

INTERVENÇÃO SOCIOJURÍDICA COM CRIANÇAS EM PERIGO EM PORTUGAL: EIXOS DE UM SISTEMA MULTIFACETADO

*Social and Legal Intervention with Children in Danger in Portugal:
Axes of a Multifaceted System*

*Cristina Pinto Albuquerque*¹

*Clara Cruz Santos*²

*Helena Neves Almeida*³

Resumo

Portugal foi um dos primeiros países europeus a promulgar um ordenamento jurídico-legal em matéria de proteção à criança e, desde a sua publicação, em 1911, que se reconhece a necessidade de profissionalizar a assistência pública a menores. Este fato parece todavia não ter sido suficiente para uma ativação efetiva dos recursos comunitários existentes, que os atuais mecanismos e entidades com competência em matéria de proteção de crianças e jovens em perigo propugnam como essenciais para uma real aplicabilidade dos textos legais. No presente artigo, procuraremos assim explicitar, numa base histórico-social os pressupostos e mecanismos jurídicos e políticos de apoio e promoção infanto-juvenil e reflectir sobre o papel do Serviço Social neste contexto.

Palavras-Chave: Crianças em Perigo. Proteção e Promoção. Portugal. Intervenção Social e Jurídica.

Abstract

Portugal was one of the first European countries to promulgate a legal system in the field of child protection. Since the publication in 1911 of the first law, Portugal recognizes the need to professionalize public assistance to children. This is, however, not enough for an effective activation of the existing community resources that current mechanisms and entities with expertise in the field of child protection and young people in danger advocate as essential for a real applicability of legal texts. In this article, we will try thus to explain both in a historical and social base the assumptions and legal and political mechanisms to support and promote children's and reflect on the role of social work in this context.

Keywords: *Children in Danger. Protection and Promotion. Portugal. Social and Legal Intervention.*

¹ Doutorada em Serviço Social pela Universidade de Fribourg (Suíça), docente de Serviço Social na Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação da Universidade de Coimbra. Investigadora integrada do Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade Nova de Lisboa (CICS.NOVA). E-mails: crisalbuquerque@fpce.uc.pt. Telefone/Geral: +351 239 851 450.

² Doutorada em Serviço Social pela Universidade Católica Portuguesa, docente de Serviço Social na Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação da Universidade de Coimbra. Coordenadora do Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo e Terapeuta Familiar. E-mail: clarasantos@fpce.uc.pt.

³ Doutorada em Serviço Social pela Universidade de Fribourg (Suíça), docente de Serviço Social na Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação da Universidade de Coimbra. Coordenadora da Licenciatura e do Mestrado em Serviço Social da Universidade de Coimbra. E-mail: hna@fpce.uc.pt. Serv. Soc. & Saúde, Campinas, SP v. 13, n. 2 (18) p. 225-244 jul./dez. 2014 ISSN 1676-6806

INTRODUÇÃO

A infância, ainda que correspondendo a uma etapa biologicamente demarcada, constitui-se igualmente como um constructo social, determinando, num dado espaço/tempo, as políticas, ações e omissões socialmente (i) legitimadas nos domínios da proteção, da promoção ou da punição das crianças e jovens de uma dada sociedade. Neste sentido, não existe uma conceção e uma vivência universal ou naturalista da infância. Esta categoria e as representações sociopolíticas que a ela se associam preconizam sempre uma análise contextualizada, de cariz macro e micro, tendo em consideração variáveis como a cultura, o género ou o estatuto socioeconómico das crianças e das famílias.

Todo o sistema sociojurídico de proteção à infância em Portugal se centra na ideia, propugnada nos diversos normativos internacionais de defesa dos direitos das crianças, de que estas possuem o direito legítimo de afirmação da sua vontade, bem como de participação ativa na construção e determinação do respetivo projeto de vida, e mesmo, dos contextos nos quais tal projeto pode e deve efetivar-se.

Tal significa que, em Portugal, desde há longo tempo (nomeadamente após a publicação da Lei de Proteção à Infância em 1911), se considera que as crianças não são um encargo para a família e para o Estado, mas antes agentes concretos na construção de uma sociedade democrática, contribuindo com recursos sociais importantes associados à aprendizagem, à criatividade, à adoção de novos hábitos de vida, entre outros aspetos, e sobretudo, concretizando um sentido de futuro cada vez mais relevante nomeadamente para a preservação do Estado de Bem-Estar Social. Inerente a esta concetualização moderna da infância encontra-se pois a ideia de “criança cidadã”, ou seja, da criança sujeito e não somente objeto de direitos e deveres.

Ainda assim, o exercício pleno da cidadania, sobretudo no que concerne aos direitos e deveres do foro político (direito de voto, de eleger e ser eleito, entre outros) e cívico (direito de associação, de propriedade, entre outros), encontra-se condicionado, nos termos da legislação portuguesa, à maturidade jurídica adquirida aos 18 anos de idade. Tal fato obriga o legislador a criar mecanismos adicionais de proteção infantil, por parte do Estado e da sociedade, para que os poderes socio-parentais, se exercidos de forma inadequada, não se sobreponham ao pressuposto supra referenciado de garantia de auscultação da vontade expressa da criança, naturalmente portadora de um maior índice de vulnerabilidade, em prol da defesa do seu superior interesse.

Na verdade, a relação entre adultos (muitas vezes com a responsabilidade de exercício das obrigações parentais) e crianças é construída numa conexão, complexa e nem sempre imediatamente compreensível para terceiros, entre dinâmicas de partilha e de afetividade e dinâmicas de poder. Ora, o bom desenvolvimento e proteção das crianças pode ser ameaçado, quer pelo exercício inadequado deste poder, por parte dos progenitores ou daqueles que, em seu lugar, exercem o poder paternal, ou pelas insuficiências e constrangimentos dos próprios contextos vivenciais que determinam, em maior ou menor grau, o nível de oportunidades das crianças e mesmo o posicionamento da família face aos seus direitos e à utilização de recursos e serviços (a valorização ou desvalorização da educação escolar é disto um bom exemplo, exigindo políticas de educação obrigatória que se sobreponham à mera manifestação de vontade da família, em prol do interesse da criança e da sociedade na qual se enquadra).

Nesta perspetiva, a ponderação dos fatores e do nível de risco e de perigo a que as crianças se encontram sujeitas determina, no contexto português, a legitimidade, ou ilegitimidade, de intervenção dos serviços sociais e judiciais de proteção e promoção à infância, bem como dos diversos profissionais que integram as equipas multidisciplinares, que atuam neste domínio, e nas quais o Serviço Social possui, como argumentaremos, um papel decisivo.

No presente artigo iremos pois, em primeiro lugar, explicitar os principais eixos histórico-jurídicos estruturantes do sistema de proteção e promoção das crianças em Portugal, enfatizando particularmente a situação das “crianças em perigo” e a sua concetualização no ordenamento jurídico português, para, num segundo momento refletirmos em torno das especificidades de intervenção do Serviço Social neste domínio, procurando compreender a associação entre a alteração dos pressupostos de intervenção na proteção à infância e as funções acometidas ao Serviço Social com o mesmo propósito.

Dos Direitos Universais à Definição Contextualizada do Risco e do Perigo

A Convenção sobre os Direitos da Criança (adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990) assenta em quatro eixos fundamentais, dos quais os demais direitos derivam: a) a não discriminação, que significa que todas as crianças têm o direito de desenvolver todo o seu potencial, em todas as circunstâncias, em qualquer momento e

Serv. Soc. & Saúde, Campinas, SP v. 13, n. 2 (18) p. 225-244 jul./dez. 2014 ISSN 1676-6806

em qualquer parte do mundo; b) o interesse superior da criança como consideração prioritária em todas as ações e decisões que lhe digam respeito; c) a sobrevivência e desenvolvimento, que sublinha a importância vital da garantia de acesso a serviços básicos e à igualdade de oportunidades para um desenvolvimento pleno e consequente; e d) a liberdade e a participação, que implica que a “voz das crianças” deve ser ouvida e tomada em consideração em todos os assuntos que se relacionem com os seus direitos e a sua vida, presente e futura. Neste sentido, os 54 artigos da Convenção encontram-se estruturados em quatro categorias de direitos fundamentais e de cariz universalizante⁴: direitos associados à sobrevivência (por exemplo, o direito a cuidados adequados); direitos relativos ao desenvolvimento (por exemplo, o direito à educação); direitos relativos à proteção (por exemplo o direito de ser protegida contra a exploração) e direitos de participação (por exemplo, o direito de exprimir a sua própria opinião).

A Convenção traduz, pois, na linha da Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959), uma noção de autonomia e de cidadania, que, ainda que com potencial para influenciar as legislações nacionais de proteção à infância e juventude, como tem acontecido em Portugal, não pode descurar as condições de vida efetivas de muitas famílias e de muitas crianças profundamente desligadas dos pressupostos da legislação internacional. Isto significa que, à semelhança do que se passa no quadro geral da proteção dos direitos humanos, há que assegurar não apenas uma defesa genérica de direitos universalmente consagrados, mas também, em paralelo, uma concretização contextualizada de políticas de desenvolvimento que criem as condições, nos contextos nacionais, para que tais direitos se efetivem substancialmente. As Declarações universais de direitos traduzem efetivamente uma aporia que ajuda a compreender a sua relativa ineficácia prática: uma certa contraposição, nem sempre conciliável, entre individualismo e universalismo, entre cada indivíduo e o coletivo. De um lado situa-se a razão (universalidade do direito natural), do outro, a vontade produtora do direito positivo: «implicam o cosmopolitismo sobreposto à autoridade política particular, com a reivindicação de um humanismo tido como próprio de todo o homem» (FERNANDES, s.d., p. 13). A grande questão coloca-se assim na possibilidade de conciliação entre a razão inspiradora dos direitos humanos e a vontade

⁴ Para melhor realizar os objetivos da Convenção a Assembleia Geral das NU adotou (a 25 de Maio de 2000) dois Protocolos Facultativos: 1) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, Prostituição e Pornografia infantis; 2) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (ambos ratificados por Portugal em 2003).

traduzida num Estado soberano. O discurso e instrumentos internacionais de valorização e proteção da infância contra diversas formas de abuso têm um valor simbólico indiscutível, como padrão e filtro para avaliar opções e práticas, para consciencializar o mundo das violações em curso e constituir-se como base de crítica e reivindicação, porém, os direitos concretos só podem ser definidos e aplicados localmente (com todos os constrangimentos sociopolíticos que isto pode implicar), sendo que a universalidade tem de comportar a singularidade e vice-versa.

As políticas de proteção à infância e juventude em Portugal consubstanciam efetivamente a valorização do papel das crianças e jovens nas sociedades atuais e futuras, pautando-se por critérios cruzados de universalidade e de singularidade que determinam o escopo de diversas políticas. Assim, sob o pressuposto (na verdade bastante discutível) de igualdade de oportunidades, o direito à educação (de base obrigatória e gratuita durante nove anos de escolaridade) e o direito à saúde (comportando por exemplo um plano de vacinação alargado) constituem-se como direitos universais disponíveis para todas as crianças e jovens independentemente do estatuto socioeconómico da família. Do mesmo modo, as políticas de apoio à maternidade e paternidade, de base contributiva, visam assegurar as condições essenciais ao bom desenvolvimento físico e emocional da criança (refiram-se a título de exemplo, o abono de família pré-natal; o subsídio parental; o subsídio por risco clínico durante a gravidez; o subsídio por interrupção da gravidez; o subsídio para assistência a neto, bem como a licença materna e paterna nos primeiros meses de vida da criança e em situações de doença, entre outras).

Outras políticas de cariz mais específico e cada vez mais (num quadro de reestruturação do Estado de Bem Estar português face à crise económica e às dificuldades de sustentabilidade do sistema) de âmbito seletivo (em função do rendimento das famílias) têm vindo também a ser implementadas, tendo em vista a proteção às crianças, o apoio às famílias (ou substitutos) e a criação de condições de maior equidade. A este nível podem ser referidas medidas como: o abono de família para crianças e jovens; as bolsas de estudo; o fundo de garantia de alimentos devidos a menores em caso de incumprimento dos progenitores; criação de equipamentos e valências de suporte e acolhimento temporário ou prolongado (creches; centros de tempos livres; amas; lares de infância e juventude; centros de acolhimento temporário, entre outros).

O enfoque legislativo no domínio da promoção e proteção da infância e juventude em Portugal tem vindo pois a ser muito valorizado nas últimas décadas. Verifica-se, porém, que os efeitos de tais políticas (com exceção para as políticas educativas e de saúde, sobretudo em termos de igualdade de acesso) continuam a ser muito limitados na construção de uma efetiva equidade e potencial de participação no que concerne às crianças e jovens provenientes de famílias e contextos socioeconomicamente desfavorecidos.

Com efeito, os níveis de pobreza (27,4% de famílias em risco de pobreza, segundo dados de 2012 do Eurostat) e nomeadamente de pobreza infantil⁵ atingem, neste momento, em Portugal níveis preocupantes, colocando o foco na necessidade de alargar o escopo de políticas especificamente orientadas para a proteção e promoção das crianças e considerar, em paralelo, políticas mais abrangentes e consequentes de desenvolvimento e de combate à pobreza e às desigualdades que, de acordo com diversos estudos (por exemplo, HUDSON, 2005; SOUSA, 2005; FARINHA, 2012) condicionam a emergência e o agravamento de muitos dos fatores de risco e de perigo que determinam a intervenção dos serviços. Nesta ótica, tais fatores⁶, potenciadores de empobrecimento do repertório vivencial dos indivíduos e limitadores da identificação e uso de competências e possibilidades de desenvolvimento, deveriam preconizar uma definição mais ampla de risco associado à ausência de oportunidades para um desenvolvimento considerado normal e expectável.

A perspectiva de análise que iremos valorizar no presente artigo centra-se precisamente na compreensão destes fatores de risco no domínio da infância e a forma como os mesmos, no ordenamento jurídico português, se concretizam em termos de

⁵ “Em termos de grupos etários, verificou-se que continuam a ser as crianças o grupo mais vulnerável a situações de pobreza ou exclusão social. Em 2012, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social para as crianças para a EU 28 diminuiu, passando a ser de 27.6%. Nos restantes grupos etários, verificou-se igualmente um decréscimo desta taxa. No entanto, para Portugal a taxa de risco de pobreza e exclusão social aumentou 3.8 pp para as crianças e 2.9 pp para os adultos dos 18 aos 64 anos. Para os idosos, pelo contrário, verificou-se uma diminuição da taxa em 1.9 pp (REAPN, 2014, p. 9). Segundo os dados mais recentes do Eurostat os principais fatores que afetam a pobreza infantil são a situação laboral dos pais, associada ao seu nível de educação, a composição do agregado no qual a criança vive e a eficácia da intervenção estatal, através do apoio financeiro e de serviços. Os dados referem ainda que a situação das crianças filhas de pais imigrantes constitui-se também alvo de preocupação e de grande vulnerabilidade” (REAPN, 2014, p. 7).

⁶ No contexto português são avaliados os seguintes fatores de risco e perigo: abandono – ausência de proteção por resistência/ recusa em assumir as competências parentais; negligência – Incúria parental face às necessidades afetivas e de desenvolvimento; abuso sexual – prática por parte do adulto de atos de natureza sexual; exercício abusivo da autoridade parental – violência física e psicológica; abandono escolar – desistência da frequência escolar; absentismo; trabalho infantil (menores de 15 anos); condutas desviantes (abuso drogas, ingestão álcool, prática de ato qualificado como crime).

“perigo” e têm estado na base da evolução legislativa e da intervenção socioinstitucional neste domínio.

O Sistema de Proteção a Crianças em risco e perigo no contexto português: enquadramento histórico

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos e deveres decorrentes de especificidades de desenvolvimento e de direitos socioculturais concretos consubstanciou, ao longo do século XX, em Portugal e na Europa, a emergência de sistemas de proteção social e política à infância e juventude, no que foi definido por CASAS (1998, pub QUINTÃS, 2009, p. 6), como, “*um conjunto de atuações avalizadas pelas instâncias públicas que têm como propósito a repercussão positiva nas circunstâncias de vida da população infantil*”. Com efeito, as políticas sociais para a família e para a infância, emergentes sobretudo nas últimas quatro décadas em Portugal, consagram o reconhecimento da necessidade de proteção e efetivação dos direitos da criança e como tal constituem-se como uma base axiológica e civilizacional da maior relevância no atual sistema jurídico português.

Na verdade, os primeiros passos no processo de institucionalização de um sistema de proteção à infância e juventude em Portugal iniciam-se com a publicação, a 27 de Maio de 1911, da Lei de Proteção à Infância. Na sequência da publicação desta Lei regista-se a profissionalização da assistência pública aos menores com a constituição das Tutorias da Infância. Não obstante, durante o Estado Novo (regime ditatorial instaurado em Portugal, por António de Oliveira Salazar, entre 1926 e 1974), a proteção às famílias e crianças vulneráveis passa a estar essencialmente atribuída à Igreja Católica (forte aliada do Estado Novo), consubstanciando propósitos paralelos de moralização, controlo social e cristianização de franjas sociais potencialmente perigosas para a ordem social instituída. Só com o derrube do regime conservador do Estado Novo, as políticas sociais se alargaram (ainda que de forma tímida por comparação com o contexto europeu) aos diversos domínios dos direitos sociais (família, saúde, educação, segurança social, habitação, emprego, entre outros), consagrando-se a Constituição da República Portuguesa de 1976 (e a legislação dela decorrente) como uma base progressista essencial da nova orientação sociopolítica, democrática, pluralista e “*tendencialmente socialista*”.

No entanto, ainda durante a vigência do Estado Novo, foi particularmente importante a Reforma dos Serviços Tutelares de Menores, que tinham a seu cargo, num sistema único, não apenas a proteção a “crianças desvalidas” (maltratadas, órfãs e abandonadas), mas também a aplicação e acompanhamento de medidas tutelares a menores infratores (com idade inferior a 16 anos). No âmbito desta Reforma, a Organização Tutelar de Menores, publicada em 1962, visou sobretudo sistematizar a legislação dispersa (publicada desde a entrada em vigor da Lei de Proteção à Infância de 1911), em matéria de proteção de crianças e jovens, e enfatizar a importância da avaliação e do diagnóstico social como suporte à determinação das medidas a aplicar a cada situação, bem como ao plano de acompanhamento das mesmas, quer com a criança, quer com a respetiva família, ou ainda com a instituição de acolhimento, caso a institucionalização (retirada da criança à família) fosse considerada a melhor decisão a tomar. Neste sentido, e na sequência da revisão, em 1978, da Organização Tutelar de Menores, é criado o Serviço de Apoio Social junto dos então constituídos Tribunais (especializados) de Família e Menores (que continuam a existir na atualidade), com os objetivos essenciais de prestar apoio técnico e assessoria aos magistrados no processo decisório, em prol da salvaguarda do “*superior interesse da criança*”, bem como acompanhar e avaliar a execução das medidas tomadas e a transformação das condicionantes que justificaram a intervenção. Ainda assim, no que concerne à revisão da Organização Tutelar de Menores (1978) há que salientar que “*se a renovada expressão proteção de menores tem o mérito de focalizar a atenção na criança, impondo-se a designações alternativas menos objectivas e mais globais* (MARTINS, 2004, p. 108)”, ela consubstancia ainda uma prática profissional que “(IDEM) *traduz uma percepção restrita das causas subjacentes ao maltrato infantil, entendido como um problema particular e localizado*” (IDEM). Este aspeto tem necessariamente implicações significativas (sentidas ainda na atualidade) em termos do âmbito e da aplicação de processos de avaliação e de intervenção, bem como na pouca abrangência e efetividade das ações preventivas concebidas.

Com a criação, em 1982, do Instituto de Reinserção Social (IRS), a Direção Geral dos Serviços Tutelares de Menores é progressivamente extinta (em 1995) e passa a estar a cargo do IRS a assessoria aos tribunais no domínio da intervenção social junto de menores em situação de risco e de perigo (designadamente em processos de pré-delinquência) e das respetivas famílias.

Em 1999, uma nova reforma do sistema de proteção à infância e juventude, traduziu-se na separação, em termos de conteúdos funcionais e de objetivos, entre a intervenção nas situações de perigo social que envolvam crianças e jovens (LPCJR – Lei de Proteção a Crianças e Jovens e Perigo)⁷ e a intervenção junto de menores (com idades compreendidas entre os 12 e os 16 anos⁸) que tenham cometido fato qualificado como crime à luz da lei penal portuguesa (Lei Tutelar Educativa). Esta reforma foi particularmente importante na superação dos paradoxos resultantes de um sistema único que considerava crianças vítimas e crianças infratoras sob os mesmos pressupostos e com o mesmo tipo de respostas institucionais. A afirmação da especificidade das diversas situações e a consciência dos processos de estigmatização e vitimização são na verdade elementos essenciais para a evolução humanista e operacional do sistema, reservando objetivos de tutela e de reeducação para as crianças e jovens infratores e objetivos de proteção e promoção para as crianças em perigo.

Na sequência desta reforma são criadas, perante a complexidade crescente das problemáticas sociais que afetam crianças, jovens e respetivas famílias, equipas multidisciplinares com profissionais das Ciências Sociais e Humanas (psicólogos, juristas, sociólogos, educadores, entre outros), nas quais se enquadram também assistentes sociais. É também explícita, em acréscimo, uma maior conexão entre os domínios social e judicial, concretizada na mediação e articulação cada vez mais consequente entre os diversos intervenientes no sistema de promoção e proteção. A este nível assumem particular relevância, no contexto português, as Comissões de Proteção a Crianças e Jovens (CPCJ), entidades com competência em matéria de infância e juventude, e que visam implementar um sistema protetivo não judicial (com colaboração de autarquias locais, segurança social, escolas, serviços de saúde, forças de segurança, associações desportivas, culturais e recreativas, entre outras), e como tal potencialmente menos estigmatizante, atribuindo à comunidade envolvente uma

⁷ No ordenamento jurídico português, enquadram-se no conceito de criança (em consonância com o definido pelas Nações Unidas), como já foi referido, os sujeitos com idade inferior a 18 anos. No entanto, no que se reporta à LPCJP, admite-se ainda no conceito de “criança/ jovem em perigo” a “pessoa com menos de 21 anos que solicite a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos”, nos termos da alínea a) do art. 5º do referido diploma.

⁸ Face à presunção jurídica de imaturidade, ou seja, de que, independentemente do ato praticado, a criança com idade inferior a 12 anos que não reúne condições psicobiológicas indispensáveis para a prossecução da finalidade de educação para a responsabilidade jurídica e da pedagogia da responsabilidade social que caracteriza a intervenção tutelar educativa (RODRIGUES, 2002, in CARVALHO, 2008), e a presunção jurídica da inimputabilidade, ou seja, de que os jovens com idade igual ou inferior a 16 anos não possuem plena consciência do ato praticado e da sua ilegitimidade legal e moral, logo, não possuem dolo (culpa), devendo ser, mais do que punidos reeducados. Serv. Soc. & Saúde, Campinas, SP v. 13, n. 2 (18) p. 225-244 jul./dez. 2014 ISSN 1676-6806

responsabilidade acrescida na observação e proteção das “suas” crianças e jovens e reservando sempre, como último reduto, o recurso aos Tribunais de Família e Menores. A criação das CPCJ veio concretizar, nesta ótica, o princípio constitucional segundo o qual a comunidade em que a criança ou jovem em perigo se insere deve ser intimada a intervir em primeira instância nestas situações, reservando-se a intervenção estatal para os casos limite em que tal intervenção seja condição indispensável para a efetiva proteção das crianças e jovens em perigo (art. 69º, da Constituição da República Portuguesa).

Com efeito, a LPCJP determina que a intervenção protetiva se pautar pelo princípio da subsidiariedade, ou seja, que se priorize a intervenção informal e de proximidade e somente quando esta se revele impossível ou insuficiente para remover o perigo⁹ em que a criança se encontra é que entram à colação as CPCJ, num segundo patamar. Por fim, apenas em situações limite, – decorrentes por exemplo da falta de consentimento dos pais ou representantes legais do menor, da falta de declaração de não oposição da criança (sempre que possua idade igual ou superior a 12 anos), do incumprimento reiterado de medidas de proteção aplicadas ou situações excepcionais legalmente previstas de competência judicial exclusiva – são chamadas a intervir as instâncias jurisdicionais como último recurso.

A noção de perigo no ordenamento jurídico português: legitimação da intervenção sociojurídica

A noção de risco, no ordenamento jurídico português, traduz a ideia de eventualidade, de possibilidade. Por outras palavras, relaciona-se com a “vulnerabilidade da criança/jovem vir a sofrer de maus-tratos” (CPCJ, 2011, p. 15).

Por seu turno, o conceito de perigo concretiza essa eventualidade, avaliando o nível de probabilidade de ocorrência de violação dos direitos da criança ou de produção de um determinado dano lesivo (mesmo que ainda não concretizado) para a integridade

⁹ O nº 2 do art.3º da LPCJP exemplifica, sem pretender exaustividade, as principais situações de perigo a ter em conta: todas aquelas em que uma criança ou jovem se encontra abandonada ou vive entregue a si própria; sofra maus-tratos, físicos ou psíquicos, ou seja vítima de abusos sexuais; não receba os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; seja obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; esteja sujeita de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; ou, por último, quando assuma comportamentos ou se entregue a atividades ou consumos que afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, representante legal ou quem tenha a guarda de fato se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação.

física e psicológica e para o desenvolvimento adequado da criança. É pois a avaliação do perigo, do “potencial de dano”, que permite legitimar em Portugal a intervenção de estruturas estatais e sociais de proteção às crianças e jovens, consubstanciando uma perspectiva sociojurídica, mais ou menos consensualizada, de que “nem todos os riscos para o desenvolvimento da criança” justificam a interferência “do Estado e da sociedade na sua vida e autonomia e na sua família” (EPIFÂNIO, 2001, *cit. in* MARTINS, 2004, p. 93).

Neste sentido, a definição, propositadamente alargada e generalista, do que constitui, em Portugal, um “caso de perigo” encontra-se explicitada na Lei de Proteção às Crianças e Jovens em Perigo (1999): quaisquer situações que “[...] afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento (LPCJP, 1999)” (nº 2 do art. 3º). A enorme margem de decisão que a lei fornece, deste modo, às instâncias judiciais (Tribunais de Família e Menores) e sociais (Segurança Social; Comissões de Proteção de Crianças e Jovens) com competências na área da infância e juventude, permite assegurar, paradoxalmente, um sistema protetivo (e mesmo preventivo) mais rigoroso e abrangente. Salvaguardam-se, desta forma, nos termos da Constituição da República Portuguesa, os direitos da criança

À protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições (artº 69, nº 1).

A opção por determinar o tipo de situações potenciadoras de perigo, em detrimento de uma concretização e descrição das características das situações de perigo constitui-se, na verdade, como um aspeto importante e inovador do sistema protetivo português. Não deixa porém de colocar questões relevantes no que concerne ao elevado nível de discricionariedade reservado ao sistema e aos profissionais sociais e judiciais, bem como à garantia de focalizar a intervenção nas causas e processos de geração de perigo e não somente nos efeitos. Para tal é importante assegurar alguma uniformidade nos critérios de avaliação do tipo e nível de perigo, de modo a concetualizar situações e assegurar intervenções e avaliações comparáveis e abrangentes. Este trabalho de sistematização e análise transversal de critérios e indicadores de perigo tem vindo a ser assegurado pelos assistentes sociais que integram as equipas multidisciplinares do sistema de proteção à infância e juventude, existindo já, no contexto português, referenciais importantes e relativamente uniformes, em diversos serviços e instituições,

de avaliação do nível de perigo em variadas situações sinalizadas. No entanto, um longo caminho tem ainda de ser percorrido em termos de articulação interinstitucional e de reflexão conjunta, entre diversos profissionais, sobre a substância das situações de perigo e a necessidade de intervenções e políticas menos casuísticas e mais estruturais, nomeadamente no que concerne à transformação dos contextos de vida de crianças e famílias em risco.

Na base do trabalho de análise e sistematização desenvolvido pelos profissionais das equipas multidisciplinares encontram-se também os critérios (não exaustivos) patentes na lei (LPCJP, nº 2 do art.3º) no que concerne ao tipo de situações potenciadoras de perigo, ou seja, todas aquelas em que: a criança se encontre abandonada ou viva entregue a si própria; sofra maus-tratos, físicos ou psíquicos, ou seja vítima de abusos sexuais; não receba os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; seja obrigada a atividade ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; esteja sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; assuma comportamentos ou se entregue a atividades ou consumos que afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento, sem que os pais, representante legal ou quem tenha a guarda de fato se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação.

O modo como tais critérios se concretizam e o nível de gravidade que lhes é atribuído depende do diagnóstico dos profissionais a quem cabe informar as instâncias de decisão sobre a pertinência e o tipo de intervenção que deve ou não ser levada a cabo. Refira-se ainda que, na maioria das situações, diversos fatores se encontram articulados, consubstanciando processos de intervenção longos e complexos, quer com a criança, quer com a família (de origem ou substituta). Uma reflexão mais profunda sobre os riscos de excessiva discricionariedade é, porém, fundamental de modo a que a noção relativamente imprecisa de “superior interesse da criança” (atualmente alvo de grande discussão pública em Portugal) possa ser concretizada da melhor forma.

A intervenção do Serviço Social português com Crianças e Jovens em Perigo

Desde a publicação da Lei de Proteção à Infância em 1911 que se reconhece a necessidade de profissionalizar a assistência pública às crianças. Sob este prisma, nas Tutorias da Infância, então criadas, desempenhavam função de destaque os chamados “delegados de vigilância”, que teriam a seu cargo “fazer todos os inquéritos relativos aos menores e ao seu pai, mãe ou tutor”. Beleza dos Santos, Juiz da Tutoria Central de Coimbra, considerava, a este respeito, que a figura dos delegados de vigilância se encontrava próxima da de um assistente social, advogando, por isso, a existência de Serviço Social junto dos Tribunais de Infância de modo a trabalhar com as famílias (MARTINS, 1999), criando as condições necessárias para a proteção e desenvolvimento das crianças e jovens.

Com a emergência do regime ditatorial do Estado Novo e a criação das primeiras Escolas de Serviço Social em Portugal (Lisboa – 1935; Coimbra – 1937) consagra-se pois a necessidade de assegurar a formação de profissionais que tivessem a seu cargo a concretização da ideologia moralizante do regime e que, como tal, efetivassem uma prática, casuística e circunstancial, de controlo dos efeitos das situações de pobreza e de perigo.

Os primeiros estudos sistemáticos sobre a intervenção do Serviço Social português na área da infância e juventude datam dos anos 1960 (FERREIRA, 2011), centrando-se sobretudo na compreensão das dinâmicas familiares, condicionantes do seu desenvolvimento harmonioso, e na articulação com as instituições sociais que interferem mais diretamente com o seu desenvolvimento.

Como já referenciámos, a publicação na década de 1960, da Organização Tutelar de Menores veio atribuir maior centralidade à intervenção social neste domínio e uma maior atenção às condicionantes sociais. Assim sendo, a figura dos “delegados de vigilância” é extinta e os assistentes sociais passam a integrar os serviços da Direção Geral dos Serviços Tutelares de Menores, cabendo-lhes investigar os antecedentes de cada menor, estudar as condições do seu meio familiar, profissional e social e estimular os factores idóneos que estes meios possam oferecer para a reintegração dos menores (Decreto-Lei n.º 44287, 24 de Abril de 1962), bem como intervir junto das respetivas famílias.

Com o derrube do regime ditatorial, em 1974, o Serviço Social português associa-se finalmente ao movimento internacional de reconceitualização e passa a assumir, ainda que de forma por vezes hesitante, objetivos de integração social por via de políticas sociais mais universalistas, intervindo nos contextos de vida das famílias e procurando perceber e atuar nas causas das desigualdades sociais e na autonomização e capacitação dos indivíduos.

Com as reformas conduzidas nas décadas de 1980 e 1990, a que já aludimos, os assistentes sociais passam a enquadrar, seja no âmbito dos sistemas tutelares (crianças infratoras), ou dos sistemas de promoção e proteção (crianças em perigo) equipas multidisciplinares compostas por diversos profissionais das áreas das ciências sociais e humanas (psicólogos, sociólogos, educadores, juristas, entre outros). O atual enquadramento político-social da proteção de crianças e jovens em risco (LPCJR) em Portugal decorre, pois, de um processo contínuo de questionamento, alargamento e aperfeiçoamento do sistema de proteção, bem como da inerente conceção de infância protegida e dos papéis que devem e podem ser assumidos pela família, determinando e sendo ao mesmo tempo condicionado pela evolução da própria intervenção social.

Assim sendo, no quadro do sistema de promoção e proteção, que neste artigo nos ocupa, os assistentes sociais, quer nas CPCJ, quer na assessoria aos Tribunais de Família e Menores, desenvolvem funções integradas em duas dimensões prioritárias – a prevenção e a proteção –, nomeadamente:

a) investigando, de forma detalhada e mediante a triangulação de fontes de informação de natureza diversa, as situações de suspeita de maus-tratos a crianças e jovens;

b) procedendo à identificação da rede formal e informal de apoio das crianças e das necessidades destas e das suas famílias a priorizar na intervenção;

c) analisando e refletindo com a criança/jovem e sua família sobre as suas principais dificuldades, potencialidades e os recursos que cada um pode mobilizar para o solucionar da problemática que despoletou a intervenção;

d) informando e capacitando os intervenientes no processo de promoção e proteção, elaborando COM a criança/jovem e sua família um plano de intervenção psicossocial que vá ao encontro das necessidades identificadas, com destaque para o que for determinado como superior interesse da criança;

e) promovendo a criação das condições necessárias para o desenvolvimento do projeto de vida da criança/jovem, acompanhando, a cada momento, a implementação das mudanças e medidas necessárias à sua concretização, num esforço de reavaliação e reajustamento permanentes;

f) assegurando o suporte psicossocial necessário à família e à criança/jovem para assegurar a sua permanência naquele contexto e provendo a mediação entre os diferentes elementos da família, quer dando voz à criança ou jovem (cuja opinião e interesses são frequentemente desvalorizados em sede de tomada de decisões familiares), bem como na sua articulação com as instituições da comunidade que poderão servir de suporte (formal) à mesma;

g) trabalhando com as famílias no sentido da sua capacitação para a mudança e da necessidade do reconhecimento da criança ou jovem como sujeito autónomo de direitos e deveres, com idiosincrasias a serem respeitadas e necessidades a serem satisfeitas;

h) Acompanhando a execução das medidas de promoção e proteção aplicadas, no sentido da sua reavaliação e reajustamento permanente;

i) elaborando relatórios psicossociais de várias naturezas, quer no que se refere ao registo permanente do trabalho realizado com os sujeitos intervencionados, bem como a relatórios para as instituições envolvidas, sempre que tal se afigure necessário para uma melhor colaboração interinstitucional;

j) elaborando e dinamizando iniciativas de natureza preventiva em relação aos vários tipos de maus-tratos infantis, possibilitando a divulgação de informação atinente a tal problemática a franjas cada vez mais alargadas da sociedade, designadamente junto da população infantil e juvenil, entre outras (MASCARENHAS, 2013).

O modelo de intervenção essencial, na atualidade, no âmbito da proteção à infância e juventude baseia-se nas premissas da abordagem sistémica e do modelo ecológico desenvolvido sobretudo por Bronfenbrenner (1979). Este modelo permite refletir em simultâneo sobre os diversos fatores que concorrem para a existência de risco, bem como implementar processos sistemáticos de avaliação teoricamente ancorados nas teorias científicas da complexidade. O superior interesse da criança é desta forma enfatizado, não a considerando como um elemento isolado, mas como um ser em relação, em diversos contextos, com influências recíprocas e de alguma forma imprevisíveis. Deste modo, obtém-se não uma leitura redutora, causalista e simplista

dos fenómenos, mas uma leitura compreensiva da situação e dos contextos que, conseqüentemente, permite e exige aos assistentes sociais a capacidade de planejar e concretizar um plano de intervenção dinâmico e complexo prevendo diversas variáveis (individuais, familiares e contextuais) e a articulação entre elas (CNPCJR, 2010).

De forma sintética podemos afirmar que a atuação do Serviço Social no domínio da protecção de crianças em risco e respectivas famílias se pauta pelo princípio proposto no preâmbulo da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens que passamos a citar:

Melhorar a capacidade das pessoas em lidar com os seus problemas de vida, quer resolvendo problemas específicos, quer aumentando a sua capacidade de responderem emocionalmente às crises e mudanças da vida, ou seja, ajudando-as a saberem lidar e solucionar melhor os problemas que possam ocorrer no futuro (CNPCJR, 2010, p. 109).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portugal, à semelhança de outros países da Europa, possui um longo e rico texto jurídico fundamentado na jurisprudência e no interesse superior da criança, todavia, os maiores constrangimentos revelam-se na implementação *in loco* do discurso normativo à realidade social.

A evolução do ordenamento jurídico português em matéria de promoção e protecção de menores em Portugal, desde a Lei de Protecção de Menores de 1911, à Organização Tutelar de Menores até às atuais leis de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e Lei Tutelar Educativa, têm criado desafios à intervenção social, não pelos seus conteúdos, mas sim pelos seus paradoxos operacionais e políticos.

De fato, muito dos textos legais centrados na protecção e promoção de crianças não têm sido acompanhados por medidas de políticas públicas efetivas no domínio do combate à pobreza e às desigualdades, que na verdade são causa e consequência da maioria das situações de perigo que exigem a intervenção dos serviços sócio-jurídicos, nem pela disponibilização de recursos comunitários e de serviços públicos e privados que favoreçam a sua consolidação. Este fenómeno é particularmente visível na aplicação da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo onde as entidades com competência em matéria de infância e juventude, que podem juridicamente intervir, se debatem com a escassez de recursos não só financeiros e humanos, mas sobretudo de respostas não institucionais e não estigmatizantes na comunidade e nas redes de suporte informal próximas e significativas para estas crianças e respectivas famílias.

No cerne da aplicação de medidas de carácter protetor e/ou de medidas de carácter tutelar educativo, o assistente social move-se por, assim, por caminhos difíceis. É um dos rostos mais visíveis no processo de aplicação de medidas decorrentes da avaliação de uma situação “perigo”, produto de uma grande vulnerabilidade. A mobilização de recursos familiares e comunitários exigidos por lei implica um trabalho de diagnóstico, planeamento e acompanhamento da criança e da família de grande dimensão. Se atentarmos que, em média, uma Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (CPCJ)¹⁰ de uma cidade de pequena /média dimensão em Portugal possui cerca de 200 casos anuais, o acompanhamento casuístico necessário é quase impossível de ser efectuado, pelo que o recurso (por lei de exceção) ao Tribunal de Família e Menores é uma prática mais corrente do que o previsto e do que o desejável.

A atuação psicossocial de proteção a menores e famílias em risco no sentido do delineamento e planeamento de uma intervenção cooperante, com divisão de tarefas, implicação dos sujeitos e utilização de práticas profissionais emancipatórias encontra-se, neste cenário atual, altamente comprometida.

O abismo existente entre o discurso teórico jurídico e a sua prática é, igualmente, visível, nomeadamente entre o referencial das práticas profissionais de Serviço Social (pensadas superiormente por responsáveis distanciados do mundo singular dos sujeitos) e a real execução das medidas de promoção e proteção, bem como das medidas tutelares educativas. Concluimos, pois, que uma maior aproximação entre os excelentes argumentos jurídicos existentes em Portugal e a construção de reais condições para a sua ampla execução (nomeadamente em termos preventivos) é imperativa, em prol do bem-estar e da proteção das crianças e jovens e da construção de contextos de estímulo ao desenvolvimento adequado e não potenciadores de fatores de risco e de perigo que, em última análise, contribuirão para a diminuição, ou neutralização, de uma verdadeira igualdade de oportunidades.

¹⁰ Em média uma Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (CPCJ) em Portugal inserida num município de pequena/média dimensão possui cerca de três técnicos 100% afetos à mesma. Os técnicos constituem uma equipa multidisciplinar normalmente composta por 1 ou 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional de outras áreas das Ciências Sociais e Humanas, ou Ciências do Comportamento ou ainda ligado à Educação.

Referências bibliográficas

CARVALHO, A. O processo judicial de promoção e protecção. Compilações doutrinárias- Verbo jurídico, 2008. Disponível em: http://www.verbojuridico.com/doutrina/familia/menores_promocaoproteccao.pdf.

Acesso 12 fevereiro de 2013.

CNPCJR, promoção e protecção dos direitos das crianças – guia de orientações para os profissionais de acção social na abordagem de situações de maus tratos ou outras situações de perigo, 2010. Disponível em: http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=3143&m=PDF. Acesso a 6 de janeiro 2015.

CNPCJR, Relatório Anual de Avaliação da Atividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, ano de 2010, 2011. Disponível em: http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=3453&m=PDF. Acesso a 6 de janeiro de 2015.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959. Disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dc-declaracao-dc.html>> acesso a 6 de Janeiro de 2015.

FARINHA, C. *et al.* (Coord.), *Desigualdade Económica em Portugal*. Lisboa: FFMS, 2012.

FERNANDES, A. T. **Direitos Humanos e Globalização**, Porto: Repositório da Universidade do Porto, s.d.

FERREIRA, J. M., **Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância** – Modus Operandi do Assistente Social na Promoção e Protecção à Criança e à Família. Lisboa: Quid Juris Editora, 2011.

HUDSON, C. G. Socioeconomic status and mental illness: tests of the social causation and selection hypotheses. **American Journal of Orthopsychiatry**, 02/2005; 75(1): 3-18.

MARTINS, A. **Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português**. Lisboa: FCG e FCT, 1999.

MARTINS, P. **Protecção de Crianças e Jovens em itinerários de risco**: representações Sociais, Modos e Espaços. Dissertação de Doutoramento, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 2004. Disponível em:

<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3238>, acesso em 28 de dezembro de 2014.

MASCARENHAS, M. **Crianças em crise:** Intervenção no âmbito de situações de perigo. Relatório de estágio na CPCJ de Coimbra, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, 2013.

ONU, Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989. Disponível em <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.html> acesso em 06/01/2015.

OTM, Decreto nº 44288 de 20 de Abril de 1962, disponível em http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=1259&m=PDF acedido a 6 de Janeiro de 2015

QUINTÃS, C. **Era uma vez a instituição onde eu cresci:** Narrativas de adultos sobre experiências de Institucionalização. Dissertação de Mestrado, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho. Disponível em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/9957/1/Tese_Final_Cla%C3%Badia_Quint%C3%A3ns.pdf.pdf. Acesso em 28 de dezembro de 2014.

EAPN PORTUGAL. **Indicadores sobre a Pobreza.** Dados Europeus e Nacionais, Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal, 2014.

