo no que respeita às alterações ocorridas nos serviços de origem, devidas à integração dos seus representantes na Modalidade Alargada das CPCJ.

Quanto a esta questão e na amostra de 19 entrevistas realizadas, verifica-se que 15 dos entrevistados referem que a sua entrada neste organismo não alterou, de forma significativa, em alguns casos, e em nada mesmo, noutros, o normal funcionamento e desenvolvimento de atividades no serviço de pertença.

Tal acontece sobretudo porque as funções da Modalidade Alargada se vão ainda dissipando ou misturando com as funções da Modalidade Restrita, mas também porque basicamente não são desenvolvidas tarefas na Modalidade Alargada, que justifiquem mudanças drásticas de funções no serviço de origem, para os membros representantes cedidos pelos parceiros:

“Claro que tem sempre um impacto diferente porque através destas reuniões também vamos conhecendo casos problemáticos, em risco, identificados pela Comissão mais Restrita. E aí, obviamente, também nos muda um pouco a mentalidade. Agora a nível de atividades que desenvolvemos nós já somos uma Associação que trabalha para os jovens . O público-alvo mantém-se”(A5 – Músico – representante de Associação de Jovens).

“Como representante da Assembleia Municipal não tem qualquer tipo de implicação na Alargada. Eu sou por inerência membro da Assembleia (por ser presidente de junta) e, como já pertencia à CPCJ e era necessário indicar como representante civil fui convidada a fazer parte da Alargada”

“Não tem implicações desse cargo com o de membro da Assembleia, nem a Assembleia alterou coisa nenhuma” (A15 – Presidente de Junta de Freguesia – representante da Assembleia Municipal).

“Vimos cá. Ouvimos ali um assunto ou dois e depois vamos embora” (A17 – Professora – representante de Associação de Pais)

Os próprios membros da Modalidade Alargada sentem que as suas funções são praticamente vazias e que de facto o trabalho importante e delicado é desenvolvido pelos técnicos da Modalidade Restrita:

“Não mudou. Pertencer à Comissão Alargada, que não tem a ver propriamente com a gestão de casos em si... sou um elemento que desbloqueia aquelas situações mais complexas e mesmo quando são situações que vêm da Comissão Restrita o simples facto de estar na Comissão Alargada tenho conhecimento do funcionamento da instituição permite-me agilizar processos. Sobretudo isso. A CPCJ é prioritária em relação aos processos. Não há propriamente uma determinação do serviço para que que tenha um função específica pela CPCJ... Tenho uma agenda institucional. Um serviço que não posso deixar para trás, mas sobretudo isso, a agilização de processos e é, de alguma forma, uma rede de referênciação que eu conheço internamente e que me permite ativá-la sempre que há solicitações”.

“Não. No meu serviço o que há é o apoio administrativo que, a meu pedido, ao meu diretor, não está afeto a esta área mas sempre que surge alguma coisa sei quem é a pessoa de ligação para poder responder internamente. Isso existe. Não é uma pessoa que esteja só para a CPCJ, mas que tem o dossier da CPCJ e está disponível para a CPCJ se for necessário e for solicitado” (A10 – Assistente Social – representante do Instituto da Droga e Toxicodpendência).

No que respeita à importância dada e ao reconhecimento dos serviços de origem, relativamente às tarefas desenvolvidas na Modalidade Alargada das CPCJ, mais concretamente no que se refere ao trabalho desenvolvido ser alvo de análise nos serviços de origem, também 16 dos 19 elementos da amostra deste estudo, sentem que isto não acontece.

Na generalidade o tema “parceria na CPCJ” não faz parte das agendas das reuniões dos

diversos parceiros, nas suas sedes, sendo que raramente é assunto tido em consideração, por não ser sentida necessidade de falar sobre o tema, à exceção das ocasiões em que é preciso proceder à nomeação de novos elementos representantes, por fim de mandato do nomeado ou por ser necessária a sua substituição.

Esta falta de reconhecimento é sentida pelos membros que, não se vendo reconhecidos no seu trabalho, acabam também por eles próprios não conferirem à Modalidade Alargada das CPCJ a importância legalmente requerida. Esta postura reflete-se ainda negativamente no seu envolvimento nas ações delineadas ou que se poderiam delinear:

“Eu posso lhe dizer que nunca foi assunto da Assembleia Municipal qualquer assunto da Comissão. Nunca veio de lado nenhum. Não me recordo de alguma vez se questionar. Levantou-se a questão quando houve necessidade de nomear um elemento e de o substituir, tão só. Talvez também porque não tenha havido necessidade” (A7 – Jurista – representante de Assembleia Municipal).

“Em relação ao serviço de origem não me parece que seja tido em conta... É colocado tudo no mesmo, é o tempo de afetação à Comissão, não se faz distinção entre o tempo de afetação para a Restrita e para a Alargada. Isso não”

“Não. E mesmo também no trabalho na Restrita, quando chegam casos novos vamos sempre considerando o volume processual de cada um, normalmente também não é tido em consideração se a pessoa tem esta atividade da Alargada, ou aquela. Cada pessoa também vai tentando gerir e assumindo, se calhar, que não pode aceitar esta situação ou aquela porque também tem outras. É mais a gestão individual de cada técnico do que a consideração. Em relação ao serviço de origem não me parece que haja muita distinção entre o trabalho na Restrita e o trabalho na Alargada. Cada técnico é que tem que gerir essa questão” (A13 – Assistente Social – representante da Segurança Social).

“Nas reuniões não é assunto”. Perguntar, pergunta-se. Nós temos que inclusivamente elaborar relatórios da nossa participação. Somos obrigados a elaborar um relatório semestral sobre a participação do elemento representante da PSP na CPCJ e de todas as atividades em que intervem ele ou a própria Polícia. Atividades, meios humanos ou materiais, tempo, tudo isso é contabilizado. E se calhar por esse motivo mesmo

é que a Direção Nacional começou a restringir” (A20 – representante da Polícia de Segurança Pública).

“Nada. Nadinha. Nada frequentes. Uma vez ou outra tenbo feito referência, quando há situações realmente que o exigem. Principalmente nas condições técnicas de trabalho da Comissão, procurando sensibilizar que a Câmara quer o Presidente da Câmara para pensarem da melhor maneira, para pensar o problema. Porque as pessoas que estão a tempo inteiro aqui são básicas, se não tiverem disponibilidade suficiente, e se realmente ultrapassar as suas capacidades, a Comissão não funciona. E as pessoas matam-se, esfolam-se, porque têm que dar boras, boras, boras, umas atrás das outras” (A14 – Professor – representante da Assembleia Municipal).

Em termos de opinião sobre a eficácia no acompanhamento das situações, no que respeita estritamente às ações que a Modalidade Alargada pode desenvolver, para o acompanhamento das situações sinalizadas às CPCJ, as opiniões dos entrevistados não atingem extremos e são mais consensuais.

Do total dos 19 entrevistados, 11 reconhecem alguma eficácia ao papel das “Alargadas”, por serem entendidas como uma espécie de organismo que previne e/ou retarda o aparecimento de alguns problemas sociais. Embora considerem que funcionam quase por voluntariado de quem representa os seus serviços, já que se deixa ao critério de cada um o grau de participação ou de envolvimento nas poucas atividades que vão sendo desenvolvidas.

Continua no entanto a ser feita alguma fusão e confusão entre aquilo que são as funções da Modalidade Restrita das CPCJ e as competências da Modalidade Alargada. É caso comum, entre os membros entrevistados, uma certa apropriação das competências e ações desenvolvidas pela Comissão Restrita como sendo da Alargada.

Contribui para esta situação a quase inexistência de trabalho neste órgão alargado, situação que leva a que os membros como que “escorregam” a reportsr quase sempre ao trabalho da Restrita, ainda que de forma involuntária.

Os membros têm dificuldade em legitimar a existência da Comissão Alargada, por não lhe conferirem um papel tão interventivo e necessário como o da Comissão Restrita, apesar

de reconhecerem a importância dos parceiros que a compõem e da utilidade que têm ou poderiam ter os seus contributos, atendendo às diversas áreas que dominam, pela sua especificidade e também pelo seu âmbito concelhio. A grande maioria das respostas vão mesmo no sentido da comprovação de uma certa disfuncionalidade da Alargada, onde se reconhece que a participação é meramente figurativa, de representação social “necessária” para legitimação do apoio oficial, da administração local e autárquica, às instituições que são representadas.

As competências da Modalidade Alargada das CPCJ são quase esquecidas pelos seus elementos. Chegam mesmo a entender o seu papel apenas como elementos da comunidade a quem é dada satisfação através do Relatório Anual, obrigatoriamente feito e apresentado por cada Comissão Restrita e também enviado à Comissão Nacional. Como se o seu papel fosse apenas o de estar informados do que, em termos de crianças e jovens em risco, se vai fazendo no seu concelho:

“Eu não tenho dúvidas disso. Eu tenho duas opiniões distintas. Tenho uma opinião profissional, que se calhar penso que as comissões não são assim tão importantes e às vezes são até uma forma de... como é que hei de dizer... são uma forma de... tardar, muitas vezes a solução dos problemas. Porque a intervenção das comissões tem muito a ver com o acordo dos pais e o acordo dos pais, muitas vezes andam ali em reunião, após reunião, após reunião e vinculam-se e há compromissos dos pais e há compromissos dos menores. A dado momento não há compromisso de ninguém porque aquilo não vincula ninguém e a dado momento a situação azeda, entre os adultos e às vezes com consequências graves para os menores e depois só se resolve mesmo com o recurso à via judicial.

E pronto. É nessa medida que às vezes me parece que as comissões, parece que estão ali a retardar a solução do problema, se calhar se avançássemos mais rápido, sem estar à espera do consenso, ou na confiança desse consenso” (A7 – Jurista – representante da Assembleia Municipal).

“Também tenho alguma dificuldade em me pronunciar porque não me revejo muito nessa situação, porque eu estou a tempo inteiro na Comissão. É muito diferente dos outros elementos que estão noutros serviços. Para mim é tudo o meu trabalho diário.

Também me envolvo... a Comissão de (...) teve esta questão... envolveu-se na dinamização do projeto piloto proposto pela Comissão Nacional para a dinamização da Modalidade Alargada, tentando envolver todos”(A13 – Assistente Social – representante da Segurança Social.

“Eu reconheço que uma coisa destas não deixa de ser uma almofada social. Não é uma iniciativa que transforme muito as coisas que estão no terreno, mas ajuda e sobretudo amortece problemas sociais que vão trazer, nas instituições, nas escolas, nos serviços de Segurança Social, repercussões muito drásticas, muito negativas. A Comissão deveria ser reconhecida como tal. Era uma almofada muito boa, a nível concelhio, municipal, e que deveria ser acarinhada por todas as forças para reconhecer o seu trabalho e dar o seu contributo para que a Comissão funcione”.

“É eficaz à custa de uma grande generosidade da parte dos profissionais que aqui trabalham, mas ainda não é suficientemente reconhecida. Tem instalações, tem equipamentos - mas ainda nos disseram que o Presidente da Câmara ofereceu dois computadores que foram, de certa maneira, uma maravilha para o trabalho das pessoas... só para dizer isto: sedois computadores a mais são recebidos com uma festa dentro da Comissão, é porque realmente as coisas não estão assim tão bem como isso...” (A14 – Professor – representante da Assembleia Municipal.

Quanto à adequação das atuações e diligências na proteção das crianças e jovens que se vão realizando, no âmbito da Modalidade Alargada da CPCJ, a questão divide os entrevistados quase ao meio: 10 consideram que as atuações são adequadas, apesar de lhe apontarem limitações; 9 consideram que o seu trabalho não é adequado.

Os que referem inadequação nas diligências e atuações da Modalidade Alargada das CPCJ, apontam que o que se faz é manifestamente pouco, ou quase inexistente, quer por existirem tarefas/ações por vezes concretizadas mas sem visibilidade pública, quer porque os meios efetivos para as levar a cabo escasseiam, por falta de tempo dos membros, ou porque os meios existentes não são na realidade chamados para participar em ações.

Os que entendem que a atuação da Modalidade Alargada é adequada, justificam a concretização de algumas atividades, mas com a responsabilidade da sua execução a cair sobre membros que já compõem a CPCJ na Modalidade Restrita, já sobrecarregados com o

acompanhamento das famílias das crianças/jovens. Também o voluntariado dos parceiros e a sua responsabilidade e sensibilidade na área, são fatores apontados para a adequação das atuações da “Alargada”.

Deve referir-se, como nota auxiliar de compreensão das respostas, a dificuldade geral e notória dos entrevistados em articular respostas coerentes. A carência de termos pode ser importante para avaliar a ideia que concretizam ou não relativamente ao seu papel e funções da Comissão Alargada em que participam:

“Acho bem o trabalho de sensibilização que é feito mas por vezes... o núcleo duro da Comissão Restrita é aquele que trabalha na Alargada. Esta é a opinião que tenho, desde que faço parte da CPCJ” (A2 – Assistente Social – representante do Município).

“O objetivo é que os outros elementos também se envolvam, mas eu compreendo, têm os seus constrangimentos, das suas entidades de origem e também todo o outro trabalho que têm para fazer. Por isso é que digo que é uma visão muito diferente da minha que estou a 100 por cento e quando é preciso tento gerir entre a prioridade do acompanhamento dos processos e estas ações que são planeadas e obviamente também são importante e eu acredito que têm os eu reflexo depois no trabalho da Restrita”(A13 – Assistente Social – representante da Segurança Social).

“Eu acredito perfeitamente e neste ano e meio de experiência, em que eu estou como presidente, efetivamente tenho outra perspetiva como Presidente neste momento até po acabo por também enfim despoletar todo este envolvimento e... agora eu acredito que é de facto um modelo de funcionamento que tem tudo a ganhar, é um modelo que efetivamente promove a proximidade a e responsabilidade da comunidade. Não tenho dúvidas”.

“A questão depois e os constrangimentos é na prática, no aplicar este modelo ao dia a dia. Se há concelhos mais pequenos em que é mais fácil congrega todas aquelas forças, daquela comunidade, há concelhos maiores, como o de (...), que é muito mais complicado” (A19 – Professora – representante da Educação – Presidente de CPCJ).

“Desde que estou na Alargada não faço nada. Tirando esta parte de encaminhamento, como elemento da Alargada o meu papel é quase nulo” (A15 – Presidente de Junta de Freguesia – representante da Assembleia Municipal).

“Quase podemos deduzir que a Alargada está disponível mas tem que ser sempre a Restrita a iniciar e por isso é que também as coisas não acontecem... O ideal é que a Alargada andasse por si.

É difícil. O compromisso agora do Dr. (...) foi ser ele a arrancar com a Alargada. Acho que ele consegue, que ele tem dinâmica para isso. E não estando preocupado todos os dias com o funcionamento da-lhe uma certa margem de manobra”.

“E acho que têm qualidade para isso. Conhecendo aquelas que já falou: a Santa Casa, a Associação de Pais, são pessoas dinâmicas. Acho que basta o toquezinho... pôr-lhes um bocadito o carril e elas depois avançam” (A18 – Professor – representante de Assembleia Municipal – Presidente de CPCJ).

No que toca a saber se existem eventuais compensações dadas pelos serviços de origem aos seus representantes pela colaboração prestada na CPCJ, ou aquelas que deveriam ser concedidas, foi esclarecido que se pretende aferir compensações de reconhecimento, em matéria de avaliação, de mérito, de redução de tarefas aos técnicos que cedem, nos seus serviços e compensação de horário. Não se inclui aqui, obviamente, a compensação económica, atendendo a que o tempo de trabalho cedido ao técnico para a comissão é, em princípio, retirado no horário normal de trabalho que terá já na sua entidade contratante.

A maioria dos parceiros (17 dos 19 entrevistados) deixam claro que não têm qualquer tipo de compensação, traduzida em reconhecimento na avaliação ou redução de trabalho no serviço de origem, pelo facto de integrarem a Modalidade Alargada da CPCJ. Ausência de qualquer compensação que é inclusivé manifesta nos casos em que o mesmo elemento representa o seu serviço em ambas as modalidades da comissão e por norma realiza mais horas de trabalho diário do que aquelas que lhe são estipuladas.

Constata-se mesmo alguma indiferença por parte dos responsáveis pelas instituições e serviços pelo trabalho ali realizado, em alguns casos mais evidente que noutros. Oficialmente, e para o exterior, esta colaboração na CPCJ está assente e é imprescindível, sobretudo no que

se refere a ter visibilidade e constar na comunidade e entre parcerias que determinada instituição ou serviço desenvolve trabalho na Comissão. Longe dos olhos públicos, internamente em cada serviço e quando interessa desenvolver tarefas nos sítios de origem, esta participação é ignorada, votada para segundo plano e até menosprezada, porque o seu interesse não se sobrepõe na prática, como é pretendido legalmente (artº 25, alínea 2, da Lei 147/99 de 1 de Setembro), às atividades dos serviços de pertença de cada membro.

“As questões de natureza social, na cabeça das pessoas, da generalidade das pessoas, são consideradas ainda coisas que se tratam no rés do chão. Não têm a dignidade, sei lá!, de uma reestruturação dos serviços da Câmara... Depois também sabemos que as câmaras têm respostas diretas aos cidadãos de diverso tipo, os transportes, a água... mas isso é muito discutido nas assembleias municipais? Também não é! Vêm os textos, as resoluções da Câmara para serem ratificados ou postas à votação”(A14 – Professor – representante da Assembleia Municipal).

“E depois há sempre aquele problema: é dali que eu ganho, é o meu ganha-pão, mas também não estou ali a dar muita assistência; se dou muita assistência ali, o diretor de ali reclama” (A15 – Presidente de Junta – representante de Assembleia Municipal).

“Nada, não. Não, aliás quando eu comecei com as intervenções precoces, até a coordenadora fez queixa lá para o ACES, porque não sei quê, porque eu não estava, porque não sei quantos”.

“Não sei o que é que respondeu. Mas também a mim não me aconteceu nada. Risos... O que eu disse é que estava a cumprir, aquilo que me tinham mandado, não fui eu que me voluntariei para lado nenhum” (A11 – Médica – representante da Saúde) .

“Para todos os efeitos, para o exterior, a instituição "sim senhor!, concedida, disponibilizada" , mas depois, em termos de funcionamento da instituição, acabam por manifestar algum desagradado. Essa disponibilização acaba por "roubar tempo" de serviço à própria instituição” (A6 – Assistente Social – representante de Santa Casa de Misericórdia) .

Também as dificuldades de participação dos parceiros na Modalidade Alargada das CPCJ são muito sentidas, sendo que alguns dos entrevistados avançam com sugestões para as ultrapassar.

Os resultados obtidos foram muito expressivos, atendendo a que os entrevistados, por unanimidade, referiram variáveis que condicionam, limitam e até impossibilitam a sua participação no trabalho da Modalidade Alargada das comissões. Estas dificuldades passam pela falta de reconhecimento até ao facto de não haver solicitações às parcerias para que se envolvam em ações.

Algumas variáveis que dificultam também a participação estão ainda associadas à natureza particular de cada parceiro, no contexto social, outras ao conhecimento da realidade e da política concelhia e outras aquilo que é considerado institucionalmente correto.

“Todos estão disponíveis para esse trabalho, o problema depois é muitas vezes a falta de meios ou de logística, porque a atuação de cada uma das instituições está sempre limitada aos seus procedimentos normais, aos seus próprios meios e só nesse sentido é que pode não ser uma atuação mais cabal. Porque em termos de parceiros e do contributo que cada um dá, tenho a certeza que é fundamental e que é empenhado, e então num meio pequeno”.

“As cedências de cada parceiro, só por Lei podem ser determinadas, por Lei na concessão dos meios e dos poderes e das competências. Agora deixe-me dizer em meios muito pequenos tudo se confunde e portanto as cedências às vezes confundem-se todas” (A7 – Jurista – representante de Assembleia Municipal).

“O problema é que a Lei até diz que um enfermeiro, neste caso, estou a falar por mim, que devemos ter duas horas por semana para a CPCJ. Só que, em meios pequenos isto sai é do nosso tempo e não do tempo dos serviços”.

“Se os tempos cedidos fossem cumpridos era bom, mas como a situação dos serviços, que está tudo já mesmo à pele, não nos permite esse tempo, é muito complicado”.

“...mas depois o problema é os núcleos querem ter gente, a violência quer que a gente faça, o rendimento social de inserção quer que a gente faça, a CPCJ quer, o PIPE quer... e é assim. E agora tempo

para isto?”

“Se eu for fazer o meu horário, distribuir as 35 horas semanais eu não tenho horas para dar a estas coisas todas. Na teoria, no papel, aquilo que eu tenho é que estou a fazer consulta alargada. E até tenho um bocadinho e vou fazendo outras coisas. Na prática é assim. Legalmente o meu horário não pode ser para isso e para a CPCJ” (A8 e A9 – Enfermeira – representante da Saúde).

“A questão depois e os constrangimentos são, na prática, no aplicar este modelo ao dia a dia. Se há concelhos mais pequenos em que é mais fácil congregas todas aquelas forças, daquela comunidade, há concelhos maiores, como o de (...), que é muito mais complicado.

Há imensas estruturas, cada instituição tem o seu interesse, cada instituição tem o seu método de trabalhar, a sua área de trabalho e depois fazê-los confluir todos e dizer-lhes alto lá é por aqui que temos que trabalhar, isto não é fácil e é aí que eu acho que se por um lado o modelo, lá está, é um modelo... em termos de conceito um bom modelo, na prática levanta aqui alguns constrangimentos. Os representantes evocam questões de serviço, se eles representam um serviço, mas depois o serviço não os liberta para determinado tipo de atividades, se efetivamente o poder do representante não é o poder efetivo, em muitas situações, porque ele tem que obedecer à sua chefia”(A19 – Professora – representante da Educação – Presidente de CPCJ).

Avaliadas as respostas dadas sobre a autonomia funcional das CPCJ: vantagens e inconvenientes da falta de hierarquia (enquanto inexistência de chefia direta) e de enquadramento institucional (enquanto ausência de identidade própria e não mistura de várias entidades) , verifica-se que o Presidente da CPCJ é necessariamente visto como um chefe, por 15 dos 19 entrevistados da amostra deste estudo, apesar da Lei 147/99 de 1 de Setembro apenas lhe conferir funções para coordenar, promover e representar, não lhe delegando funções de chefia efetiva.

O Presidente é visto como o “chefe” que garante a autonomia funcional da CPCJ, perante os parceiros que a constituem e que é decisivo para o funcionamento eficaz e regular das comissões. Dele se espera a capacidade de resolução de conflitos, a promoção de uma visão partilhada por todos os membros da Comissão e uma liderança orientada para

resultados, neste caso de participação dos membros da parceria, no desenvolvimento das funções que a Lei atribui à Modalidade Alargada da CPCJ.

Nas situações em que a Comissão funciona com a presidência do próprio presidente da Câmara ou vereadores, denota-se uma tendência para a apropriação do comando da CPCJ e das diligências que esta leva a cabo, por parte da autarquia, que lidera e comanda direta e indiretamente todo o trabalho desenvolvido e a forma como é feito e até os recursos que são envolvidos.

“Porque quem é a Presidente da CCPJ é a senhor(a) Presidente da Câmara. Ou seja, a chefia direta. Não faz sentido essa questão, nem nunca a senti desde que trabalho na Comissão... Por isso qualquer situação de emergência, eu fico logo em pulgas e vou. É Lógico que contacto a senhor(a) presidente para estar ao corrente. Ela é a minha chefe . Eu só devo ir com autorização dela” (A2 – Assistente Social – representante do Município”).

“Sem hierarquia? Eu penso que isso não existe. Penso que obviamente é como a Associação juvenil. É um grupo e tem os cargos por essa hierarquia, que não influencia qualquer tratamento entre as pessoas do grupo mas tem que haver sempre um líder e, neste caso, a CPCJ também se percebe de onde é que partem as lideranças. Penso que essa hierarquia é natural”(A5 – Músico – representante de Associação de Jovens).

“Se eu for a ver, se fizer a observação, quanto à CPCJ de (...), eu fico com a sensação que ali não há autonomia nenhuma, no sentido, é como se município se confunde um bocadinho com a CPCJ a...Parecem uma só. Risos... Não sei se isso é bom se é mau”(A7 – Jurista – representante de Assembleia Municipal”.

“Apesar depois da parte da gestão dos recursos humanos ser complicada, porque há muitos chefes, nós temos aqui técnicos com muitos chefes. Gerir horários de trabalho diferentes, exigências (porque no meu serviço á assim, porque no meu serviço não é assim) esta parte é um pouco, às vezes, até delicada. Mas tem que ser chefe. Não consegue ser de outra maneira”(A19 – Professora – representante da Educação –

Presidente de CPCJ).

“... todos os que são funcionários destacados ali estão sujeitos à Presidente da Comissão”(A12 – Professor – representante de Assembleia Municipal).

Quando questionados sobre a partilha e cedência de recursos humanos entre parceiros: opiniões sobre este modelo de funcionamento, os entrevistados dividem-se também praticamente a meio nas suas opiniões e demonstram alguma ambivalência entre aquilo que consideram o modelo ideal de parceria, onde todos os serviços necessários e existentes na comunidade estão presentes e as lacunas de um modelo de funcionamento que se defeniu mas não se regulou e que, portanto, se vê como dependente do “voluntariado” e sem tempos certos para trabalhar em questões delicadas, como aquelas que por norma envolvem as crianças e jovens em risco.

Os membros da Modalidade Alargada entrevistados consideram, na generalidade, que a conceção do modelo teve boa intenção, no sentido da conjugação e envolvimento dos serviços que precisaria para funcionar. O funcionamento fica, no entanto, em causa, sobretudo ao não fixar concretamente os moldes mínimos da participação dos parceiros, permitindo que os critérios, consciências e disponibilidades de cada serviço e respetivos representantes se imponham perante a missão das CPCJ.

“Eu acho que são situações muito, muito delicadas para serem... não sei se vou conseguir explicar... para serem decididas ou analisadas por técnicos ditos "voluntários". A maior parte, ainda que vá ali no seu horário de trabalho, acaba por ficar sobrecarregado com outras tarefas. O que é que acaba por acontecer? Por vezes disponibilizamo-nos para a CPCJ - já me tem acontecido a mim, a meio da reunião ter que me vir embora”.

“As situações que são analisadas na CPCJ são demasiado delicadas e não se compadecem, não deveriam ser só analisadas dessa forma. Deveria haver uma equipa destinada a tratar daqueles assuntos”.

“O facto de haver esse "voluntariado" , que não é diretamente mas acaba por ser, não consegue dar o tempo necessário para o acompanhamento desse tipo de situações”.

“Muitas vezes só na reunião a seguir lembramos a situação e por isso é que há técnicos dentro da CPCJ mais sobrecarregados” (A6 – Assistente Social – representante de Santa Casa de Misericórdia).

“Como é que este sistema funciona? Se nós não fossemos uma equipa multidisciplinar... ninguém entra dentro da Saúde. É uma coisa blindada, como a Educação acaba por ser. Isto é um conjunto de elementos quase blindados. Então a Justiça, pior ainda. Tendo cá elementos de todo o lado, nós estamos por dentro, entramos nos sistemas todos como faca em manteiga”.

“Parece, embora fazer parcerias com parceiros poderosos às vezes é complicado. Os parceiros podem querer dominar. E nós temos poucos argumentos para domínio. Temos o argumento, se calhar, mais de pega aqui, pega acolá, com coordenação, do que com domínio. E, por outro lado, as IPSS’s têm uma tendência dominante pelo menos na terra deles. Porque são os senhores da terra. Alguns presidentes são os senhores da terra. Não é fácil, às vezes... e mesmo a Câmara tem tendência para dominar”.

“E eles também percebem que podem ganhar com isso. Ganham visibilidade. Ganham nome. Quando a gente agradece muito em público... E depois é assim, a Assistente Social do local conhece muito melhor do que nós, mesmo que a gente faça uma visita domiciliária todas as semanas. Nós estamos a apostar nisso”.

“Aqui não temos os 29 - que são as 29 IPSS’s que temos - das 29, 14 ou 15 funcionam. A gente telefona, pergunta... pedir relatório escrito já é pior. Mas isso até nas próprias escolas. Há professores que nos perguntam se podem da uma "informação anónima". Por uma questão de cidadania não devia, mas pronto a gente não pode obrigar ninguém a ser cidadão” (A18 – Professor – representante de Assembleia Municipal – Presidente de CPCJ).

“Então há que ver, não ficar cada um na sua capelinha, não, não, não. Tu é que trabalhas esta área, tu é que trabalhas aquela e eu trabalho aquela. Não se efetivamente há necessidade, numa determinada temática, numa determinada situação que já está concretamente trabalhada, usar o tipo de intervenção de cada patamar, então há que o fazer, sem medo, porque é realmente a criança que está ali em causa”.

“O que eu noto também, não só até ao nível da Alargada, mas ao nível dos patamares de intervenção, que continuamos a achar que cada um só deve intervir no seu domínio. Aqui é que eu acho que tem que ser mexido. Promover a comunicação, promover a articulação. Não ter receio, promover a proximidade até entre os

diferentes patamares. Que eu penso que é um trabalho muito bem feito” (A 19 – Professora – representante da Educação – Presidente de CPCJ).

Sobre a questão colocada no âmbito da Modalidade Alargada das CPCJ e o trabalho que desenvolvem em matéria de prevenção e promoção dos direitos das crianças e jovens, os resultados das respostas apontam para ações de prevenção que se vão fazendo, muito esporádica e pontualmente, sobretudo porque envolvem tempo e disponibilização de recursos humanos que raramente se concretizam, mesmo quando os membros representantes têm essa intenção e sabem que a sua participação é importante.

É reconhecida a importância do trabalho que deveria ser desenvolvido, mas reconhece-se que ele é permanentemente adiado, sobre quase todos os pretextos.

Neste contexto é a Modalidade Restrita da Comissão e os respetivos presidentes que, pese embora todo o trabalho que acumulam já, se veem obrigados a ser o motor das ações de prevenção/sensibilização que se vão desenrolando, ou outras que a Lei prevê, para realização por parte da Modalidade Alargada das comissões.

Apesar de, mais uma vez e também nesta matéria, se reconhecerem as virtualidades do modelo de trabalho, assente em parcerias importantes porque multidisciplinares, na prática diária pouco se consegue concretizar.

Tanto se verificam motivos de falta de recursos humanos, como, por bizarro que possa parecer, recursos humanos que se dizem disponíveis mas não são chamados a tarefas.

A Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR), consciente dos constrangimentos existentes nesta matéria, lançou um projeto piloto voltado para a promoção do trabalho no âmbito da Modalidade Alargada, apenas em algumas comissões, sob a denominação de “Tecer a Prevenção”.

Tanto quanto apuramos nas entrevistas realizadas, trata-se de tentar dinamizar a Modalidade Alargada das comissões, mas sem grandes novidades em termos de método de trabalho. De concreto, este projecto-piloto, reforçando apenas pela sua própria existência a ideia dos entrevistados de que a Comissão Alargada é pouco mais que figurativa, apenas chama para formação os elementos representantes que já constam em cada comissão, para

que eles próprios dinamizem ações e estabeleçam metas e tempos para as realizar, elaborando um plano de atividades, um pouco à semelhança do que já é feito na Rede Social.

Quanto ao tipo de atividades que se levam a cabo, elas passam sobretudo pela divulgação da comissão, sobretudo em feiras comerciais anuais de cada concelho, seminários subordinados a temas da área da infância e juventude, dirigidos sobretudo a técnicos e ações de sensibilização em escolas.

As ações especificamente dirigidas às famílias acompanhadas na CPCJ, e que se mantenham durante tempo considerado suficiente para provocar mudanças positivas, nas crianças/jovens e seus agregados familiares, são praticamente inexistentes.

“... podia ser mais potencializado. Se os representantes dos parceiros levassem para as instituições as preocupações que a Comissão tem. E multiplicassem lá, dentro da sua instituição, as preocupações e até os modos de trabalhar que aqui são pedidos às pessoas. Sei que algumas o fazem. Há instituições que têm aqui pessoas e essas pessoas vão daqui para as instituições que representam e têm condições para comunicar o estado da situação, os problemas que surgem. Dão a conhecer o trabalho que fazem e aquilo que gostariam de fazer mas não podem porque há limitações” (A14 – Professor – representante de Assembleia Municipal) .

“Os parceiros não deixam de ser parceiros a ajudar, mas também ficam um bocado prejudicados quando cedem o seu pessoal para vir trabalhar. Dizer que vem só uma tarde é ficção... é impossível trabalhar numa organização destas com uma tarde”.

“Bastaria exercê-las, mas... eu estou a recordar-me que a Comissão costuma estar representada na (...) e geralmente tem sempre uma tenda onde se faz a divulgação do organismo, se distribuem folhetos com contactos e geralmente os elementos da Alargada costumam ser participativos aí. Para aliviar também os que estão na Restrita, que esses trabalham muito e tem um papel muito ativo.

Quando há eventos que nos convocam, vamos também, mas não serão assim muitos. Este último ano, não foi quase nada. Eu não me recordo” (A15 – Presidente de Junta de Freguesia – representante de Assembleia Municipal).

“Isso é uma área em que não investimos muito, muito, muito. Mas investimos alguma coisa. E basta,

por exemplo, a presença numa (...), onde passam 500 mil pessoas, tem uma visibilidade grande. É que são 10 dias em que a Comissão está sempre presente, e só isso já dá uma visibilidade grande. Depois as ações nas escolas - e fizemos em todas já por duas vezes - o esclarecimento às pessoas, as perguntas, as respostas.. . e depois as pessoas conhecerem-nos pessoalmente acaba por dar também... mas isso acontece aqui, que é uma terra relativamente pequena. Se calhar se for ali para a (...) ainda é mais fácil” (A18 – Professor – representante de Assembleia Municipal – Presidente de CPCJ).

“Aqui, dentro do projeto piloto, desenvolveu-se um plano local de promoção e proteção . Tentou-se envolver mais os elementos da Alargada porque muitas vezes o que é que acontece? Há ações que estão planeadas. ...a Comissão de (...) tem efetivamente vários elementos que estão a tempo inteiro na Restrita - e quando há ações para fazer, e quando não há mais ninguém que esteja disponível, pronto os elementos da Restrita acabam assumir e por assegurar” (A13 – Assistente Social – representante da Segurança Social).

No que se refere às competências da Comissão Alargada, regista-se que 11 dos 19 membros, questionados sobre a sua ação neste órgão e sobre qual é a razão da existência desta modalidade, apresentam clara consciência da sua falta de participação.

Apesar de assumirem que não realizam as ações/funções que legalmente lhe são atribuídas, não deixam de ter nas suas projecções intencionais um maior envolvimento, mas não perspetivam no tempo quando tal poderá acontecer. Reforçam que se não forem convocados a participar, por sua iniciativa própria não o poderão fazer, limitados pela própria dependência hierárquica dentro dos seus serviços de origem e porque também no seu trabalho, por si só, já têm exigências suficientes. Algumas destas exigências são até apontadas como incompatíveis com o trabalho esperado na CPCJ.

Da restante amostra, sete (7) elementos entendem que vão potenciando os recursos humanos e logísticos e vão respondendo a algumas solicitações, enaltecendo as práticas existentes.

O elemento que resta da amostra aqui em causa, integrou recentemente a Modalidade Alargada da Comissão e apesar de fazer parte da Modalidade Restrita há cerca de dois anos,

não se encontrava informado sobre as suas funções na “Alargada”.

“O meu serviço tem uma identidade própria que lhe é dada pela definição de objetivos funcionais e conteúdos funcionais que não podem ser desvirtuados porque a CPCJ tem outro princípio de intervenção. Eu não posso vir fazer sessões de sensibilização quando está dito pelo meu serviço que a sensibilização não altera comportamentos. O que nós queremos é modelar comportamentos. Eu estou a falar na matéria relacionada com o desenvolvimento de competências ao nível da prevenção de consumos (de estupefacientes) porque é isso que me interessa. E eu não posso fazer outro tipo de atividades que não é de facto um objetivo do meu serviço. Não faz sentido porque é uma filosofia de intervenção diferente (A10 – Assistente Social – representante do Instituto da Droga e Toxicodpendência).

Significava que se eu tivesse que fazer uma intervenção como faço em termos de serviço teria que ter tempo afeto à CPCJ de forma alargada, mesmo alargada, e ter grupos de meninos que pudessem estar presentes durante o dia para sessões de formação, com desenvolvimento de competências. E isso não é possível. Não é de todo possível, portanto, há muitas vezes aqui o colidir de alguns... não são interesses mas de filosofias de intervenção” (A10 – Assistente Social – representante do Instituto da Droga e Toxicodpendência).

“As comissões alargadas podem ser constituídas sobretudo por pessoas que só vão lá para marcar o ponto ou até nem lá aparecem. Aqui também lamento que praticamente sejam os dois extremos do espectro. Por razões diversas, já se foi falando na necessidade dos partidos representados na Assembleia Municipal, se não puderem indicar algumas pessoas que indiquem outras, porque parece que há pessoas indicadas inicialmente que não tiveram disponibilidade para vir...”

“Depois também há a conceção de que as questões sociais devem ser tratadas por serviços... mais próximos da igrejas, serviços de caridade, à semelhança do que acontecia na Idade Média, em que os conventos, as igrejas e as sés é que eram o lugar de receber os mendigos, de tratar da pobreza...” (A14 – Professor – representante da Assembleia Municipal)

“Eu acho que as parcerias ganham-se, quanto mais divulgação e sensibilização se fizer, junto de quem trabalha realmente na base da pirâmide, porque as parcerias têm que se fazer na base da pirâmide. Eu

costumo dizer que a comissão não trabalha sozinha, nem pode, nem consegue. Nós precisamos de todos e efetivamente quanto mais trabalharmos na base da pirâmide, até mais legitimidade damos a esta base, a estas entidades, que também têm competência nesta matéria de trabalhar, até por elas próprias e quando não conseguem, então procurar a comissão” (A19 – Professora – representante da Educação – Presidente de CPCJ).

Relativamente à questão do funcionamento da Modalidade Alargada da CPCJ, mais especificamente de saber quem exerce o poder e os resultados dessa prática, as respostas recolhidas, 12 dos 19 entrevistados, reconhecem o Presidente da Comissão como aquele que lidera as reuniões e as ações.

Quando o Presidente é representante da autarquia a sua autoridade é vista quase de forma inata, sobretudo quando este membro é o próprio presidente da Câmara ou um vereador, tal como é entendido por 4 dos entrevistados.

Existem ainda os que são de opinião de que não existe qualquer tipo de hierarquia dentro da Modalidade Alargada da CPCJ (2 entrevistados) e quem entenda que são os membros da Modalidade Restrita que se destacam na Modalidade Alargada (1 entrevistado).

“Eu acho que o Presidente é um chefe. Tem que ser, tem que ser. Agora às vezes eu não queria ser o chefe, queria ser também um coordenador. Isto é repare eu como representante do Ministério da Educação, já fui par, agora sou Presidente e voltarei a ser par ou não e é nessa medida que eu talvez tome uma posição só minha. Não gosto do poder enquanto tal, não acho que é por aí que é o caminho e daí o eu dizer que também deve ser um coordenador”.

“Falando do projeto “Tecer a Prevenção”, o Presidente tem que ser um coordenador desse projeto, se o Presidente não assumir a coordenação desse projeto, das duas uma, ou tem realmente alguém na Alargada que o assume, ou o projeto cai. Cert? Ok.

“O Presidente não se pode esquecer que tem uma equipa técnica e que tem um conjunto de recursos humanos, que são recursos humanos que têm que ser geridos”.

“A Alargada é muito fácil de gerir, porque é uma reunião de trabalho, lá está voltamos ao papel de coordenador. Mas o Presidente tem sob si uma responsabilidade tamanha, a nível processual, a nível de gestão,

a nível do cumprimento da Lei, que tem que se responsabilizar por aquilo que assina e tem que assumir a comissão, se for necessário, tem que efetivamente ser o máximo responsável. E é aí que eu digo que ele tem que de facto, assumir-se como Presidente” (A19 – Professora – representante da Educação – Presidente de CPCJ).

“Nós (Câmara Municipal) costumamos fazer sempre assim: fazemos a reunião restrita e depois fazemos a alargada. E depois é efetuado um plano de ação. Em que há sugestões, quer na restrita, quer na alargada, que é depois para seguir para a Comissão Nacional” (A2 – Assistente Social – representante de Município).

“São basicamente os da Restrita, que também estão na Alargada. São esses que destacam” (A4 – Jurista – elemento cooptado do Município).

“...em termos de hierarquia, eu penso que apesar de não haver nada formal, nós sabemos a responsabilidade de cada um” (A16 – Jurista – representante de Santa Casa da Misericórdia).

No processo de reflexão acerca do funcionamento futuro da Modalidade Alargada das CPCJ, e quando indagados sobre sugestões sobre um melhor funcionamento, as respostas dadas pelos entrevistados não se apoiam, basicamente, na natureza comunitária, nem na primazia da parceria. Ao contrário da orientação do legislador, cujo caminho aponta para a partilha de tempos e recursos dos serviços e instituições locais para fazer funcionar as Comissões Alargadas, os entrevistados apontam necessidades de fixar, por obrigação de lei, os tempos e recursos a disponibilizar.

Os parceiros referem a necessidade de procurar equilibrar a necessidade de recursos humanos e logísticos, com as cedências de cada um, baseadas no dever de cidadania e de colaboração, mas não defendem a exclusividade do modelo de responsabilização comunitária. Reconhecem a importância desta modalidade das CPCJ, mas apontam para fixação pela tutela de normas mínimas, de modo a certificar e validar o trabalho.


É entendimento quase geral (em 16 dos 19 entrevistados), que a boa vontade e o voluntariado que fazem, nalguns casos e esporadicamente, funcionar a Modalidade Alargada das Comissões, não é solução para o seu funcionamento integral. É claramente reforçada a necessidade de existência de profissionais presentes diariamente, assíduos e disponíveis para que se concretizem as funções afetas legalmente à modalidade aqui estudada.

Para alguns o modelo não é muito claro, sendo que a sua organização teria que ser definida de forma mais assertiva. Assim se aponta a necessidade de maior envolvimento dos parceiros, se possível com alterações à Lei 147/99 de 1 de Setembro, como fundamental para uma nova dinâmica da Modalidade Alargada das CPCJ, que passe pelo estabelecer de obrigatoriedade de participação e defina os moldes desta colaboração, não apenas expressa na boa vontade de cada um.

“Mas acredito perfeitamente e convictamente que a Lei protege as crianças, temo é que também reconhecer na prática. Quando eu digo temos, digo quem está na Tutela, quem está acima de nós, os organismos que estão acima de nós têm que efetivamente certificar, validar todo este trabalho de uma forma efetiva”(A19 – Professora – representante da Educação – Presidente de CPCJ).

“Bem eu acho que essa era importante que mudasse... De qualquer das formas eu dentro da Alargada, acho que de facto devia haver mais reuniões e mais sessões de trabalho” (A16 – Jurista – representante de Santa Casa da Misericórdia).

“Acho que esta questão, o tentar de envolver da Alargada. O modelo que está implementado também não está muito claro e então as pessoas cingem-se muito à presença nas reuniões e, por uma questão de bom-senso, acho que é uma área que as pessoas que aqui vêm e estão a representar as suas entidades devem ter uma grande ligação ou então tudo se torna mais complicado. Mas os seus serviços também lhes pedem prioridade. Aqui também lhes pedem prioridade” (A13 – Assistente Social – representante da Segurança Social).

 **7 - CONCLUSÕES**

A análise dos resultados neste estudo assenta na verificação ou infirmação das hipóteses a verificar que relembramos, no sentido de manter a coerência com a tarefa proposta:

- a) as parcerias institucionais não responsabilizam os parceiros pela realização dos objetivos;
- b) as desigualdades (de recursos, poder, saberes) entre as instituições parceiras não favorecem a ação concertada;
- c) a profissionalização dos serviços emerge da ineficiência das ações das comissões alargadas.

Toda a atuação das CPCJ se rege pela Lei 147/99 de 1 de Setembro, que ficou pronta e foi aprovada em 1999, para ser aplicada em 2001. Na opinião de João Pedroso, jurista que participou na redação desta Lei, este diploma legal, já com 12 anos de vida, ganhou consenso quase total apesar de ter sido redigido com uma visão muito avançada, de prever a articulação entre os níveis de intervenção, definindo claramente as tarefas de cada um, apesar de atualmente ainda haver confusão entre eles.

Nenhum dos entrevistados neste estudo falou alguma vez em extinguir as CPCJ, mesmo apontando-lhes fragilidades ou entenderem que o modelo de funcionamento, sobretudo da Modalidade Alargada das CPCJ, tem urgência em ser consolidado de outra forma, que lhe dê o reconhecimento que precisa e que a causa merece.

Fica a propósito, o relembrar de que em países como a Bélgica, o Canadá e a Suécia, este reconhecimento só chegou a partir do momento em que os serviços similares às nossas CPCJ se transformaram num serviço de infância e juventude. Em Portugal, as CPCJ, assumindo-se como instrumento de coordenação interinstitucional e interdisciplinar não passaram para esse patamar.

Assim acontece por razões económicas, uma vez que, com a participação de parcerias locais e o envolvimento dos seus meios e dos seus técnicos, se conseguem “poupanças” diretas muito significativas, com ganhos também no “tamponamento” local de problemas sociais que se avolumariam se não fossem travados, próximo da origem, pelos actores locais.

Pode dizer-se que as CPCJ, no modelo existente, não podem deixar de existir,

sobretudo porque sem elas os tribunais ficariam a abarrotar de processos e sem a resposta mínima, socialmente tranquilizadora, para os problemas da proteção e promoção dos menores.

Aqui conta também a dinâmica política entre o local e o central, uma vez que as dependências, directas ou indirectas, dos envolvidos nas parcerias, são claramente razão fundamental para garantir a respectiva participação. As razões são económicas mas a biópsia ao real indicam também que há garantias objectivas de reconhecimento social dos protagonistas. Se a participação nas CPCJ é assídua e notória, a comunidade valoriza a importância social desses actores, independentemente do seu real empenhamento.

Com mais, menos ou nenhuma atividades no âmbito Alargado, as comissões vão funcionando, ainda que esse funcionamento, na prática, se resume a reuniões periódicas, nalguns casos de uma vez por cada ano, para aprovação de um relatório de actividades que interessa sobretudo para a estatística da Comissão Nacional.

São os próprios elementos das Comissões Alargadas os primeiros a reconhecer a incipiência do órgão e que bastas vezes confundem com a Comissão Restrita – essa, sim, operacional. Quer na prevenção dos riscos, quer sobretudo na defesa e proteção dos menores, as Comissões Alargadas são principalmente figuras de representação social, onde se agrega mais o conforto para o grupo mais Restrito do que uma autêntica intervenção social.

“Isto foi mantido para apelar, com esta lógica: em vez de gastar mais dinheiro, há, às vezes, forças ocultas, sinergias nas IPSS,s e pode-se resolver, se nós conhecermos o que existe e se estas pessoas forem falando, voluntaristicamente, umas escondem outras não, vai-se sabendo o que existe”, conforme diz João Pedroso.

Relativamente à primeira hipótese deste estudo, não é difícil concluir que o estabelecimento de uma parceria institucional, no caso da Modalidade Alargada das CPCJ, não é uma diligência suficiente para chegar à responsabilização dos parceiros, no sentido da realização dos objetivos. Provavelmente porque os fins não justificam os meios, conseguindo-se embora a reunião de interesses locais em função de uma necessidade também local, a eficácia da missão, consagrada legalmente, só em episódios raros se aflora.

O jogo social está claramente viciado, uma vez que sob a capa da descentralização e transferência de responsabilidades, se entrega quase só a função, a que não basta ter mais de problemas do que soluções.

Os objetivos, apesar de estipulados legalmente, não são adotados pelas próprias comissões, alegadamente por falta de tempo mas, de facto, mais por falta de saberes e de compromisso. Mesmo sendo estipulados esses objetivos, não são vistos com carácter de obrigatoriedade, o que faz com que sejam reiteradamente adiados.

Como se vê na análise de dados, a quase maioria dos parceiros desta amostra, não se preocupa em saber quais as atribuições legais que os seus representantes têm na Modalidade Alargada das comissões, deixando que eles ali permaneçam por questões que nada têm a ver com verdadeira parceria, com consciência das funções, dos serviços e instituições representados.

Desde logo, a escolha do representante não é feita tendo em conta o perfil, a disponibilidade e o grau de aptidões para as tarefas, nem a avaliação do grau de realização de trabalho na CPCJ chega à organização do próprio parceiro.

No caso de técnicos e profissionais, a atribuição ao representante do tempo necessário ao cabal cumprimento das suas funções na Comissão Alargada, não é feita de modo a permitir mais do que a participação nas reuniões periódicas. Também no exercício das funções mais específicas no respectivo serviço ou instituição contratante não são bem aceites condescendências de tempos ou de menor realização de tarefas, por respeito ao cumprimento das suas tarefas em sede de CPCJ. Há mesmo casos de não justificação de faltas para formação específica e de participação escrita de superiores hierárquicos que restringiram as participações dos representantes dos serviços ao mínimo.

Mesmo assim, a parceria é vista como algo importante que serve de suporte a um trabalho que ganha qualidade com a participação dos serviços e instituições da comunidade concelhia, sendo um modelo elogiado por conseguir aproximar serviços e facilitar formas de comunicação. As falhas são de concretização das tarefas propostas ou com dever de propor. Ou, pura e simplesmente, da sua inexistência.

O esperar que os serviços com maiores capacidades ou conhecimentos na área da

infância e juventude tenham maiores responsabilidades nas competências da Modalidade Alargada das comissões, é também uma posição típica dos parceiros que querem participar, mas mantêm sempre a cómoda posição de espectadores. Estão presentes mas indisponíveis.

As CPCJ, enquanto organismos que apelam à comunidade contributos completos para o seu normal funcionamento e para garantia da sua missão de proteger os menores, têm por base a associação das pessoas, ong's, ipss's, associações de voluntários, portanto sem origem no Estado, mas acabam por reunir pessoas em termos individuais, com ligações muito diferenciadas às instituições que representam, de tempos, competências, disponibilidades.

Ora, se o espírito bondoso da lei – da reunião dos valores locais e sua disponibilização para a resolução de um problema comum – é, em si mesmo, pró-ativo e responsabilizante; o reverso da medalha, bem entrosado na frustração de que falam os membros das Comissões Alargadas, é o de uma actividade próxima de zero.

Em matéria de crianças e jovens, uma questão de direitos fundamentais, a organização prática dos objectivos, com base na responsabilização da comunidade acaba por ter resultados nulos ou próximos do nulo, resultando apenas no “tamponamento” de problemas, já aqui referido.

A organização, assente em disponibilidades muito pontuais, voluntariosas mas quase sempre incapazes de projectar e de realizar acções – quaisquer acções que não sejam reuniões –, resulta manifestamente ineficaz.

Com todas as competências genéricas, de protecção e promoção dos menores, as CPCJ chegam, na melhor das hipóteses, a uma análise sumária de alguns problemas pontuais, à sua partilha entre alguns actores locais envolvidos em outras responsabilidades, mas não num trabalho proporcional aos problemas da defesa e salvaguarda dos direitos das crianças.

A uma alegada responsabilização das comunidades no primeiro plano da resolução dos seus problemas, delineada na lei de modo genérico e sem afectação de recursos, respondem as comunidades com a “cedência” (assim se referem às parcerias os próprios agentes) de pessoas voluntárias (instituições) ou profissionais (serviços descentralizados do Estado) manifestamente distantes, até por razões de sigilo e salvaguarda dos direitos à reserva da vida privada, dos “problemas duros” enfrentados pelas Comissões Restritas ou pelos tribunais, na

falta de acordo entre famílias e CPCJ.

Ao que chamamos de “espírito bondoso” corresponde, de facto, apenas um órgão de validação social daquele outro que enfrenta os problemas, recebendo denúncias, instruindo processos, promovendo acordos, acompanhando situações. As Comissões Alargadas, no que é profundo das descrições dos seus membros, não passam de “obrigação” a que é preciso responder. Uma espécie de dever social a exercer para não colocar em causa apoios e parcerias nas áreas de cada um dos grupos, justificada pelo dever caridoso de cuidar dos que, mais fracos, não se conseguem defender.

Com algum significado igualmente profundo, ressalta a avaliação dos próprios membros de que o modelo de funcionamento das Comissões Alargadas tem o principal mérito de se basear nas parcerias institucionais, mas sem conseguir vincular de forma válida e eficaz quem participa. Essa é, aliás, a conclusão mais certificada: a prevenção dos problemas com crianças e jovens, a promoção e a salvaguarda dos direitos consagrados de crianças e jovens, objectivos das Comissões Alargadas, só tem efeitos práticos em acções pontuais sem efeitos sociais relevantes; os respetivos membros só têm condições para esses pequenos compromissos; acções de fundo, previstas em lei, não encontram disponibilidades para serem concretizadas por falta de tempo, de recursos e de capacidade de gestão ao longo do tempo. Talvez por isso os próprios actores das Comissões Alargadas se sintam, na esmagadora maioria dos casos, completamente perdidos na função.

Quanto à hipótese levantada de saber se as desigualdades (de recursos, poder, saberes) entre as instituições parceiras não favorecerem a ação concertada, a análise de dados aponta para um entendimento dos entrevistados de colocar, de forma genérica, todos os membros com iguais responsabilidades no desenvolvimento das atividades da Modalidade Alargada das CPCJ.

Apesar de o envolvimento da comunidade ser fundamental, é também necessário que as entidades criadas disponham dos meios adequados para que os seus objetivos sejam mais facilmente alcançados e eficazes, tal como praticamente todos os membros referiram.

Neste sentido o que é mais defendido é que todas as instituições que atuam no âmbito

da comunidade, (sem excluir que o Estado deve também implementar medidas e ações de combate à exclusão social, e de desenvolvimento de ações preventivas) devem considerar as especificidades locais, ou seja, as necessidades específicas de desenvolvimento da sua região, e unirem esforços no sentido da sua supressão.

No entanto, esta consciência de que todos têm igual responsabilidade e dever de actuação, considerada adequada, não se reflete na prática sobretudo nos concelhos de menor dimensão, onde são as autarquias (presidente da Câmara ou vereador) que lideram e comandam direta e indiretamente. Noutros casos, nos concelhos maiores, onde os presidentes são mais eleitos por competências e sensibilidade para a matéria, podendo ou não esta situação coincidir com o facto de pertencerem aos quadros da autarquia, a liderança tem que mendigar apoios e recursos humanos.

Nestas situações em que se verifica a primazia da autarquia na CPCJ, existe uma espécie de apropriação, e se está já a admitir, até involuntariamente, a municipalização e/ou a profissionalização das CPCJ. Esta questão é tão mais evidente quanto os parceiros da Modalidade Alargada aceitam como normal, natural, o primado da Câmara Municipal dentro da Comissão, tal é o controle da autarquia sobre o trabalho, os recursos e os técnicos.

Se este controle tem a virtualidade de garantir que existe sempre alguém contactável na CPCJ, que há sempre recursos (os da autarquia) disponíveis, deixa também que se produza aproveitamento político, o acomodar das outras parcerias que esperam que as autarquias respondam sempre às solicitações, e a falta de isenção na análise dos casos, por tendência natural de desvalorização dos problemas que os autarcas não gostam de ter “nas suas terras” e cuja resolução, de forma mais drástica, lhe pode custar votos importantes nas eleições, afectando a sua área pública de “o-mais-notável” no local.

Embora os recursos, os poderes e os saberes variem de parceiro para parceiro, também a lei acaba por atribuir mais responsabilidades a uns que a outros, ao fixar parcerias obrigatórias para ambas as modalidades da comissão, a Restrita e a Alargada, apenas para os serviços da Autarquia e da Segurança Social (artº 20º, alínea 2, Lei 147/99 de 1 de Setembro). Os outros parceiros não têm desde logo a mesma responsabilidade, nem se reveem na CPCJ com o mesmo grau de envolvimento.

A ideia básica de constituição das Comissões Alargadas terá sido a garantia da existência de paridade. Contudo, quando a Comissão tem necessidade de crescer - e cresce com membros cooptados - , esta paridade que se deveria manter é muitas vezes anulada, atendendo a que também aqui as autarquias, que têm maior capacidade de contratação de técnicos, por diversas formas legais, acabam por dispensar mais profissionais e durante mais tempo para as CPCJ.

A ação concertada é sobretudo disponibilizada pelo município, circunstância que vem também comprovar a hipótese levantada de que as desigualdes de recursos e de poder não permitem que todos os parceiros estejam com igual capacidade de agir e acabem por deixar as deliberações importantes entregues a quem está por maioria de disponibilidades técnicas, de recursos e, por tradição de poder, nos comandos da Comissão.

Um outro entrave notório, (apontado nas entrevistas deste estudo) à capacidade de intervenção das CPCJ é a falta de tempo dos seus membros (e não é que os minutos e as horas para reuniões e dinamização e participação em acções seja diferente uns de outros).

O espírito inicial da lei pretendia que a Comissão tivesse um papel de coordenação dos diferentes organismos relacionados com a infância, para discutir, elaborar diagnósticos e adoptar medidas, e obviamente dividindo tarefas. O que se verifica é que os parceiros que mais tempo cedem aos técnicos para o trabalho na CPCJ, acabam por ser sobrecarregados de tarefas. Sucede assim por causa da questão, já referida, da diferente capacidade de recursos, das lideranças mais ou menos “políticas”, e da atitude instalada de que devem ser os técnicos mais envolvidos com o trabalho social a executar. Com competências mais sábias são estes que “têm mais obrigação”.

Embora a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo em vigor, consagre os mecanismos e recursos necessários para que se consiga atingir o seu principal objectivo, a promoção e protecção dos direitos das crianças, acresce que alguns aspectos, como este, carecem de regulamentação específica, até como forma de impedir que os recursos existentes, já escassos, sejam mal rentabilizados e que o protagonismo de alguns limite de alguma forma a capacidade do envolvimento de outros.

Nas Comissões Alargadas todos são iguais, tal qual advém da qualidade de membros

por representação de entidades locais, mas, de facto, há claras desigualdades de disponibilidade, competência e, sobretudo, de poder. Quer isto dizer que iguais são os que provêm dos órgãos da administração local e central, com saber, tempo e recursos diferentes dos representantes de associações, grupos, e até representantes políticos não-executivos, por isso menos iguais.

Quanto à última hipótese levantada por este trabalho e a confirmar ou infirmar: “a profissionalização dos serviços emerge da ineficiência da ação das Comissões Alargadas”, há que assumir a sua confirmação e assumi-la como uma realidade inegável à luz dos resultados obtidos neste estudo não representativo.

É por todos os entrevistados reconhecida a importância do modelo de funcionamento baseado em parcerias, mas maioritariamente visto como padecendo de diversos problemas de base como seja: a responsabilidade difusa, o diminuto grau de envolvimento de cada parceiro, versus a usurpação e protagonismo de outros, a falta de reconhecimento da importância do trabalho dos representantes pelos serviços de origem, as incompatibilidades entre o volume de trabalho nas comissões e as tarefas já realizadas na entidade contratante e a necessidade da Modalidade Restrita coordenar as ações da Modalidade Alargada, (apesar da sua responsabilidade no trabalho de proteção de crianças e jovens) sob pena de não haver plano de atividades, conforme legalmente previsto.

Estas limitações advêm também da falta de regulamentação assertiva da Lei vigente nesta área e da excessiva rotatividade dos membros, que em muitos casos não cumprem os mandatos de dois anos estipulados e noutros excedem os seis, acabando por atingir saturação e banalizar o seu trabalho.

Alguns modelos internacionais de intervenção na área dos menores em risco, além de mais precoces, portanto com mais experiência no terreno, aparecem com uma organização mais cuidada, que indicia alguma profissionalização, investindo carácter de serviço instituído, com membros nomeados pela tutela, presidentes a tempo inteiro, entre outras características, por exemplo de trabalho na área da prevenção, que revelam a eventual capacidade de continuidade de ação de acompanhamento assíduo das situações, ainda impraticável em Portugal.

Concluimos em breve análise deste mesmo estudo que Bélgica, Canadá, Inglaterra e Itália apostam em lideranças fortes nas “comissões”, que são dotadas de presidente e de vice-presidente, ou diretor e conselheiro, que no caso da Bélgica e do Canadá são diretamente indicados/nomeados pela tutela. Sendo que no modelo canadiano estes responsáveis são remunerados e exercem apenas estas funções. Ainda neste modelo de intervenção na área das crianças jovens em risco, os mandatos são superiores aos dois anos que a Lei em Portugal define.

Por exemplo, no caso dinamarquês, o funcionamento destes organismos de proteção às crianças/jovens, quase não se diferencia dos moldes de funcionamento judicial. As reuniões da comissão são dirigidas pelo juiz, que verifica a legalidade das decisões tomadas, ou seja supervisiona se os processos foram instruídos e se os pais foram advertidos dos seus direitos, nomeadamente no que diz respeito ao direito à assistência de um advogado.

Nas reuniões, os membros da comissão ouvem as partes interessadas nos processos, inclusivamente os advogados que os assistem e tomam as decisões, por maioria, relativas às medidas a aplicar em cada situação.

Aqui a comunidade é responsável pela proteção das suas crianças, mas existe a vigilância constante da Tutela. Nunca o Estado “despacha” responsabilidades para as comunidades locais e suas instituições.

O modelo em funcionamento nos Estados Unidos aposta numa prevenção forte, conforme é demonstrado também em Torres e al. (2008) que faz referência aos “serviços preventivos” que são proporcionados aos pais, cujas crianças se encontram em risco de abuso ou negligência. O objetivo é melhorar as competências dos pais e de outros cuidadores, através da educação parental, assistência domiciliária, tratamento do abuso de substâncias, prestação de cuidados diários, realização de visitas domiciliárias e aconselhamento individual e familiar.

Em Portugal, o modelo de funcionamento das CPCJ aponta para uma forte responsabilização das comunidades, sendo a organização das comissões da responsabilidade dos serviços sociais locais.

Esta responsabilidade na via profissionalizante deixaria de ser questão apenas local,

podendo distanciar os técnicos locais dos serviços existentes, ou mesmo gerar alguns conflitos, já que implicaria uma maior intromissão da tutela nas linhas gerais de orientação do trabalho e na definição de modelos de proteção mais centralizadores, ainda que nos moldes e dentro dos recursos locais.

Os entrevistados, apesar de reconhecerem que as parcerias existentes entre as CPCJ e instituições com diferentes valências são imprescindíveis, também reconhecem que subsistem os problemas já atrás enunciados.

A legitimidade da Modalidade Restrita não é questionada, por advir do trabalho que desenvolve e não necessita de outros reconhecimentos. É palpável e largamente considerado pelos membros da Comissão Alargada. Alguns membros desta última entendem mesmo que a sua representação seria mais aproveitada, se também pudessem colaborar de forma mais direta no trato das situações sinalizadas.

Não atribuem ao seu trabalho de prevenção das situações de risco/perigo e de sensibilização da comunidade para a problemática das crianças maltratadas, a mesma importância e o mesmo reconhecimento público que envolve as Restritas. Chegam mesmo a considerar-se um “estorvo” e apenas um meio de cumprir uma obrigação que é de Lei.

A profissionalização das CPCJ pode ser uma forma de ultrapassar os constrangimentos que aqui se veem enumerando, já que o que está em causa é a deliberação/aplicação de um conjunto de medidas de promoção e proteção que vão para sempre marcar a vida de crianças/jovens e por consequência a das suas famílias.

Face ao objetivo de afastar o perigo em que se encontram e proporcionar-lhes condições para a sua proteção, segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral e garantir a sua recuperação física e psicológica de qualquer forma de exploração ou abuso, de acordo com o artº 3º, da Lei 147/99 de 1 de Setembro, facilmente se constata que se trata de uma responsabilidade demasiado grande, para que possa ser deixada ao sabor das disponibilidades, sensibilidades, existência de mais ou menos recursos humanos e materiais, serviços em permanência ou não, coordenações de presidentes ausentes, presentes a meio tempo, com ou sem formação na matéria, vinculados ou não a forças políticas, entre outros constrangimentos que gravemente podem interferir nos projetos

de vida das crianças que são sinalizadas às CPCJ.

O argumento que esbate a via profissionalizante, admitindo que as CPCJ deixariam de ser questão apenas local, podendo distanciar os técnicos locais dos serviços existentes, ou gerar conflitos, implicando uma maior intromissão da tutela, nas linhas gerais de orientação do trabalho, se observarmos a organização da maioria dos serviços públicos e as relações que estabelecem localmente com diversos parceiros, percebemos que não é pelo facto de serem entidades com personalidade jurídica, de se constituírem num serviço específico, que deixam de ter a colaboração de outros, ainda que possam existir contrapartidas com algum custo económicos.

Neste sentido importa também referir que um compromisso que se estabelece, de forma oficial, com obrigações para ambas as partes, com deveres e vantagens para todos, tem os requisitos para ser devidamente cumprido e rentabilizado, logo com maior eficácia.

O mesmo não se pode dizer de acordos informais, sem exigências específicas, como os que se estabelecem nas CPCJ, que produzem, na prática, membros com grande desejo de participação mas limitados na sua ação, bem conscientes do que devem fazer mas angustiados por não poderem fazer.

A proteção de crianças e jovens é essencialmente uma tarefa do Estado, constitucionalmente obrigatória. E o Estado não a pode projectar numa arquitectura em que pesa mais a “poupança” de recursos do que a eficácia das acções.

Se existem, como se comprova, ineficiências claras na Modalidade Alargada das CCPJ; e se são os próprios membros (como já se disse, “perdidos” entre tantas obrigações, carências, desigualdes e contradições), a reconhecer que um estatuto de contrato viabilizaria os objectivos de defesa e promoção dos direitos consagrados das crianças e jovens, o Estado não se pode demitir da análise e decisão dessa possibilidade..



8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, Helena Neves (1991) *Exigências da Investigação*, Coimbra: Instituto Universitário Bissaya Barreto.
- Amaro, Rogério Roque (2003) *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Benjamin, Alfred (2005) “A Entrevista de Ajuda”. Lisboa, Martins Fontes.
- Borges, Beatriz Marques (2007) “Proteção de Crianças e Jovens em Perigo: Comentário e Anotações à Lei nº 147/99 de 1 de Setembro”. Coimbra, Almedina.
- Pedro Luís Silva Brigido (2011), *Intervenção do Serviço Social com Crianças e Jovens em Risco Ética e Prática Profissional*”, Lisboa: ISCTE – IUL, Dissertação de Mestrado. Consultado a 14/12/2012 em http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/2367/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_mestrado_Pedro_Brigido.pdf
- Carmo, Rui (2003) Intervenção no Encontro de Trabalho da Procuradoria-geral da República, sobre o Ministério Público e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Que intervenção?”
- Catarina Tomás e Diana Fonseca (2004) “*Crianças em Perigo: o papel das CPM em Portugal*” - Instituto Universitário de Pesquisa, Rio de Janeiro, Dados—revista de Ciências Sociais, vol. 47, pp 383-408 em <http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/OpapeldasCPCJemPortugal.pdf>
- Comissão Nacional de protecção de Crianças e Jovens em Risco (2011) – “*Relatório Anual de Avaliação de Actividade das CPCJ*” Consultado a 03/01/2013 em http://www.cnpcejr.pt/preview_documentos.asp?r=3795&m=PDF
- Emilia Vilarinho (2000) « *Reflexões em Torno da Rede Nacional de Educação Pré—Escolar*», Página da Educação, nº 7, em <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=93&doc=8090&mid=2>
- Jorge Manuel Ferreira (2009), “*Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Proteção à Criança e à Família*”, Tese de Doutoramento. Consultado em 12/11/2012 em <http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/3590/1/Doutoramento%20servi%C3%A7o%20social%20tese%20final%20>

[20para%20entrega.pdf](#)

- Francisco, Daniel (2002) “*Poder Local em Portugal: heranças pesadas e desafios emergentes*”, Cadernos do Noroeste, Vol. 18 (1-2), Série Sociologia – Sociedade e Cultura 4, 245-270.

- François—Xavier Merrien (2009) “*Dicionário da Outra Economia: Estado Social*”, pp 198-202, em <http://www.jornaldomauss.org/periodico/wp-content/uploads/2009/06/dicionario-internacional-da-outra-economia.pdf>

- Ghiglione, R. e Matalon, B. (1992) “*O Inquérito Teoria e Prática*”. Oeiras: Celta.

- Hespanha, Pedro (2007) “*Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios*”, Oficina do CES/FEUC.

- Laville, Jean Louis (2009) “*Dicionário da Outra Economia*”, pp. 21-25 em <http://www.jornaldomauss.org/periodico/wp-content/uploads/2009/06/dicionario-internacional-da-outra-economia.pdf>

- Leandro, Armando (2008) “*As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens na sua modalidade alargada. Contributos para uma reflexão*” . Consultado em 02/02/2012 em http://www.cnpcjr.pt/tpl_intro_destaque.asp?1303

- Mendes, José Manuel (2003) “*Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas*”. Coimbra: Centro de Estudos Sociais: Faculdade de economia de Coimbra. Oficina n° 194.

- Moniz, Maria João (2012) “*Eficácia Percebida e Resultados de Parcerias Comunitárias: Um Estudo Sobre Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*”, Tese de Doutoramento. Consultado em 03/04/2013 em <repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/1769/1/TES%20MONI1.pdf>

- Neil Gilbert; Nigel Parton; Marit Skivenes (2011) “*Child Protection Systems International Trends And Orientations*” EBook, Oxford University Press.

- Ornelas, João H. e Moniz, Maria João (2007) “*Parcerias comunitárias e intervenção preventiva*”, *Análise Psicológica*, 1 (XXV): 153-158. Consultado em 12/12/2012 em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aps/v25n1/v25n1a13.pdf>

- Jesus, Paulo e Tiriba, Lia (2009) “*Dicionário da Outra Economia: cooperação*”, pp. 80-85, em <http://www.jornaldomauss.org/periodico/wp-content/uploads/2009/06/dicionario-internacional-da-outra-economia.pdf>

- Lima, Lúcia (2006) “*Os Maus Tratos Infantis*”, Curso de Pós-Graduação em Prevenção dos maus Tratos a Menores, Centro de Estudos Multiculturais, em http://www.multiculturas.com/textos/maus-tratos_infantis_Lucia-Lima.pdf
- Pedroso, João (1998) “*A Reforma do Direito de Menores: a Construção de um Direito Social?*” (*a intervenção do Estado e da Comunidade na Promoção dos Direitos das Crianças*), FEUC-Oficina do CES, n.º 121. Consultado em 11/11/2012 em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/11013>
- Pedroso, João e Branco, Eliana (2008) “*Fragilidades e potencialidades do sistema de acesso ao direito e à justiça da família e dos menores: um estudo de caso (o MP e a promoção dos direitos das crianças)*”, VI Congresso Português de Sociologia – Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Consultado em 04/04/2012 em http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/336_335_425%2520APS%25202008.pdf
- Pereira, Ana Paula, (2009) “*Práticas Centradas na Família em Intervenção Precoce: Um Estudo Nacional sobre Práticas Profissionais*”, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho. Consultado em 02/02/2012 em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/9808>
- Quivy, Raymond e Campenhout, Luc Van (1992) – “*Manual de Investigação em Ciências Sociais*”, Lisboa: Gradiva.
- Ramião, Tomé (2009) “*Organização Tutelar de Menores, anotada e comentada, Jurisprudência e Legislação Conexa*”, Lisboa: Quid Juris.
- Rodrigues, Fernanda e Stoer, Stephen (1993) “*Ação Local e Mudança Social em Portugal*”. Lisboa: Fim de Século.
- Rodrigues, Fernanda e Stoer, Stephen (1998) - “*Entre Parceria e Parteneriado: amigos amigos, negócios à parte*”, Oeiras, Celta Editora.
- Ruivo, Fernando (2011), “*A Face Oculta da Lua: Reflexões sobre as Relações entre o Formal e o Informal*”, In: Cidadania, Políticas Públicas e Rede Sociais, Organização de Sílvia Portugal e Paulo Henriques Martins, p. 55—61. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Santos, Boaventura S. (1995) “Sociedade-providência ou autoritarismo social?”. *Re-vista Crítica de Ciências Sociais*, 42: i-vii.
- Segalen, Martine (2010) “*Sociologie de la Famille*”, 7ª ed., Armand Colin, Paris.

- Seixas, João (2008) “*Estruturas e Dinâmicas do capital sócio-cultural em Lisboa*”, in Cabral, Manuel Villaverde, Silva, Filipe Carreira e Saraiva, Tiago (coords.), Cidade e Cidadania. Governança Urbana e Participação Cidadã. Lisboa: ICS. 177-210.
- Silva, Manuela (1999) “Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado: uma reflexão breve”. In Revista Crítica de Ciências Sociais, 54:79-89
- Susana Hintze (2009) “*Dicionário da Outra Economia: Capital Social*”, pp. 49-54, em <http://www.jornaldomauss.org/periodico/wp-content/uploads/2009/06/dicionario-internacional-da-outra-economia.pdf>
- Torres, Anália (2008) “*Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens - , Breve Caracterização dos Sistemas de Proteção de Vários Países*”, Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Relatório Final. Volume Complementar II.
- Torres, Anália (2008), “*Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*”, Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2008, Relatório Final.
- Vieira, C. M. C. (1999) “*Caderno de Textos de Apoio às Aulas Práticas*”. 7ª Edição. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Coimbra.

ANEXOS


I - CALENDÁRIO DE TAREFAS

Ações específicas	Metodologia	Data de início da ação	Data de conclusão da ação
Formalidades institucionais (autorizações)	Oficialização pedidos (CPCJ, CNPCJR)	Out./2012	Fev./2013
Elaboração da entrevista e realização de entrevistas exploratórias	Entrevista semidireta	Nov./2012	Dez./2012
Realização das entrevistas	Entrevista semidireta	Jan./2013	Junho/2013
Elaboração Estado da Arte	Pesquisa bibliográfica	Out./2012	Março/2013
Análise de dados das entrevistas	Utilização do método categorial	Abril/2013	Junho/2013
Elaboração das conclusões	Análise da informação recolhida	Maió/2013	Julho/2013

GUIÕES DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

II- ENTREVISTA EXPLORATÓRIA A ELEMENTOS DA MODALIDADE ALARGADA DAS CPCJ

Competências e organização do trabalho da Comissão Alargada

Dados sobre a entrevista
Data: ___/___/___ Hora de início: _____ Hora de fim: _____
Local da entrevista: _____
Observações sobre o contexto: _____

Objetivo da entrevista: efetuar Objectivo da entrevista: contacto com parceiros das CPCJ, visando obter um conhecimento mais aprofundado do seu trabalho, na modalidade alargada, da exequibilidade das parcerias, da organização do serviço, dos recursos humanos afetos, em ordem a ajuizar das condições do trabalho das comissões para a proteção das crianças/jovens.

Protocolo da entrevista:

- apresentação institucional (entrevistador e entrevistado).
- apresentação do objeto de estudo.
- solicitar autorização para gravar a entrevista.
- garantir o anonimato do entrevistado.

Guião da entrevista

1 - Gostaria, em primeiro lugar, que caracterizasse genericamente, as mudanças que a parceria na CPCJ gerou, na dinâmica da instituição/serviço que representa/dirige, em

termos de organização de tarefas e de recursos humanos.

2 - O trabalho desenvolvido na CPCJ é normalmente objeto de informação/apreciação na instituição/serviço a que pertence, em reuniões de direção ou da equipa técnica, ou em outras alturas?

3 - Em seu entender esse trabalho revela-se um sistema eficaz, no acompanhamento das situações que são sinalizadas? Porquê?

4 – Estará a sua atuação condicionada por fatores externos?

5 - Quais serão estes fatores?

6 – Em sua opinião a efetiva proteção da infância e juventude deve passar por que tipos de atuação e/ou diligências?

7 – Tem alguma compensação no seu serviço pela colaboração prestada na CPCJ?

8 - Se não tem quais as compensações que entende deveria ter?

9 - Acha que os parceiros podem participar, de forma integral e completa, no trabalho das CPCJ? Que dificuldades essa participação levanta e de que modo elas poderão ser superadas?

10 - As CPCJ são organismos com autonomia funcional, mas sem autonomia institucional e sem uma estrutura hierárquica, diferentemente do que se passa com os serviços. Como avalia esta forma de funcionamento? Quais as vantagens e quais os inconvenientes?

11 - O modelo de funcionamento das CPCJ baseia-se na partilha de recursos humanos, entre os parceiros, dependendo o seu funcionamento das cedências que estes façam. O que pensa deste modelo de funcionamento? Tem ideias sobre como ele pode ser melhorado ou sobre as alternativas a esse modelo?

12 - A Lei portuguesa de Protecção das Crianças e Jovens prevê que a modalidade alargada das comissões desenvolva, através dos parceiros, ações de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo para a criança e jovem. Na sua opinião que tipo de ações a entidade que representa poderia realizar para este fim? Que dificuldades podem surgir do desenvolvimento dessas ações?

13 - A Lei de Protecção de Crianças e Jovens delega competências na comissão alargada. Qual a sua opinião sobre algumas delas?

a) Informar a comunidade sobre os direitos da criança e do jovem e sensibilizá-la para os apoiar sempre que estes conheçam especiais dificuldades;

b) Colaborar com as entidades competentes, no sentido de localizar/perceber dos factos e situações que, na área da sua competência territorial, afectem os direitos e interesses da criança e do jovem;

c) Informar e colaborar com as entidades competentes no levantamento das carências e na identificação e mobilização dos recursos necessários à promoção do bem-estar e do criança e do jovem;

d) Colaborar no estudo e elaboração de projectos inovadores de prevenção primária, dos factores de risco e apoio às crianças e jovens em perigo;

e) Colaborar com as entidades competentes na constituição e funcionamento de uma

rede de acolhimento de crianças e jovens, bem como na formulação de outras respostas sociais adequadas;

f) Dinamizar e dar parecer sobre programas destinados às crianças e aos jovens em perigo;

g) Analisar a informação semestral relativa aos processos pendentes na comissão restrita;

h) Aprovar o relatório anual de actividades e avaliação elaborado pelo presidente e enviá-lo à Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, à Assembleia Municipal e ao Ministério Público.

Agradecer a colaboração prestada e repetir as garantias enunciadas no início.

III- ENTREVISTA EXPLORATÓRIA A JOÃO PEDROSO

Competências e organização do trabalho da Comissão Alargada

Dados sobre a entrevista
Data: ___/___/___ Hora de início: _____ Hora de fim: _____
Local da entrevista: _____
Observações sobre o contexto: _____

Objetivo da entrevista: Recolher informações e opiniões do entrevistado, sobre o impacto das respostas sociais e das parcerias existentes, na área de proteção de crianças e jovens em risco, assim como saber, a propósito da resposta social comissões de proteção de crianças e jovens, da sua perceção quanto aos recursos disponíveis, em ordem a aferir das implicâncias no acompanhamento das situações sinalizadas aquelas entidades.

Protocolo da entrevista:

- apresentação institucional (entrevistador e entrevistado).
- apresentação do objeto de estudo.
- solicitar autorização para gravar a entrevista.

Guião da entrevista

1 – No texto que escreveu com outros autores, “A odisseia da transformação do Direito da Família (1974-2010)”, publicado na Revista da Faculdade de Letras da

Universidade do Porto, refere-se à reforma do Direito de Menores, entrado em vigor em 2001, como a primeira tendência da lei e o discurso jurídico colocarem as crianças e o seu superior interesse, como sujeitos de direitos, referindo ainda que esta tarefa se concretiza, passo a citar: “em consonância com um movimento profissionais (do Direito, Psicologia, Serviço Social ou Medicina) e da comunidade, que se iniciou no período anterior, no sentido de colocar na agenda política a questão dos direitos das crianças”.

As CPCJ são uma das medidas da agenda política desta altura, que funcionam com os profissionais aqui enumerados e sob o lema da responsabilização da comunidade. Concorda com esta afirmação?

2 – Em 2008, na Revista Crítica de Ciências Sociais, no texto sob o título “Mudam-se os tempos, muda-se a família. As mutações do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças em Portugal”, é defendido que o Estado, para promover os direitos das crianças e as proteger das situações de risco, expande a sua intervenção, apelando à parceria com a comunidade (ONGs ou Comissões de Proteção de crianças e jovens), e, conseqüentemente, reforçando o controlo das relações familiares por via judicial, administrativa e social.

Em seu entender trata-se de um sistema eficaz, no acompanhamento das situações que são sinalizadas? Porquê?

3 – No mesmo texto, a propósito da CPCJ é referido que estes organismos, para além de colaborarem com o Estado, colaboram também com diversas organizações, não-governamentais que trabalham na mesma área, tendo, atualmente, um papel reconhecido e legitimado na sua área de intervenção, embora ainda possa haver um longo caminho para o desenvolvimento da sua ação.

Estará a sua atuação condicionada por fatores externos? Se sim quais?

4 – Na comunicação do VI congresso de sociologia, em Junho de 2008 referiu-se à “necessidade de efetuar algumas melhorias ao nível do funcionamento das Comissões, sobretudo em termos da articulação com o Tribunal e a Segurança Social, realçada por alguns

intervenientes num estudo de caso. Esta ideia é reforçada pela afirmação de que “o grande volume de trabalho das CPCJ, gera a necessidade de operacionalizar as medidas previstas e de ter comissões mais profissionalizadas”.

O que quer dizer com “profissionalizadas? Podemos afirmar que defende que as CPCJ deveriam ser um Serviço?

5 - Presidiu à Comissão Nacional de Protecção de Crianças em Risco (1998-2001).

Presidente do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (2001) e chefe de gabinete do Primeiro-ministro (2001-2002). Presidiu à Comissão Nacional de Protecção de Crianças em Risco (1998-2001). Coordenou ou integrou várias comissões de reforma legislativa (reforma Institucional da Segurança Social; estatuto fiscal cooperativo; adopção 2000; lei de promoção e protecção das crianças em risco, etc).

b) as desigualdades (de recursos, poder, saberes) entre as instituições parceiras não favorecem a ação concertada;

c) a cultura familista predominante não reconhece a legitimidade da intervenção pública;

d) a profissionalização dos serviços emerge da ineficiência das ação das comissões alargadas;

6 – Em sua opinião a efetiva protecção da infância e juventude, passa porque tipos de atuação e/ou diligências?

7 – Tem alguma compensação pela colaboração prestada neste trabalho?

8 - Se não tem quais as compensações que entende deveria ter?

9 - As CPCJ são organismos com autonomia funcional, mas sem autonomia institucional e sem uma estrutura hierárquica, diferentemente do que se passa com os serviços. Como avalia esta forma de funcionamento? Quais as vantagens e quais os inconvenientes.

10- O modelo de funcionamento das CPCJ baseia-se na partilha de recursos humanos, entre os parceiros, dependendo o seu funcionamento das cedências que estes façam. O que pensa deste modelo de funcionamento?

11 - A Lei portuguesa de proteção das crianças e jovens prevê que a modalidade alargada das comissões desenvolva, através dos parceiros, ações de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo para a criança e jovem. Na sua opinião que tipo de ações a entidade que representa poderia realizar para este fim?

12 - A Lei de Proteção de Crianças e Jovens delega competências na comissão alargada. Qual a sua opinião sobre algumas delas?

Agradecer a colaboração prestada e repetir as garantias enunciadas no início.

PEDIDOS DE COLABORAÇÃO ÀS CPCJ

Exmo. Senhor,

Presidente da CPCJ de _____

Sou aluna do 2º ano de Mestrado em Sociologia: Políticas Locais e Descentralização, que frequento na Faculdade de Economia de Coimbra, sob a orientação do Professor Doutor Pedro Hespanha.

Por questões de experiências pessoais de trabalho e de gosto por esta matéria, entendi desenvolver a minha dissertação, sobre uma política social, descentralizada, na área de infância e juventude, mais concretamente nas comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ), na modalidade alargada do seu funcionamento.

Constatei, enquanto membro destes organismos, que existe necessidade de eficácia e legitimidade do poder público, localmente, mas que contudo se apresentam no terreno algumas contradições.

Para as CPCJ o Estado tem lançando no local, algumas medidas paliativas, (de formação e de colocação de técnicos), que continuam sem resolver os problemas de fundo das comissões, sobretudo das que apresentam maior volume processual.

Reconhece-se que existe nas comissões, em maior ou menor grau, o mérito do trabalho em parceria, que passa inclusive pela decisão/deliberação conjunta, de medidas a tomar para a solução de situação de crianças e jovens em risco.

Esta cultura de expor casos, propostas de encaminhamento, permite que haja debate, que se ouçam profissionais de diferentes áreas, o que de forma empírica constrói um parecer multidisciplinar, na análise de determinada situação.

Contudo são muitos os técnicos que, no que se refere à modalidade alargada, (que no âmbito da sua intervenção, se quer dinâmica), entendem que no que respeita à questão das afetações e/ou representatividade de entidades locais, assim como no que respeita à consciencialização sobre o trabalho a desenvolver, tudo é muito limitado, por comparação à intenção de promoção do bem estar das crianças/jovens, que passam pelo sistema português de proteção.

A fim de realizar a minha dissertação, que resumidamente será sobre o contributo das

parcerias nas CPCJ, mais concretamente através das competências da modalidade alargada destes serviços, entendi como um caminho pertinente a auscultação dos serviços/instituições, para recolher informações sobre o grau de seriedade/eficácia que lhe atribuem, se consideram que se movimentam, ou possuem recursos para se movimentar, em torno da efetiva proteção da infância e juventude e como veem a necessidade/obrigação de colaborar neste trabalho.

Ponto igualmente importante para explorar nesta auscultação é o de perceber, como poderiam os parceiros participar de forma íntegra e completa, e se, nos casos de falta de envolvimento, a sua responsabilização dependeria apenas de incentivos económicos ou de outros benefícios institucionais, ou se existem outros fatores, relacionados com a delicadeza das situações que fazem ponderar a participação.

Pretende-se mais concretamente tratar os parâmetros pertinentes que estão em torno da problemática da eventual necessidade de profissionalização das CPCJ em Portugal, através de dados conclusivos e contribuições, de modelos de funcionamento vigentes.

A entrevista, parece para este efeito ser a técnica mais adequada.

Na impossibilidade de estudar toda a população envolvida, impõe-se a obrigação de limitação da amostra, que tentarei que caracterize, o mais aproximadamente possível, os entendimentos e intenções dos serviços que a compõem.

Sendo a CPCJ um organismo coordenado na sua ação por V. Exa., solicito que se digne autorizar a realização deste breve estudo junto de alguns dos parceiros dessa Comissão, na modalidade alargada.

Informo que feito este mesmo pedido para o Exmo. Senhor Presidente da CNPCJR, o mesmo respondeu que “considerando que nos termos do art.º 89º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em perigo, a autorização para a consulta das CPCJ, visando fins científicos, no condicionalismo estabelecido nessa norma, depende da autorização de cada CPCJ”, conforme mail que se anexa.

Aguardando de V. Exa. uma resposta, o mais possível célere.

Atentamente

Paula Avelar

Exmo. Senhor Presidente

Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de

Coimbra, 18 de Janeiro de 2013

Na qualidade de coordenador do Mestrado em Sociologia "Políticas Locais e Descentralização" e de orientador da dissertação da Dr^a Paula Maria Simões Avelar, venho solicitar a V. Ex.cia o melhor acolhimento para o pedido, que lhe foi endereçado em 21/12/2012 pela referida aluna, para autorizar a realização de entrevistas junto dos parceiros da CPCJ no âmbito do projeto intitulado "Práticas de trabalho nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: modalidade alargada".

O estudo visa auscultar os serviços/instituições, sobre a forma como se posicionam perante o seu papel nas CPCJ, em termos de importância do seu trabalho, recursos para a sua participação e modos de colaboração/parceria que estabelecem.

Como é regra nestes casos, será mantido anonimato sobre as CPCJ estudadas, assim como sobre os parceiros que aceitarem colaborar no estudo.

Resta-me sublinhar a importância que estes estudos têm para uma reflexão do papel das CPCJ a partir da experiência daqueles/as que nelas participam.

Com a convicção firme de que V. Ex.cia não deixará de dar o melhor acolhimento a este pedido, agradeço desde já a sua resposta num prazo compatível com os apertados calendários escolares e apresento os meus melhores cumprimentos

O orientador,

Doutor Pedro Hespanha

Resposta para: Av. Dias da Silva, 165; 3004-512 Coimbra.

ou Email: hespanha@fe.uc.pt