



# **Comissariado dos Açores para a Infância**

## *Relatório de Atividades*

### **2017**



## **Ficha Técnica**

### **Título**

Comissariado dos Açores para a Infância

Relatório de Atividades

2017

### **Edição**

Comissariado dos Açores para a Infância

Região Autónoma dos Açores

março 2018

### **Elaboração**

Equipa Técnica do Comissariado dos Açores para a Infância

## Índice

<b>Siglas e abreviaturas</b> .....	5
<b>Mensagem do Conselho Regional</b> .....	6
<b>I Nota metodológica</b> .....	8
<b>II Enquadramento</b> .....	10
1. O Comissariado dos Açores para a Infância.....	10
2. Orgânica e competências.....	11
<b>III Relações do Comissariado com outras entidades</b> .....	21
1. Atuação junto das Entidades com competência em matéria de infância e juventude.....	23
2. Atuação junto das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.....	29
3. Atuação junto do Ministério Público.....	49
<b>IV Recomendações e pareceres relevantes para alteração do quadro legislativo</b> .....	51
1. Alteração ao Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos.....	51
2. Alteração ao regime do acolhimento familiar.....	60
3. Adequação dos montantes e condições de atribuição do apoio económico no âmbito das medidas de promoção e proteção a executar em meio natural de vida.....	66
4. Alteração do conceito de dependente do n.º 5 do artigo 13.º do Código do IRS.....	69
<b>V Recomendações e pareceres relevantes para a definição da política de apoio à infância do Governo Regional</b> .....	73
1. Combater a pobreza infantil.....	73
2. Inserção de grelhas de avaliação nos sistemas informáticos das Unidades de Saúde de Ilha do Serviço Regional de Saúde.....	81
3. Revisão da Circular Normativa da DRS n.º 34, de 16 de dezembro de 2014 .....	82
4. Implementação de mecanismo de controlo, intervenção e comunicação na consulta de vigilância da saúde infantojuvenil e em consulta de especialidade ou tratamento médico.....	84
5. Sistematização da atividade dos Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco.....	86
6. Melhoria das respostas na área da saúde mental infantojuvenil.....	87
7. Proteger os direitos à imagem e à privacidade das crianças.....	87
8. Alargamento da ocupação dos tempos livres a todo o período de escolaridade.....	93
9. Desenvolvimento de um programa de prevenção e intervenção em situações de negligência .....	95
10. Prevenção do abuso sexual.....	98
11. Criação de um Centro Tutelar Educativo na Região Autónoma dos Açores.....	100
<b>VI Análise estatística da atividade do Comissariado</b> .....	103
<b>VII Avaliação do Comissariado pelas CPCJ</b> .....	114

## Índice de Ilustrações

### Quadros

Quadro 1	Membros do Conselho Regional por entidade representada.....	13
Quadro 2	Composição da Equipa Técnica Operativa.....	19
Quadro 3	Colaboradores do CAI no âmbito dos programas de emprego.....	19
Quadro 4	Execução da formação por ilha e número de formandos abrangidos.....	40
Quadro 5	Necessidades de formação manifestadas pelas CPCJ.....	121
Quadro 6	Outras necessidades identificadas pelas CPCJ.....	121
Quadro 7	Necessidades de recursos identificadas pelas CPCJ .....	122
Quadro 8	Necessidades ao nível da saúde, educação e formação e intervenção familiar.....	123

### Figuras

Figura 1	Articulação do CAI com outras entidades.....	23
Figura 2	Atuação do CAI junto das ECMIJ.....	24
Figura 3	Objetivos da atuação do CAI junto das CPCJ.....	30
Figura 4	Ações do CAI dirigidas às CPCJ .....	36
Figura 5	Estrutura e duração da formação dirigida às CPCJ .....	37
Figura 6	Participação do CAI em eventos promovidos por outras entidades .....	104
Figura 7	Documentos elaborados pelo CAI .....	107
Figura 8	Tipologia de apoio prestado pelo CAI às CPCJ .....	108
Figura 9	Avaliação do apoio prestado pelo CAI às CPCJ: indicadores 1,2 e 3.....	114
Figura 10	Avaliação do apoio prestado pelo CAI às CPCJ: indicadores 4,5 e 6.....	115
Figura 11	Avaliação do grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no Indicador 1.....	116
Figura 12	Avaliação do grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no Indicador 2.....	117
Figura 13	Avaliação do grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no Indicador 3.....	117
Figura 14	Avaliação do grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no Indicador 4.....	118
Figura 15	Avaliação do grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no Indicador 5.....	119
Figura 16	Avaliação do grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no Indicador 6.....	119

### Gráficos

Gráfico 1	Propostas de formação apresentadas pelas CPCJ .....	34
Gráfico 2	Formandos por natureza do vínculo à CPCJ .....	39
Gráfico 3	Avaliação global da formação .....	42
Gráfico 4	Participantes no Encontro Regional das CPCJ por entidade .....	43
Gráfico 5	Participantes em eventos organizados pelo CAI .....	103
Gráfico 6	Reuniões organizadas pelo CAI ou com a sua participação.....	105
Gráfico 7	Número de orientações técnicas e relatórios emitidos pelo CAI.....	109
Gráfico 8	Número de relatórios emitidos por tipologia.....	111
Gráfico 9	Regularização da tramitação processual por motivo.....	112

## Siglas e Abreviaturas

<b>Al.</b>	Alínea
<b>Art.º</b>	Artigo
<b>Arts.</b>	Artigos
<b>CAI</b>	Comissariado dos Açores para a Infância
<b>CDC</b>	Convenção sobre os Direitos da Criança
<b>CNPDPJ</b>	Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>Comissariado</b>	Comissariado dos Açores para a Infância
<b>Conselho</b>	Conselho Regional do Comissariado dos Açores para a Infância
<b>CPCJ</b>	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>ECMIJ</b>	Entidades com competência em matéria de infância e juventude
<b>EPARAA</b>	Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores
<b>IPSS</b>	Instituição Particular de Solidariedade Social
<b>LPCJP</b>	Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MPP</b>	Medida de Promoção e Proteção
<b>N.º</b>	Número
<b>N.ºs</b>	Números
<b>OTM</b>	Organização Tutelar de Menores
<b>RAA</b>	Região Autónoma dos Açores
<b>SRSS</b>	Secretaria Regional da Solidariedade Social
<b>SS.</b>	Seguintes

## Mensagem do Conselho Regional

A assunção pelo Comissariado dos Açores para a Infância de um conjunto de competências orientadas para a missão de defesa e promoção dos direitos das crianças e jovens implicou a definição, pelo Conselho Regional, dos objetivos estratégicos que orientam a nossa ação ao longo dos três anos deste primeiro mandato.

A qualificação, o apoio e o acompanhamento da intervenção das comissões de proteção instaladas nos Açores; a otimização da utilização da aplicação informática para a gestão do processo e gestão das CPCJ, doravante designada por aplicação informática; a promoção da qualificação da intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude; a melhoria da articulação entre as diversas entidades com intervenção no âmbito do sistema de promoção e proteção e o reforço da natureza integrada da sua intervenção; a promoção da participação das crianças e dos jovens da Região na definição das políticas públicas que lhes digam respeito; a elaboração da estratégia para a concretização da Convenção sobre os Direitos da Criança na Região e a divulgação de informação a utilizadores institucionais, públicos alvo específicos e aos cidadãos em geral correspondem às oito áreas de ação prioritária definidas.

Como não poderia deixar de ser, a execução das diversas ações que procuraram concretizar os objetivos estratégicos definidos não passa, apenas, pela atividade do Comissariado, antes implicando o envolvimento de todos aqueles cuja ação se repercute na infância ou na juventude.

Assumir a promoção dos direitos das crianças e jovens como desígnio de dimensão regional exige articulação entre todos os intervenientes e complementaridade na sua ação, que deve

guiar-se para uma deteção precoce, encaminhamento adequado e intervenção atempada nas situações de perigo.

Uma componente importante do trabalho que importa fazer é responsabilidade do Comissariado e dela damos conta no presente Relatório, no que se refere ao trabalho desenvolvido no ano de 2017.

Considerando que uma parte muito significativa da nossa ação se dirige especificamente às comissões de proteção de crianças e jovens instaladas na Região, o Conselho Regional entendeu ser da máxima pertinência pedir às comissões que avaliassem o nosso trabalho no ano em análise, mediante resposta a um inquérito elaborado para esse fim. Os resultados são francamente animadores, e responsabilizam o Comissariado, Conselho Regional e Equipa Técnica, no prosseguimento da sua missão de defesa e promoção dos direitos das crianças e jovens da Região Autónoma dos Açores.

## I - Nota metodológica

Os dados que sustentam o presente relatório resultam do registo da atividade desenvolvida pelo Comissariado ao longo do ano de 2017, em cumprimento do previsto no seu plano de atividades para o triénio 2017-2019.

Para tal foram construídos instrumentos de registo das principais ações do Comissariado assim como instrumentos de avaliação dos eventos por si planificados e desenvolvidos. Os dados resultantes da aplicação dos referidos instrumentos são apresentados no presente relatório.

São igualmente utilizados conteúdos extraídos dos relatórios anuais de atividades das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) instaladas na Região, designadamente os que se reportam às necessidades por elas identificadas e cuja satisfação corresponde ao exercício de competências atribuídas ao Comissariado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A, de 28 de setembro, designadamente no âmbito do acompanhamento e apoio às CPCJ.

Sempre que necessário recorre-se também a indicadores regionais e nacionais relativos à ação desenvolvida pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude como sejam as Estatísticas da Segurança Social e o Relatório de Caracterização da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens, do Instituto da Segurança Social, IP, designado por relatório CASA.

Tendo o Comissariado considerado prioritário o acompanhamento e apoio técnico junto das CPCJ entendeu oportuno proceder à avaliação da ação desenvolvida junto destas entidades. Para tal criou um inquérito de avaliação da satisfação das CPCJ face à atividade desenvolvida pelo CAI, no ano de 2017, que foi aplicado junto de todas as CPCJ da Região. Os resultados da sua aplicação provaram ser um recurso importante para o presente Relatório assim como para a planificação da intervenção do Comissariado em anos subsequentes.



Como se depreende da natureza diversa dos instrumentos de recolha de dados, também a sua análise e interpretação assume dimensões distintas: a par da análise descritiva e quantitativa das ações desenvolvidas pelo Comissariado, apresenta-se também uma reflexão de cariz qualitativo que tenta identificar correlações e eventuais nexos de causalidade.

Atendendo a que o Comissariado foi criado em setembro de 2016 e que começou a entrar em funcionamento em novembro do mesmo ano, com a tomada de posse da sua Presidente, este é o primeiro relatório de atividades do CAI que reflete a sua atividade anual. Assim sendo, a análise temporal da atividade do CAI reporta-se exclusivamente ao ano de 2017.

Não obstante, sempre que oportuno e quando são apresentados dados relativos a outras entidades é apresentada a evolução temporal dos indicadores considerados relevantes para a análise assim como para a fundamentação das propostas apresentadas.

A organização do Relatório atende ao disposto no n.º 2 do art.º 20.º do DLR 17/2016/A.

## II Enquadramento

### 1. O Comissariado dos Açores para a Infância

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 39/80, de 5 de agosto e suas alterações) atribui competência legislativa aos órgãos de governo próprio da Região em matéria de proteção de crianças e jovens e promoção da infância, conforme resulta do disposto no art.º 60.º, ns. 1 e 2, al. a).

No exercício desta competência, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A, de 28 de setembro, a criação do Comissariado dos Açores para a Infância, uma entidade de âmbito regional, que funciona na dependência do membro do Governo Regional com competência em matéria de solidariedade social e tem por missão a defesa e a promoção, na Região Autónoma dos Açores, dos direitos das crianças e jovens.

São atribuições do Comissariado planificar, coordenar, acompanhar e avaliar a intervenção da Região Autónoma dos Açores em matéria de promoção dos direitos das crianças e jovens; participar nas alterações legislativas que respeitem ao âmbito do seu mandato; exercer, na Região Autónoma dos Açores, as atribuições e competências conferidas por lei à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens; assim como exercer, na Região Autónoma dos Açores as atribuições e competências de coordenação regional das comissões de proteção instaladas no arquipélago, previstas no n.º 8 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 139/2017, de 10 de novembro,

O presente relatório visa dar conta da atividade desenvolvida pelo Comissariado ao longo do ano de 2017 e é elaborado em cumprimento do disposto no art.º 20.º do já referido Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A, que determina que, até 31 de março de cada ano civil, o presidente do Comissariado apresenta, ao membro do Governo Regional com competência em matéria de Solidariedade Social, o relatório das atividades desenvolvidas no ano anterior.

## 2. Orgânica e Competências

O Comissariado tem como órgãos o Presidente e o Conselho Regional, conforme dispõe o art.º 5.º do DLR n.º 17/2016/A.

### a) O Presidente

Nos termos do disposto no art.º 6.º do DLR 17/2016/A, o presidente do Comissariado é nomeado pelo Presidente do Governo Regional sob proposta do membro do Governo. São competências do presidente:

- Dirigir o Comissariado e representá-lo publicamente;
- Presidir ao Conselho Regional, convocar e dirigir as respetivas reuniões;
- Representar a Região Autónoma dos Açores na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens;
- Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Regional os pareceres que lhe sejam solicitados pelos órgãos de governo próprio da Região e por entidades públicas e privadas com competência em matéria de infância e juventude;
- Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Regional informações a enviar aos serviços competentes para o acompanhamento e fiscalização das entidades com competência em matéria de infância e juventude;
- Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Regional sugestões e recomendações aos responsáveis políticos e administrativos e aos órgãos das entidades com competência em matéria de infância e juventude;
- Assegurar o pleno desenvolvimento do plano de atividades aprovado pelo Conselho Regional e homologado pelo membro do Governo Regional competente em matéria de solidariedade social;
- Zelar pela concretização de todas as atribuições do Comissariado e competências do Conselho;

- Diligenciar pela concretização das investigações e inquéritos que se mostrem necessários ao exercício das suas competências e das atribuições do Comissariado no respeito pelos princípios orientadores da intervenção para a promoção dos direitos das crianças nos termos da legislação em vigor;
- Assegurar o encaminhamento e a execução das deliberações do Conselho.

A Presidente do Comissariado exerce o cargo desde 7 de novembro de 2016, data do início do seu primeiro mandato.

#### **b) O Conselho Regional**

O Conselho Regional iniciou funções em 23 de dezembro de 2016, data da reunião constitutiva deste órgão.

Conforme o disposto nos art.ºs 12.º e 14.º do DLR 17/2016/A, o Conselho funciona em modalidade restrita e alargada. Na modalidade restrita integra o presidente e os conselheiros designados pelos membros do Governo Regional competentes em matéria de juventude, emprego e trabalho, solidariedade social, educação e saúde.

Na modalidade alargada, além daqueles conselheiros, têm também assento os representantes da Procuradoria Geral da República, da Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores, da Delegação dos Açores da Associação Nacional de Freguesias, das forças de segurança designado pelo membro do Governo da República com competência em matéria de segurança interna, das Instituições Particulares de Solidariedade Social com competência em matéria de infância e juventude designado pela União Regional das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias com respostas sociais dirigidas a crianças e jovens nomeado pela União Regional das Misericórdias, das Associações de Pais e Encarregados de Educação e das Associações de Jovens designado pelo Conselho Regional de Juventude.

Integram o Conselho Regional os membros indicados no Quadro 1, constante da página seguinte.

**Quadro 1 – Membros do Conselho Regional por entidade representada**

<i>Entidade Representada</i>	<i>Nome</i>	<i>Modalidade</i>
<b>Presidente</b>	Isabel Almeida Rodrigues	Alargada e restrita
<b>Membro do Governo Regional competente em matéria de juventude</b>	Verónica Leite	Alargada e restrita
<b>Membro do Governo Regional competente em matéria de emprego e trabalho</b>	Renato Medeiros	Alargada e restrita
<b>Membro do Governo Regional competente em matéria de solidariedade social</b>	Helena Rodrigues	Alargada e restrita
<b>Membro do Governo Regional competente em matéria de educação</b>	Maria de Lurdes Gomes	Alargada e restrita
<b>Membro do Governo Regional competente em matéria de saúde</b>	Alexandre Rodrigues	Alargada e restrita
<b>Procuradoria Geral da República</b>	João Ferraz Carreira	Alargada
<b>Associação de Municípios da RAA</b>	Cristina Calisto	Alargada
<b>Delegação Regional da Associação Nacional de Freguesias</b>	António Toledo Alves	Alargada
<b>Forças de Segurança</b>	Rui Rodrigues	Alargada
<b>Instituições Particulares de Solidariedade Social</b>	Nelson Lourenço	Alargada
<b>Misericórdias</b>	Raquel Barbosa Silva	Alargada
<b>Associações de Pais e Encarregados de Educação</b>	Sem representante	Alargada
<b>Associações de Jovens</b>	Ana Furtado	Alargada

Apesar das diligências desenvolvidas pelo Comissariado, continua por nomear o representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação.

Em 2016 e 2017, integraram, ainda, o Conselho Regional:

- a) Carlos Mendonça, em representação da Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores, entre 23/12/2016 e 22/10/2017;
- b) Ana Paula Silva Melo, em representação do membro do Governo Regional com competência em matéria de emprego e trabalho, entre 23/12/2016 e 16/01/2018;
- c) Sandra Diogo, em representação das forças de segurança, designada pelo membro do Governo da República competente em matéria de segurança interna, entre 12/04/2017 e 24/01/2018.

Nos termos do disposto no art.º 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A, o Conselho Regional reúne trimestralmente, na modalidade alargada, e mensalmente, na sua modalidade restrita.

Indicam-se, a seguir, as competências do Conselho Regional, na modalidade restrita (cfr. art.º 13.º do mesmo diploma legal).

- Procurar, em colaboração com as entidades com competência em matéria de infância e juventude e com a respetiva tutela, as soluções mais adequadas à melhoria das suas condições de funcionamento e ao exercício pleno dos direitos da criança;
- Solicitar as auditorias e os estudos de diagnóstico e avaliação das carências, medidas e respostas sociais no âmbito da intervenção de promoção e proteção dos direitos das crianças;
- Proceder à recolha de dados estatísticos relativos à situação das crianças e jovens na Região Autónoma dos Açores, à sua análise e permanente atualização;
- Acompanhar e avaliar a ação dos organismos públicos regionais e da comunidade na defesa e promoção dos direitos da criança e dos jovens e na sua proteção;

- Analisar a adequação do ordenamento jurídico regional e das respostas sociais disponíveis e propor as alterações que se afigurem necessárias.

Quanto ao Conselho Regional na modalidade alargada, compete-lhe:

- Elaborar e propor à aprovação do Governo Regional uma estratégia para a concretização da Convenção dos Direitos da Criança na Região Autónoma dos Açores, cuja coordenação compete ao Conselho;
- Promover a celebração de protocolos com entidades regionais, nacionais ou internacionais com vista à maior capacitação da sua intervenção;
- Articular e coordenar com a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens o desenvolvimento, na Região, das ações daquela Comissão que, pela sua natureza, devam ter dimensão nacional;
- Propor estratégias de concertação da ação de todas as entidades públicas e privadas, estruturas e programas de intervenção na área da promoção dos direitos das crianças e dos jovens, de modo a reforçar a cooperação e a racionalização de recursos;
- Fomentar a sensibilização, informação e formação sobre os direitos, necessidades e interesses da criança, mobilizando os diferentes agentes sociais para uma cultura de prevenção;
- Acompanhar e apoiar as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens na Região;
- Definir o modelo de cartão de identificação dos membros das CPCJ instaladas na Região, a submeter à aprovação do membro do Governo Regional competente em matéria de solidariedade social;
- Dinamizar a realização de protocolos entre as CPCJ instaladas na Região, os departamentos do Governo Regional, as entidades com representação nas CPCJ e as entidades com competência em matéria de infância e juventude;
- Promover e dinamizar as respostas e os programas adequados ao desempenho das competências das CPCJ;

- Propor à Comissão Nacional as ações de avaliação e de auditoria que se revelem necessárias ao acompanhamento da ação das CPCJ instaladas nos Açores;
- Proporcionar, às CPCJ instaladas na Região, formação e informação adequadas no domínio da promoção dos direitos e da proteção das crianças e jovens;
- Formular e emitir diretivas genéricas relativamente ao exercício das competências das CPCJ instaladas na Região, sem prejuízo da imparcialidade e independência com que as CPCJ exercem as suas atribuições;
- Garantir o acesso das CPCJ instaladas na Região a mecanismos de supervisão técnica que contribuam para o impacto positivo da intervenção de promoção e proteção na situação concreta de cada criança ou jovem;
- Apreciar e promover as respostas às solicitações que lhe sejam apresentadas pelas CPCJ instaladas na Região sobre questões surgidas no exercício das suas competências;
- Aprovar, sob proposta do presidente, o relatório anual de avaliação da atividade das CPCJ instaladas na Região;
- Dinamizar, coordenar e acompanhar a elaboração do diagnóstico da situação das crianças com medida de promoção e proteção;
- Ser ouvido sobre iniciativas que respeitem a matérias do âmbito da sua missão e atribuições;
- Emitir parecer sobre iniciativas legislativas em matéria de infância e juventude;
- Aprovar, sob proposta do presidente, os atos que resultem do exercício das competências referidas nas alíneas d) a f) do art.º 9.º;
- Aprovar o seu regulamento interno, plano anual de atividades e relatório anual e submetê-los ao membro do Governo Regional competente em matéria de solidariedade social para homologação.

Em 2017 o Conselho Regional efetuou um total de 13 reuniões, sendo 10 da modalidade restrita e 3 da modalidade alargada. Por impossibilidade de constituição de quórum, devido a



incompatibilidade de agenda, não se realizaram duas reuniões do Conselho na modalidade restrita e uma na modalidade alargada.

Das referidas reuniões e no exercício das competências que lhe estão acometidas, o Conselho Regional analisou e aprovou os seguintes documentos elaborados pela equipa técnica e levados à aprovação do Conselho Regional pela Presidente do Comissariado:

- Instrumentos de Planificação e de Avaliação - Plano de Atividades do Comissariado para o triénio 2017-2019<sup>1</sup>; Relatório de Atividades do Comissariado relativo a 2016; Plano de Formação do Comissariado; Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ instaladas na Região no ano de 2016.
- Orientações destinadas às CPCJ – Diretivas que visam orientar a atuação das Comissões com os procedimentos previstos na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, designadamente: orientações relativas à forma de cumprir o atendimento permanente previsto no n.º 1 do art.º 22.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo; procedimentos referentes à atualização dos registos no âmbito da gestão dos processos de promoção e proteção assim como à atualização do registo dos membros das CPCJ e dos técnicos de apoio na aplicação informática.
- Comunicações destinadas às entidades com competência em matéria de infância e juventude relativas à operacionalização dos mecanismos de apoio ao funcionamento das CPCJ, designadamente à contratação de seguros, conforme disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 14.º da LPCJP.
- Instrumentos de promoção da melhoria das condições de funcionamento das CPCJ, designadamente através da aprovação de proposta de critérios de representação dos comissários nas CPCJ na modalidade restrita e a aprovação do modelo de cartão de identificação de membro de CPCJ, que foi submetida à aprovação de S. Exa. a

---

<sup>1</sup> O Plano de Atividades é revisto anualmente e remetido para homologação do Membro do Governo competente em matéria de solidariedade social, dando assim cumprimento ao disposto na alínea y) do art.º 13.º do citado DLR 17/2016/A.

Secretária Regional da Solidariedade Social. O cartão foi aprovado pela Portaria n.º 18/2018, de 1 de março da Secretaria Regional da Solidariedade Social.

- Análise do ordenamento jurídico nacional e regional e das respostas sociais sectoriais em vigor, do respetivo enquadramento e normas de funcionamento e identificação de eventuais propostas de alteração que se afigurem pertinentes.
- Análise da articulação entre as CPCJ e as entidades com competência em matéria de infância e juventude, nomeadamente com os serviços de saúde (através da aprovação de um inquérito a aplicar junto das CPCJ) e operacionalização da atribuição de apoios económico e de ação social no âmbito da aplicação de medidas em meio natural de vida.

Por deliberação unânime do Conselho Regional, na sua reunião de 29 de março de 2017, foi delegada na Equipa Técnica Operativa do Comissariado a implementação das ações relativas à concretização das competências de acompanhamento das CPCJ.

Atendendo à natureza pluridisciplinar do Conselho Regional e por forma a promover um entendimento comum relativo à organização e funcionamento do sistema de promoção e proteção, nos seus diferentes patamares, no ano de 2017 o Conselho Regional foi objeto de uma ação de sensibilização sobre a arquitetura, princípios e funcionamento do sistema de promoção e proteção e participou no Encontro Regional das CPCJ instaladas na Região Autónoma dos Açores e no Seminário que assinalou o 28.º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança, subordinado ao tema “Conflito, rutura e alienação familiar”.

### **c) A Equipa Técnica Operativa**

Conforme disposto no art.º 17.º do citado DLR n.º 17/2016/A o Comissariado é apoiado por uma equipa técnica operativa, com funções executivas e formação multidisciplinar, com composição fixada pelo membro do Governo Regional competente em matéria de solidariedade social, sob proposta do Conselho Regional, e é dirigida por um coordenador técnico que depende do presidente.

De acordo com o Despacho n.º 266/2017, de 8 de fevereiro, de S.Exa. a Secretária Regional da Solidariedade Social, a equipa técnica do CAI é composta por um jurista, um sociólogo ou técnico de serviço social e um psicólogo. O Comissariado é apoiado por um assistente técnico. Em 2017, a equipa técnica operativa e respetivo apoio teve a composição constante do quadro seguinte.

**Quadro 2 – Composição da Equipa Técnica Operativa**

<i>Valência técnica</i>	<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>
<i>Psicologia</i>	Nélia Amaral	Coordenadora
<i>Sociologia</i>	Fernando Moura	Técnico
<i>Psicologia</i>	Mónica Domingues	Técnica
<i>Assistente Técnica</i>	Glória Cabecinha	Apoio Administrativo

No ano de 2017 o Comissariado apresentou candidatura aos programas Berço de Emprego e Estagiar L, através dos quais pode contar com a colaboração de duas técnicas superiores, conforme consta do Quadro abaixo.

**Quadro 3 – Colaboradores do CAI no âmbito de Programas de Emprego**

<i>Valência técnica</i>	<i>Nome</i>	<i>Programa de Emprego</i>	<i>Início de funções</i>
<i>Sociologia</i>	Diana Pereira (no período da licença de maternidade de Mónica Domingues)	Berço de Emprego	12 de julho
<i>Direito</i>	Patrícia Amaral	Estagiar L	2 de outubro

Os profissionais que integraram o CAI, mais concretamente a Presidente, a Coordenadora técnica e dois elementos da equipa técnica receberam uma formação solicitada pelo CAI à

Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens, com a duração de 35 horas. A mesma decorreu em Ponta Delgada, de 20 a 24 de fevereiro de 2017, e foi dinamizada pelas formadoras Dora Alvarez e Maria do Céu Costa, da Equipa Técnica da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens. A formação foi solicitada no exercício da competência do Conselho prevista na alínea d) art.º 13.º do DLR 17/2016/A, designadamente de articular com a Comissão Nacional o desenvolvimento na RAA, das ações que, pela sua natureza, devam ter dimensão nacional e visou abordar um conjunto de questões relacionadas com o sistema de promoção e de proteção, com a aplicação informática e com a realização de auditorias, nomeadamente ao nível de procedimentos a adotar.

A formação foi estruturada e implementada da seguinte forma:

### **1) O sistema de promoção e proteção**

- a. Abordagem geral; regime jurídico;
- b. Processo, comunicações;
- c. Enfoque nas alterações à Lei de proteção;
- d. Atuação em caso de abuso sexual;
- e. Procedimento de urgência;
- f. A intervenção do Ministério Público;
- g. Articulação com o sistema tutelar educativo.

### **2) Aplicação informática**

- a. Abordagem geral; potencialidades e fragilidades da aplicação;
- b. Processo;
- c. Gestão das CPCJ;
- d. Registo de dados;
- e. Estatística;
- f. Atribuição de acessos e passwords e outras funcionalidades atribuídas às coordenações regionais.

### **3) Auditorias: procedimento a adotar.**

### III Relações do Comissariado com outras entidades

Este Capítulo pretende responder ao disposto na alínea a) do n.º 2 do art.º 20.º do DLR 17/2016/A, através da análise da intervenção do Comissariado junto das demais entidades com intervenção no âmbito do sistema de promoção e proteção, a saber: entidades com competência em matéria de infância e juventude, comissões de proteção de crianças e jovens e Ministério Público.

A atividade desenvolvida pelo Comissariado dos Açores para a Infância no ano de 2017 centrou-se na operacionalização das prioridades definidas pelo Conselho Regional e estabelecidas nos instrumentos de planificação para o triénio 2017 – 2019, designadamente o Plano de Atividades do Comissariado e o plano de Formação, aprovados pelo Conselho Regional na modalidade alargada. O primeiro, nos termos da lei, foi ainda homologado por S. Exa. a Secretária Regional da Solidariedade Social.

Conforme disposto nos referidos documentos foi atribuída absoluta prioridade à formação e ao acompanhamento e apoio às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens instaladas na Região, no exercício das competências previstas nas alíneas j) e o) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2026/A.

No contexto do apoio às comissões foi também atribuída prioridade às competências previstas nas alíneas p) e r) do mesmo artigo, designadamente à formulação de diretivas genéricas relativas ao exercício das competências das CPCJ instaladas na Região, sem prejuízo da imparcialidade e independência com que estas exercem as suas atribuições, assim como à apreciação e elaboração de respostas às solicitações por elas apresentadas ao Comissariado, sobre questões surgidas no exercício das suas competências.

Também a atuação junto das entidades com competência em matéria de infância e juventude integra os objetivos de nível macro definidos pelo Conselho Regional para o primeiro mandato da entidade, designadamente, a qualificação da intervenção deste patamar de atuação e a melhoria da articulação entre as diversas entidades intervenientes no sistema, reforçando a natureza integrada da sua intervenção.

Nos termos do estabelecido na alínea d) do art.º 5.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo são entidades com competência em matéria de infância e juventude as pessoas singulares ou coletivas, públicas, cooperativas, sociais ou privadas que, por desenvolverem atividades nas áreas da infância e juventude, têm legitimidade para intervir na promoção dos direitos e na proteção das crianças e jovens em perigo.

A necessidade de intervir junto destas entidades fundamenta-se no papel que a referida Lei lhes atribui no âmbito do sistema de promoção e proteção, conforme resulta das competências que lhes são atribuídas no art.º 7.º da LPCJP, assim como na importância da articulação entre estas e as CPCJ no âmbito da sinalização das situações de perigo, bem como da colaboração na avaliação diagnóstica e na execução das medidas de promoção e proteção aplicadas pelas comissões.

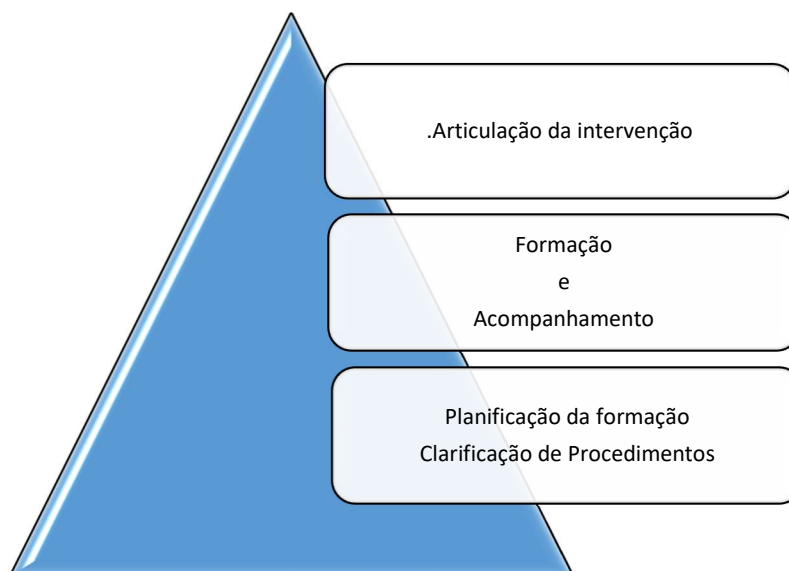
A intervenção do Comissariado junto destas entidades pretendeu contribuir para uma maior clarificação do papel que a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo destina a estas entidades, apoiando-as na adoção de práticas mais consentâneas com as competências que lhes estão atribuídas por lei (cfr. art.º 7.º da LPCJP) e que são explanadas, em maior pormenor no ponto 1 do capítulo IV do presente relatório.

O Comissariado desenvolveu também ações junto do Ministério Público, atentas as suas competências no âmbito do sistema de promoção e proteção e em particular as relativas à sua articulação com as CPCJ designadamente no que se reporta à atribuição de acompanhamento que lhe é conferida pelo art.º 72.º da LPCJP, às comunicações previstas nos art.ºs 68.º, 69.º e 70.º da LPCJP, às remessas de processo de promoção e proteção ao Ministério Público nos termos do art.º 11.º da LPCJP, assim como ao exercício das suas competências de auditoria e fiscalização previstas no art.º 33.º da mesma Lei.

Pretendeu-se assim promover uma maior articulação da intervenção dos três patamares de intervenção conforme resulta da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo: entidades com competência em matéria de infância e Juventude, Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e Ministério Público.

Em síntese, o Comissariado pretendeu contribuir para a qualificação da intervenção das diversas entidades a quem a lei atribui responsabilidades no âmbito do sistema de promoção e proteção assim como para uma mais eficaz comunicação e articulação entre os diferentes patamares de intervenção em cumprimento dos princípios orientadores da intervenção definidos no art.º 4.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

**Figura 1** – Articulação do CAI com outras entidades



### **1. Atuação junto das Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude:**

As atividades desenvolvidas pelo Comissariado junto das entidades com competência em matéria de infância e juventude tiveram enquadramento no exercício da competência do Conselho Regional prevista na alínea b) do art.º 13.º do DLR 17/201/A, designadamente, procurar, em colaboração com as referidas entidades e com a respetiva tutela, as soluções mais adequadas à melhoria das suas condições de funcionamento e do exercício pleno dos direitos da criança, bem como dar cumprimento ao objetivo estratégico, estabelecido no Plano Anual de Atividades do Comissariado para 2017, de promover a qualificação da intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude.

A atividade desenvolvida pelo Comissariado, em 2017, para prossecução deste objetivo desenvolveu-se junto de diversas entidades representadas na Figura 2.

**Figura 2** – Atuação do Comissariado junto das ECMIJ



Neste contexto, foram realizadas reuniões de trabalho com as seguintes entidades:

- Entidades dependentes de órgãos do poder central: Delegação Regional dos Açores da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens.



- Órgãos do poder regional: Direção Regional da Educação, Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências.

- Órgãos do poder local: Câmaras Municipais.

- Entidades públicas e privadas: Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e associações com respostas sociais, de cariz residencial e não residencial, dirigidas a crianças e jovens, grupo de trabalho para elaboração da Estratégia contra a Pobreza e Grupo Parlamentar do Partido Socialista-Açores, a pedido deste.

O Comissariado teve também oportunidade de participar em eventos organizados e desenvolvidos por entidades com competência em matéria de infância e juventude das quais se destaca a Universidade dos Açores e as IPSS ou Associações com respostas sociais dirigidas a crianças e jovens.

Das reuniões efetuadas, em conjugação com o trabalho desenvolvido pelo Conselho Regional, referido no capítulo anterior e no exercício da competência para propor estratégias de concertação da ação de todas as entidades públicas e privadas, estruturas e programas de intervenção na área dos direitos das crianças e jovens, de modo a reforçar a cooperação e a racionalização de recursos prevista na alínea e) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2016/A, resultou um conjunto de propostas apresentadas nos capítulos IV e V do presente Relatório.

Com estas propostas o Comissariado dá também cumprimento ao objetivo estratégico previsto no plano de atividades do Comissariado que previu a apresentação de propostas de melhoria das condições de funcionamento das entidades com competência em matéria de infância e juventude e de exercício dos direitos das crianças.

Das ações desenvolvidas pelo CAI junto das ECMIJ resultou também a planificação de formação dirigida a estas entidades designadamente a profissionais de saúde, em implementação no corrente ano de 2018 e a profissionais da educação, a implementar em 2018 e 2019, que visa contribuir para uma maior clarificação do seu papel no âmbito do sistema de promoção e proteção e para uma maior qualificação da sua intervenção junto das crianças e jovens.



Em 2017 o Comissariado desenvolveu também atividades no âmbito da competência para fomentar a sensibilização, informação e formação sobre os direitos, necessidades e interesses da criança, mobilizando os diferentes agentes sociais para uma cultura de prevenção (cfr.

alínea f) do art.º 13.º do DLR 17/2016/A) visando, em simultâneo, dar cumprimento ao objetivo estratégico de qualificação dos elementos das ECMIJ, através de ações de formação em matéria de infância e juventude, previsto no plano de atividades do Comissariado.

Neste contexto, destacam-se dois eventos organizados e promovidos pelo Comissariado:

- Seminário sobre “Conflito, rutura e alienação familiar”, através do qual o Comissariado assinalou o 28.º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança;
- Participação das ECMIJ no Encontro Regional das CPCJ – 2017.

#### ***a) Seminário “Conflito, rutura e alienação familiar”***

Este evento, que decorreu no dia 20 de novembro de 2017, no auditório do Laboratório Regional de Engenharia Civil, em Ponta Delgada, foi organizado ao abrigo da competência prevista na alínea f) do art.º 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A.

O seminário foi aberto à comunidade e pretendeu, a par da divulgação da Convenção sobre os Direitos da Criança, promover uma reflexão alargada sobre novos desafios que hoje se colocam ao integral cumprimento dos direitos nela inscritos. O evento contou com a distinta presença

da Senhora Diretora Regional da Solidariedade Social, Dra. Marta Bulhões, que presidiu à sessão de abertura em representação de S. Exa. A Sr<sup>a</sup>. Secretária Regional da Solidariedade Social.



O *“Processo Tutelar Cível – Um novo modelo”* foi objeto de análise pelo Procurador Geral Adjunto, Dr. Francisco Maia Neto, que exerceu as funções de Coordenador da Comissão de revisão da Organização Tutelar de Menores, e da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

*“A audição da criança e a sua representação”* foi o tema da conferência proferida pelo Dr. Rui Alves Pereira, advogado e associado fundador da Associação a Voz da Criança. A Dr.<sup>a</sup> Maria Saldanha, especialista em mediação familiar e fundadora do Instituto Português de Mediação Familiar, e a Dr.<sup>a</sup> Carolina Teves, técnica de mediação familiar do Centro de Terapia Familiar e Intervenção Sistémica, abordaram respetivamente *“A alienação parental como forma de violência doméstica”* e *“O direito a conviver com ambos os pais: a intervenção do Ponto de Encontro Familiar(PEF)”*.

A moderação do debate da manhã esteve a cargo da Dra. Dora Cabete, advogada e docente do curso de Serviço Social da Universidade dos Açores. Os trabalhos da tarde foram moderados pela Dra. Raquel Vaz de Medeiros, em representação da Delegação dos Açores da Ordem dos Psicólogos Portugueses.

O Seminário contou com uma participação muito especial, através de mensagem de vídeo, da Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas sobre Violência contra a Criança, Dr.ª Marta Santos Pais.



Em mensagem especialmente dirigida aos participantes no Seminário, a Dr.ª Marta Santos Pais abordou a promoção dos direitos da criança e o combate a todas as formas de violência sobre as crianças como condição imprescindível para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, definidos no âmbito da Declaração do Milénio das Nações Unidas, adotada pelos Estados Membros no dia 8 de setembro de 2000.

O evento registou a presença de 138 participantes, entre os quais se incluíram cidadãos interessados, profissionais de entidades com competência em matéria de infância e juventude, membros das CPCJ, forças de segurança, magistrados do Ministério Público e jovens estudantes.

## b) Encontro Regional das CPCJ – 2017

O Encontro Regional realizou-se nos dias 9 e 10 de maio de 2017, no Auditório Municipal, em Angra do Heroísmo. Apesar da designação do evento, este encontro regional tem vindo a convocar os demais patamares de intervenção a participar na reflexão sobre a promoção dos direitos das crianças na Região.



A sessão de abertura teve a honrosa presença de S. Exa. a Secretária Regional da Solidariedade Social, que presidiu, e do Juiz Conselheiro Jubilado Armando Leandro, então Presidente da CNPDPCJ.

Conforme descrito em maior detalhe no ponto seguinte, o Encontro, que contou com 107 participantes, incluiu uma vertente formativa aberta à participação das entidades com competência em matéria de infância e juventude, com conferências sobre *“A intervenção nos diferentes patamares do sistema de promoção e proteção”* proferida pela Juíza Desembargadora Dr.<sup>a</sup> Helena Dias Bolieiro e sobre *“A prevenção como uma responsabilidade de todos e a dinamização das CPCJ na modalidade alargada”* proferida pela Professora Doutora Dora Pereira.

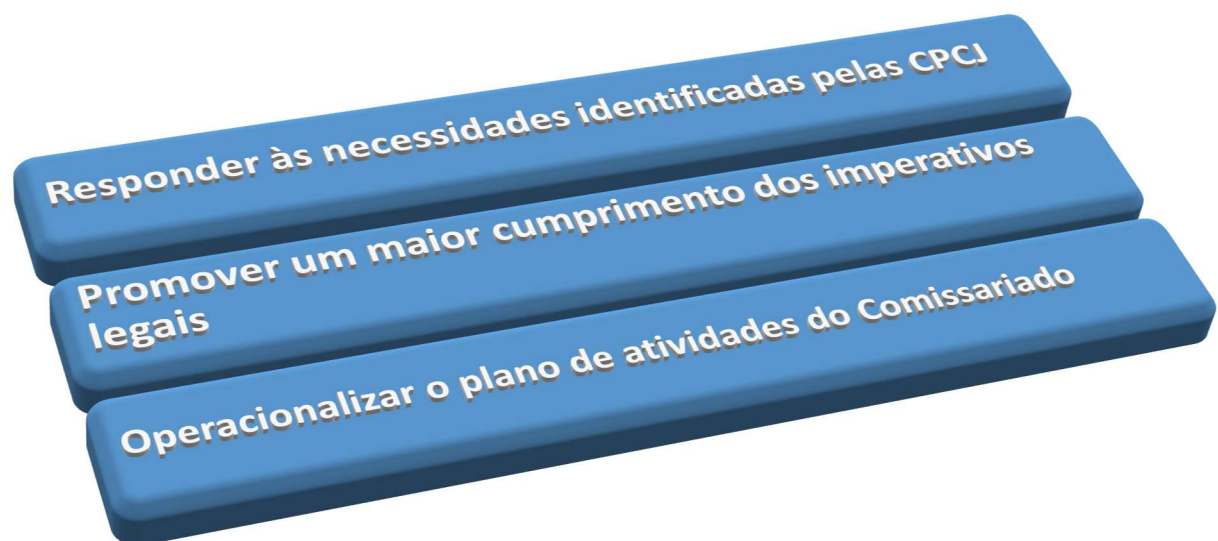
### 2. Atuação junto das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens:

A atividade desenvolvida pelo Comissariado junto das CPCJ tem enquadramento no exercício das competências atribuídas ao Conselho Regional nas alíneas j) a s) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2016/A e pretendeu concretizar os objetivos estratégicos inscritos no seu plano de atividades, orientados para a ação da entidade junto das comissões de proteção de crianças e jovens instaladas na Região, a saber:

- Qualificar, apoiar e acompanhar a intervenção das comissões de proteção de crianças e jovens instaladas nos Açores através da oferta de formação em matéria de promoção e proteção e da disponibilização de acompanhamento e apoio técnico no âmbito da gestão da CPCJ e da gestão processual; e
- Otimizar a utilização da aplicação informática através da disponibilização de formação específica sobre a aplicação bem como do acompanhamento às CPCJ no registo e atualização de dados na aplicação.

Estes objetivos da intervenção do Comissariado junto das CPCJ são apresentados na Figura 3.

**Figura 3** - Objetivos da atuação do CAI junto das CPCJ



#### **a) As necessidades das Comissões**

O diagnóstico das necessidades das comissões efetuado no ano de 2017 assentou numa multiplicidade de instrumentos de recolha de dados, dos quais destacamos:

##### **- Reuniões com o Comissariado**

O Comissariado deslocou-se a cada uma das 19 CPCJ instaladas na Região para realização de reuniões de trabalho com as comissões na modalidade alargada e restrita.

Através destas reuniões o Comissariado analisou com cada comissão:

- As condições de instalação e de funcionamento da CPCJ, designadamente: Apoio logístico (instalações, apoio administrativo, equipamento e mobiliário, fundo de maneiio, transporte), os tempos de representação dos comissários e a periodicidade das reuniões (alargada e restrita).
- A atividade da CPCJ no ano transato e nos últimos 5 anos, incluindo fatores como o volume processual em 2016 e a sua evolução; situações de perigo com maior expressão em 2016 e eventuais mudanças quanto à sua tipologia, bem como ao perfil das crianças e jovens acompanhados nos últimos 5 anos; critérios de distribuição de processos; medidas aplicadas; medidas provisórias, tempo médio entre sinalização e aplicação de medida; tempo médio entre entrada da sinalização, o contato com a família e a deliberação; mecanismos de acompanhamento das medidas aplicadas; relação com as ECMIJ, relação com o Ministério Público; duração máxima e média dos processos; processos arquivados por motivo de arquivamento; processos reabertos (escalão etário, motivo de 1ª sinalização, decisão, motivo de arquivamento, motivo da 2.ª sinalização); atividade da CPCJ na modalidade alargada, designadamente no âmbito da prevenção; necessidades de formação (Comissários que concluíram formação online e levantamento de recursos formativos disponíveis na CPCJ).
- Análise de documentos de planificação e orientadores da atividade das comissões: Regulamento interno; plano de atividades e relatório de avaliação da atividade relativo a 2016.

Destas reuniões resultou a constatação da necessidade de disponibilizar apoio às comissões na adoção de um entendimento uniforme quanto à representação e mandato, assim como de algumas estratégias para ultrapassar os constrangimentos verificados relativos ao perfil e tempos de representação dos comissários.

Foram também identificadas compreensíveis fragilidades ao nível do domínio da LPCJP (atento o reduzido número de membros das comissões com formação em direito) e do funcionamento

do sistema de promoção e proteção assim como relativas a alguns procedimentos do âmbito da gestão processual e na manutenção de registos atualizados na aplicação informática.

O Comissariado teve também oportunidade de verificar as condições de instalação de algumas CPCJ, designadamente em termos de instalações e condições de trabalho congruentes com a salvaguarda do sigilo da intervenção e do carácter reservado dos processos de promoção e proteção, previstos na LPCJP.

#### **- Relatório anual de avaliação da atividade das CPCJ**

No exercício da competência atribuída ao Conselho Regional pela alínea s) do DLR n.º 17/2016/A, foi elaborado e aprovado o Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ instaladas na Região no ano de 2016.

O referido relatório tem por base os relatórios anuais de atividades elaborados por cada CPCJ, os quais incluem, a par da análise da atividade processual, um inquérito relativo à composição, condições de funcionamento e atividades desenvolvidas pelas comissões.

Da análise dos referidos relatórios foram identificadas necessidades manifestadas pelas próprias comissões, assim como outras que resultaram da análise dos dados sendo que muitas delas corroboram as observações efetuadas no âmbito das reuniões que o CAI manteve com as CPCJ, anteriormente referidas.

Através do inquérito relativo a 2016 constata-se que 13 das 19 comissões identificaram necessidades de formação no âmbito da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e 9 na utilização da aplicação informática.

Os dados reportados pelas comissões relativamente à sua composição conduziram a que no referido Relatório, fosse incluído um apelo a um maior esforço das CPCJ por garantir uma representatividade interinstitucional e pluridisciplinar, observando a composição prevista no n.º 1 do art.º 17.º da LPCJP, assim como ao cumprimento da duração dos mandatos, em cumprimento do disposto no art.º 26.º da LPCJP.



No mesmo documento foram identificadas lacunas significativas na utilização da aplicação informática que conduziram à convocação das CPCJ a diligenciar pela sua utilização por todos os membros da modalidade restrita e pela inserção adequada e atempada de todos os dados relativos quer à composição e funcionamento das CPCJ, quer à gestão dos processos de promoção e proteção.

#### **- Inquérito de avaliação dos eventos promovidos pelo Comissariado**

O Comissariado criou e aplicou instrumentos de avaliação do Encontro Regional e da Formação às CPCJ no ano de 2017 nos quais se solicitava a identificação das principais necessidades sentidas pelas comissões.

Assim, no instrumento de avaliação do Encontro Regional das CPCJ realizado em 2017, estas manifestaram necessidade de formação no âmbito da aplicação informática, do enquadramento legal do sistema de promoção e proteção, da intervenção com crianças e jovens com doença mental, e da intervenção das comissões nas diferentes fases processuais.

Também no inquérito de avaliação à formação disponibilizada pelo Comissariado às CPCJ estas identificaram a necessidade de mais formação e com maior regularidade, designadamente na utilização da aplicação informática e na gestão de processos, com uma maior componente prática.

#### **- Inquérito de avaliação da satisfação das CPCJ com a atividade do Comissariado**

Também nos instrumentos de avaliação da qualidade e da pertinência da intervenção do Comissariado junto das Comissões foram incluídos itens que pretenderam explorar as necessidades sentidas pelas comissões, sob a forma de propostas para uma mais eficaz intervenção do Comissariado.

As propostas apresentadas pelas Comissões centraram-se no reforço da oferta de formação, designadamente na vertente legislativa, de utilização da aplicação informática assim como da regularidade e periodicidade do contato presencial com as comissões e do apoio técnico.

As propostas de formação apresentadas pelas comissões, que a seguir se apresentam, incidiram de forma particular sobre temáticas relacionadas com a intervenção das CPCJ, designadamente ao nível do enquadramento legal, da gestão processual e de metodologias de intervenção junto das crianças, jovens e famílias.

**Gráfico 1** – Propostas de formação apresentadas pelas CPCJ



### b) Os imperativos legais

Da análise dos dados obtidos através dos relatórios anuais elaborados pelas CPCJ assim como das reuniões de trabalho efetuadas com cada comissão, verificou-se a existência de algumas situações que careciam de melhor enquadramento relativamente ao disposto na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo relativamente à composição e funcionamento das CPCJ bem como à regularização de algumas situações ao nível da tramitação processual.

No que se reporta à composição e funcionamento das comissões, as situações identificadas prendiam-se designadamente com: a composição das comissões (cfr. arts. 17.º e 18.º), a duração dos mandatos dos respetivos comissários (cfr. art.º 26.º), a operacionalização do

atendimento permanente (cfr. n.º 1 do art.º 22.º) e a contratação de seguros (cfr. alínea b) do n.º 2 do art.º 14.º).

Relativamente à gestão processual, as questões identificadas reportavam-se essencialmente ao registo das sinalizações recebidas nas CPCJ (cfr. art.º 97.º), às diligências a desenvolver no âmbito da informação e audição dos interessados (cfr. art.º 94.º), às situações que conduzem à intervenção judicial (cfr. art.º 11.º), bem como à tramitação processual relativa à revisão e à duração das medidas de promoção e proteção aplicadas pelas comissões (cfr. arts. 60.º, 61.º e 62.º), às condições de legitimidade para a intervenção das comissões relativas à duração do processo nas CPCJ e ao prazo para que seja proferida decisão (cfr. alíneas d) e f) do art.º 68.º e art.º. 60.º).

### **c) O plano de atividades do Comissariado**

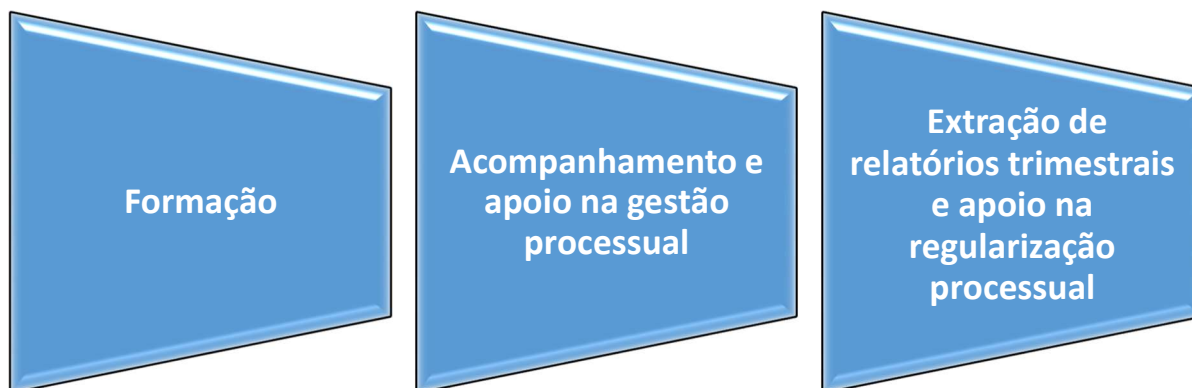
O Plano de Atividades do Comissariado para 2017 previu como objetivo estratégico qualificar, apoiar e acompanhar a intervenção das comissões de proteção de crianças e jovens instaladas nos Açores.

Para a operacionalização deste objetivo o CAI propôs-se diagnosticar necessidades de formação e auscultar as CPCJ; qualificar os elementos das CPCJ, através de ações de formação em matéria de infância e juventude e contribuir para a melhoria da intervenção das CPCJ, através do acompanhamento e apoio técnico.

A ação do Comissariado junto das CPCJ no ano de 2017 pretendeu assim: responder às solicitações das CPCJ, contribuir para que as comissões funcionem e atuem em conformidade com o disposto na lei e fazer face às necessidades diagnosticadas em resultado da atividade desenvolvida pelo Comissariado, operacionalizando o seu plano de atividades.

As ações do Comissariado dirigidas às CPCJ estão tipificadas na Figura 4, constante da página seguinte.

**Figura 4** – Ações do CAI dirigidas às CPCJ



#### **i) Formação**

A formação disponibilizada pelo Comissariado dos Açores para a Infância às CPCJ tem enquadramento da alínea o) do art.º 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A, de 28 de setembro.

Em 2017, o Comissariado preparou e implementou uma formação dirigida às CPCJ, na modalidade restrita, na qual participaram também os técnicos de apoio às CPCJ e os elementos que asseguram o apoio administrativo.



A definição do programa de formação dirigido às CPCJ no ano de 2017 e dos temas a abordar resultou de um conjunto de contributos das mesmas, prestados através dos inquéritos anteriormente referidos, bem como da análise, pela equipa técnica dos pedidos de apoio que as comissões dirigiram ao CAI ao longo do ano de 2017.

A Formação, intitulada *Princípios e Gestão da Intervenção das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*, visou contribuir para uma maior capacitação das CPCJ através da consolidação de conhecimentos e competências para a intervenção em matéria de promoção

e de proteção. Foi desenhada para proporcionar às CPCJ a oportunidade de aprofundar o conhecimento da LPCJP; ampliar o leque de recursos técnicos e de procedimentos à sua disposição no exercício das suas competências; consolidar critérios para a opção pelos procedimentos mais adequados em função da situação de perigo e do perfil da criança ou jovem em perigo, em cada uma das diferentes fases processuais; promover maior rigor e segurança no processo de tomada de decisão e de tramitação processual; contribuir para uma utilização mais eficaz da aplicação de gestão informática, explorando as suas potencialidades enquanto ferramenta de gestão das comissões e dos processos.

Optou-se por conferir ao programa uma estrutura modular e sequencial, em que cada módulo corresponde a uma fase processual, aos respetivos pressupostos, intervenientes e procedimentos. Ao longo da formação foi simulada a gestão do processo na aplicação informática, com a realização dos procedimentos específicos de cada fase processual e a correspondente associação de documentos. O programa de formação incluiu um total de 7 módulos, com duração variável, conforme se demonstra na figura abaixo.

**Figura 5** – Estrutura e duração da formação dirigida às CPCJ

Módulo I -	As comissões de proteção de crianças e jovens	1 Hora
Módulo II -	O processo de promoção e proteção	2 Horas
Módulo III -	Análise preliminar	3 Horas
Módulo IV -	Avaliação diagnóstica	4 Horas
Módulo V -	Deliberação e contratualização	3 Horas
Módulo VI -	Execução e acompanhamento	2 Horas
Módulo VII -	Arquivamento, comunicações e destruição de processos	1 Hora
Duração total		16 Horas

Como se pode constatar pela estrutura do programa, a formação centrou-se na intervenção das CPCJ no âmbito do sistema de promoção e proteção, sem deixar de a enquadrar à luz da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, assim como de outros normativos legais nacionais e internacionais, bem como com a atuação das demais entidades com intervenção no âmbito do sistema de promoção e proteção: entidades com competência em matéria de infância e juventude e Ministério Público.

A formação foi desenvolvida em cada uma das 9 ilhas do arquipélago e abrangeu todas as comissões instaladas na Região. Na ilha de S. Miguel decorreram duas sessões formativas, cada uma com a participação de 3 comissões.

Cada ação teve a duração de 16 horas. Considerando que foram realizadas 10 ações, tal correspondeu a um total de 160 horas de formação.

Participaram 132 profissionais que exercem funções em CPCJ (comissários que integram a comissão na modalidade restrita, técnicos de apoio às CPCJ e assistentes técnicos).

Tendo em consideração que as comissões, na modalidade restrita, integram um total de 136 comissários (sem incluir os técnicos de apoio e assistentes de apoio administrativo) e atendendo a que as comissões tiveram de assegurar o seu normal funcionamento durante o período da formação, considera-se que este número de participantes indicia um elevado grau de adesão à proposta formativa, numa perspetiva de formação contínua, assim como de compromisso com a promoção da sua própria qualificação.

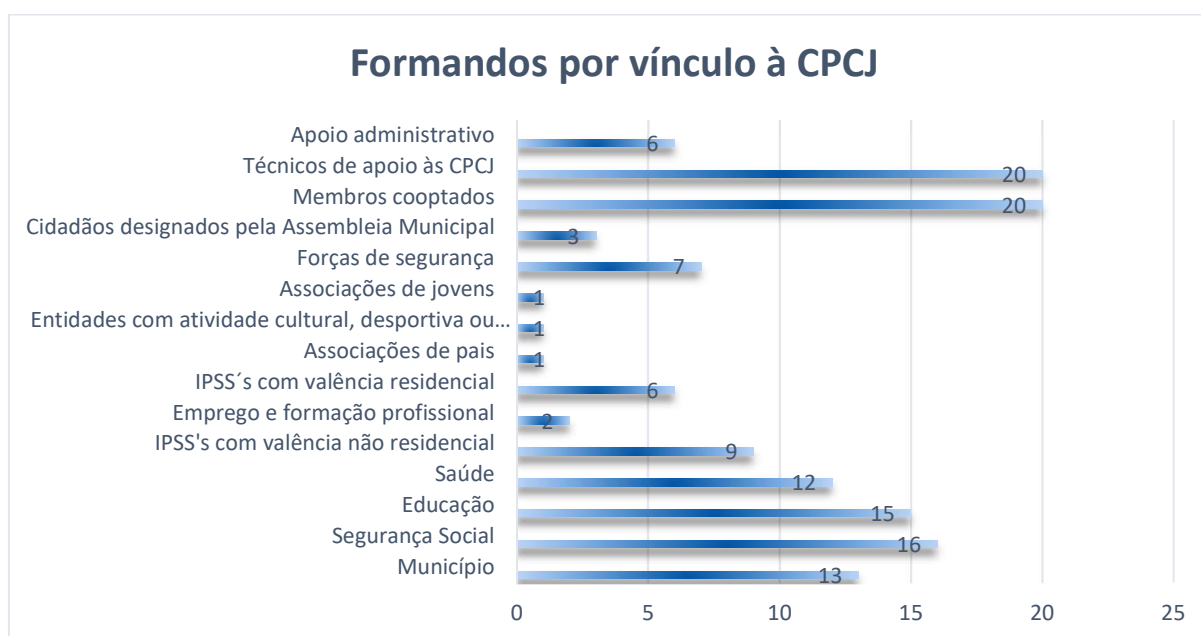
Numa análise da distribuição dos formandos pela natureza do seu vínculo à comissão constata-se a predominância dos técnicos de apoio às CPCJ assim como dos elementos cooptados pelas comissões, ambos com uma participação de 20 elementos.

No que se reporta aos comissários que integram as comissões em representação de entidades públicas ou privadas, verifica-se uma maior participação dos representantes da Segurança Social, da Educação, dos Municípios e da Saúde, situação que certamente não será alheia ao facto de, nos termos do disposto no art.º 20.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em

Perigo, as CPCJ, na modalidade restrita, integrarem obrigatoriamente os representantes destas entidades.

Contrariamente, a reduzida participação dos representantes das associações de pais e de jovens, de entidades que desenvolvem atividades de cariz cultural, desportivo ou recreativo fica a dever-se ao facto de estes raramente integrarem as CPCJ na modalidade restrita. O Gráfico abaixo representa os formandos de acordo com a natureza do seu vínculo às comissões.

**Gráfico 2 – Formandos por natureza do vínculo à CPCJ**



Da distribuição dos formandos por comissão constata-se uma participação mínima de 4 elementos, das CPCJ de Nordeste e Lajes do Pico, e uma participação máxima de 14 elementos, por parte da CPCJ de Ponta Delgada.

No que se refere às sessões formativas, a primeira, que decorreu em S. Miguel, foi a que registou maior número de participantes, tendo integrado 34 formandos. Seguiu-se a sessão da ilha do Pico, com 19 participantes, e a segunda sessão da ilha de S. Miguel, com 17.

O Quadro 4, na página seguinte, representa a execução desta formação às comissões de proteção de crianças e jovens da Região.

**Quadro 4** – Execução da formação, por ilha e número de formandos abrangidos

N.º da Ação	Ilha	Datas de realização	CPCJ presentes	N.º de participantes por CPCJ	N.º de participantes por ação
1.ª	São Miguel	2 e 3 de novembro	Lagoa	9	34
			Ponta Delgada	14	
			Ribeira Grande	11	
2ª	Terceira	7, 8 e 9 de novembro	Angra do Heroísmo	5	12
			Praia da Vitória	6	
			Horta	1	
3ª	Flores	13, 14 e 15 de novembro	Lajes das flores	5	11
			Santa Cruz das Flores	6	
4ª	Corvo	15, 16 e 17 de novembro	Corvo	5	5
5ª	Santa Maria	22 e 23 de novembro	Vila do Porto	7	7
6ª	São Jorge	28, 29 e 30 de novembro	Calheta	5	11
			Velas	6	
7ª	Graciosa	4, 5 e 6 de dezembro	Santa Cruz da Graciosa	6	6
8ª	Faial	11, 12 e 13 de dezembro	Horta	10	10
9ª	Pico	13, 14 e 15 de dezembro	Lajes do Pico	4	19
			Madalena	10	
			São Roque do Pico	5	
10.ª	São Miguel	18 e 19 de dezembro	Nordeste	4	17
			Povoação	5	
			Vila Franca do Campo	8	
<b>TOTAL GLOBAL</b>		<b>10 AÇÕES, 19 CPCJ, 132 PARTICIPANTES</b>			



Importa, ainda, salientar que o programa de formação teve uma taxa de execução de 100%, tanto ao nível das ações planificadas como dos respetivos módulos e cargas horárias.

Como seria espectável, foram as CPCJ com volume processual mais elevado as que registaram um maior número de participantes sendo também as que, por norma, têm comissões restritas com um mais elevado número de comissários e dispõem de mais técnicos de apoio.

No âmbito da formação foram aplicados a todos os formandos questionários de diagnóstico e de avaliação de conhecimentos que pretenderam avaliar a eficácia da formação.

Os questionários eram compostos por 15 questões relativas à gestão processual, integrando os pressupostos legais assim como a articulação com a aplicação informática.

Os resultados obtidos permitem constatar uma diminuição de 2,24 pontos percentuais nas respostas incorretas, acompanhado de uma redução de 9,69 pp de respostas “não sei ou não responde” o que resulta num aumento de 11,94 pp nas respostas corretas.

Destes dados resulta uma importante melhoria não só a nível dos conhecimentos sobre o sistema de promoção e proteção assim como da capacidade para a sua aplicação no âmbito do funcionamento das comissões e da gestão processual.

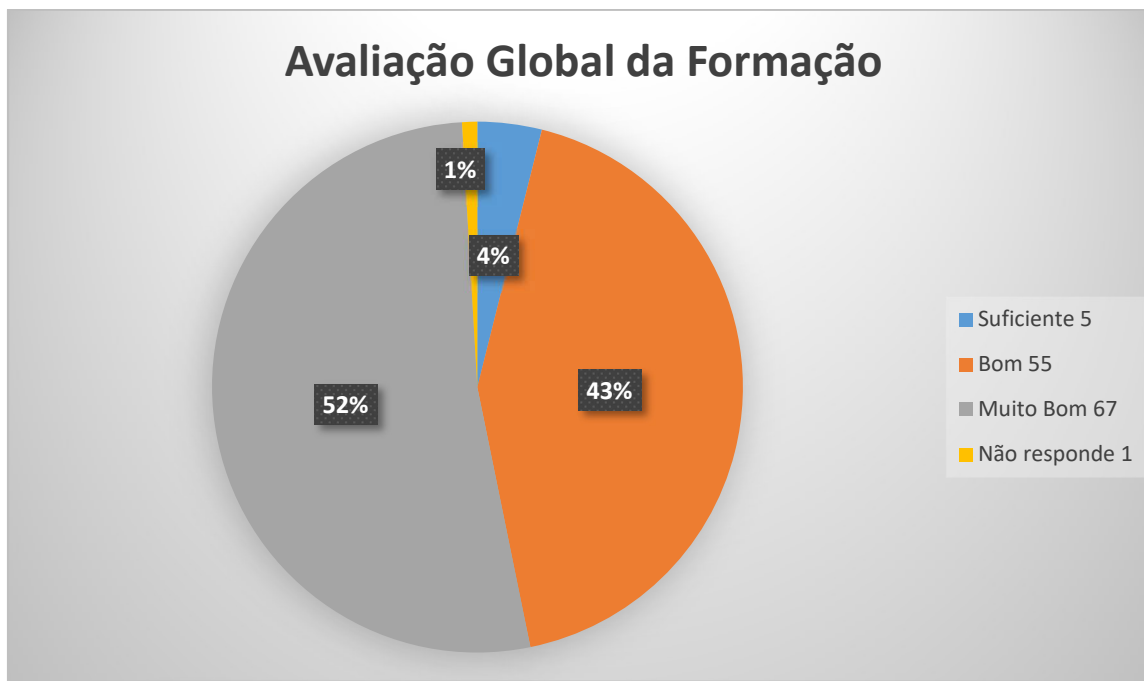
Foi também aplicado um questionário de avaliação da formação que pretendeu analisar a opinião dos formandos relativamente à oportunidade e qualidade da formação.

Foram avaliados parâmetros como a pertinência do programa de formação, a eficiência da afetação de recursos no âmbito da formação, a eficácia da formação, no que diz respeito à concretização dos objetivos definidos, bem como o impacto da formação ao nível dos resultados de aprendizagem.

Dos 132 participantes foram devolvidas 128 fichas de avaliação o que representa uma taxa de resposta de 97%.

Analisados os resultados, verifica-se que a maioria das comissões considerou a formação muito boa e com impacto relevante para o exercício das suas funções na CPCJ.

**Gráfico 3 – Avaliação global da formação**



No âmbito desta formação, foi elaborado um manual de apoio à formação e compilados recursos de apoio à atividade dos membros das CPCJ, disponibilizados a cada formando.

No capítulo VI do presente Relatório, dedicado à análise estatística da atividade do CAI, apresentam-se dados relativos a cada um dos parâmetros avaliados.

## ii) Encontro Regional das CPCJ dos Açores -2017

Esta iniciativa foi realizada no âmbito das competências do Comissariado previstas nas alíneas f), j) e o) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2016/A.

Na sua componente formativa, o Encontro incluiu duas conferências, uma sobre “A intervenção nos diferentes patamares do sistema de promoção e proteção” proferida pela Juíza Desembargadora Dr.ª Helena Dias Bolieiro e outra sobre “A prevenção como uma

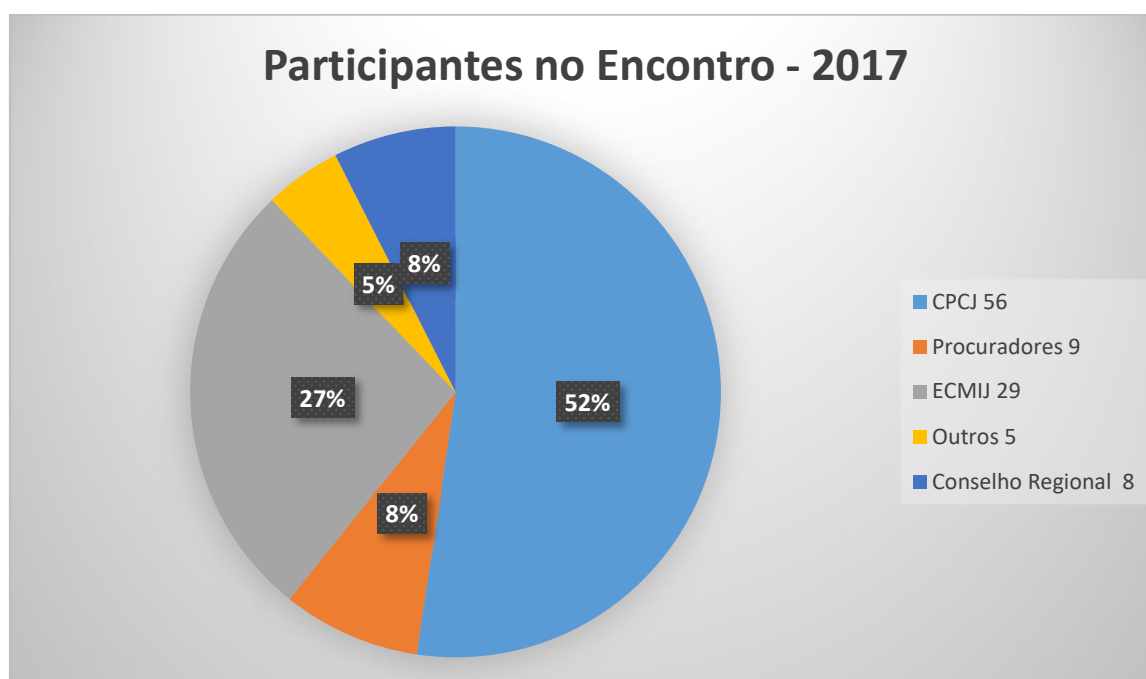
*responsabilidade de todos e a dinamização das CPCJ na modalidade alargada”* proferida pela Professora Doutora Dora Pereira.

A relação entre os diferentes patamares de intervenção foi objeto de análise também pelo Procurador Coordenador da Comarca dos Açores, Dr. João Carreira, com uma intervenção sobre a *“Articulação das CPCJ com o Ministério Público”*.

Houve ainda lugar a uma abordagem às potencialidades da aplicação informática e à apresentação e análise do relatório anual de avaliação da atividade das CPCJ relativo a 2016, ambas efetuadas pela Coordenadora da Equipa Técnica, Dr.<sup>a</sup> Nélia Amaral, a última com comentários dos Professores Doutores Gilberta Rocha e Álvaro Borralho, docentes da Universidade dos Açores.

Participaram no Encontro membros de todas as CPCJ, Procuradores interlocutores do Ministério Público junto das CPCJ, membros das forças de segurança e entidades com competência em matéria de Infância e juventude, num total de 107 presenças.

**Gráfico 4** – Participantes no Encontro Regional das CPCJ por entidade



Também o Encontro foi objeto de avaliação por parte dos participantes. Dos 107 inquéritos distribuídos apenas foram devolvidos 25, o que representa uma taxa de resposta de 23,4%.

Não obstante, tendo em conta os inquéritos devolvidos, verifica-se que todos os parâmetros avaliados obtiveram classificação de bom ou excelente, pelo que os participantes que responderam ao inquérito considerando que o encontro correspondeu de forma positiva às suas expectativas.

### iii) Acompanhamento e apoio na gestão Processual

O Comissariado estabeleceu circuitos de comunicação com todas as CPCJ instaladas na Região, através de contato telefónico e/ou de correio eletrónico por forma a disponibilizar, com a celeridade que a situação em concreto assim o exija, o apoio da equipa técnica operativa.

No ano de 2017, o acompanhamento e apoio técnico prestado pelo CAI às CPCJ foi operacionalizado através das seguintes ações:

- 1) Levantamento de informação relativa à composição e funcionamento das CPCJ (modalidades alargada e restrita) e análise da sua conformidade com o estabelecido na LPCJP;
- 2) Emissão de orientações conducentes à adoção de modelos de funcionamento adequados;
- 3) Apoio no aprofundamento da articulação entre as CPCJ e demais organismos e serviços da comunidade;
- 4) Apoio na articulação entre as CPCJ e o Ministério Público;
- 5) Apoio no estabelecimento de circuitos de comunicação com as ECMIJ relativamente à informação a incluir nas sinalizações; ao encaminhamento de sinalizações relativas às quais não foi esgotada a intervenção da ECMIJ conforme determina a lei; à sua intervenção no âmbito da execução de medida de promoção e proteção aplicada pela CPCJ; e às situações em que não exista ou já não subsista o perigo, mas que carecem de acompanhamento por parte da ECMIJ;

- 6) Apreciação das consultas dirigidas ao CAI pelas CPCJ e elaboração das respetivas orientações;
- 7) Elaboração e disponibilização de relatórios de análise da atividade das CPCJ;
- 8) Caracterização das condições de funcionamento das CPCJ;
- 9) Apresentação da análise do funcionamento, da organização e da atividade processual das CPCJ, com a perspetiva de caracterizar a situação das crianças e jovens integrados no sistema de promoção e de proteção.

O acompanhamento e apoio às CPCJ ocorreu por iniciativa do Comissariado assim como por iniciativa das próprias comissões.

Ao tipificar o acompanhamento e apoio técnico efetuado em 2017 verifica-se que as **ações concretizadas por iniciativa do Comissariado** consistiram essencialmente no seguinte:

- Emissão de diretivas que visaram orientar a atuação das Comissões em consonância com os procedimentos previstos na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, designadamente: orientações relativas à forma de cumprir o atendimento permanente previsto no n.º 1 do art.º 22.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo; procedimentos referentes à atualização dos registos referentes à gestão dos processos de promoção e proteção assim como à atualização do registo dos membros das CPCJ e dos técnicos de apoio.
- Recolha de informação e emissão de orientações relativas à regularização da composição das comissões.
- Emissão de orientações relativas à aplicação, revisão, duração e cessação das medidas de promoção e proteção.
- Comunicações destinadas às autarquias, entidade que nos termos da lei é competente para assegurar o apoio ao funcionamento das CPCJ, relativas à operacionalização dos mecanismos de apoio ao funcionamento das CPCJ, designadamente à contratação de seguros, conforme disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 14.º da LPCJP.

- Elaboração de instrumentos de promoção da melhoria das condições de funcionamento das CPCJ, designadamente através da aprovação de proposta de critérios de representação dos comissários nas CPCJ na modalidade restrita e a aprovação do modelo de cartão de identificação de membro de CPCJ, submetido à aprovação do membro do Governo Regional competente em matéria de Solidariedade Social.

Por seu turno, o acompanhamento e apoio técnico executado em resposta às **solicitações das CPCJ** pode ser tipificado da seguinte forma:

- 1) Orientações técnicas relativas a tramitação processual nas diferentes fases processuais;
- 2) Gestão processual e da composição das comissões na aplicação informática;
- 3) Regularização da composição das CPCJ e cumprimento de mandatos;
- 4) Regularização da tramitação processual em conformidade com o disposto na lei;
- 5) Condições de funcionamento da CPCJ;
- 6) Articulação entre a CPCJ e o MP, as ECMIJ e as Autarquias;
- 7) Duração e revisão de medidas de promoção e proteção;
- 8) Arquivamentos por criação indevida de processos.

Em termos quantitativos, verifica-se que em 2017 o Comissariado emitiu 340 orientações técnicas e relatórios de gestão processual, da composição e do funcionamento das CPCJ, que melhor se apresentam no Capítulo VI do presente Relatório (análise estatística da atividade do Comissariado).

Deste total assumiram particular relevância as questões relacionadas com a gestão processual, a aplicação informática e a regularização da composição das CPCJ.

Conforme anteriormente referido, o Comissariado aplicou um instrumento de avaliação da sua intervenção junto das CPCJ.

#### **iv) Avaliação do acompanhamento e apoio técnico**

Atendendo à prioridade atribuída pelo CAI ao acompanhamento e apoio técnico disponibilizado às CPCJ considerou-se oportuno solicitar a apreciação das comissões relativamente à oportunidade, qualidade e pertinência do apoio que lhes foi prestado pelo Comissariado ao longo do ano de 2017.

A avaliação da atividade do Comissariado pelas CPCJ incidiu sobre os seguintes indicadores: Eficácia e eficiência do apoio, do acompanhamento e das respostas; Articulação institucional; Condições de instalação, de funcionamento e composição; Utilização e atualização da plataforma informática; Análise e orientações nas diferentes fases de gestão processual; e Atendimentos prestados.

Os resultados obtidos revelam um elevado grau de satisfação com o apoio prestado pelo Comissariado e são apresentados no Capítulo VII do presente Relatório.

#### **v) Extração de relatórios intercalares e apoio na regularização da tramitação processual**

Como atrás se referiu, o Comissariado estabeleceu uma prática de extração de relatórios intercalares da aplicação informática com o intuito de aferir o cumprimento de alguns parâmetros processuais face aos procedimentos previstos na lei e apoiar as comissões na sua regularização.

Após análise dos dados, cada comissão foi notificada das situações detetadas, tendo sido estabelecido um prazo para a sua regularização, com o apoio da equipa técnica do Comissariado, sempre que a CPCJ assim entendesse necessário.

Findo o prazo estabelecido, o Comissariado procedeu a nova extração de dados através da qual verificou a regularização dos processos em conformidade com as normas legais.

Esta prática tem-se revelado eficaz porquanto os dados recolhidos e analisados indicam uma redução significativa do número de situações detetadas e são um contributo importante para

garantir que o processo de avaliação, de decisão e de acompanhamento dos processos de promoção e proteção esteja em consonância com as disposições legais, no que respeita, por exemplo, às matérias de aplicação, de revisão e de duração de medidas (cfr. Seção VI da LPCJP, arts.ºs 60.º a 63.º).

Nesta perspetiva foram definidos 3 períodos de análise processual e conseqüente pedido de regularização na aplicação informática. Os pedidos foram realizados em fevereiro, em junho e em dezembro de 2017.

As principais situações detetadas foram as seguintes:

- Processos de promoção e proteção no âmbito dos quais houve lugar a aplicação de medida em meio natural de vida, tendo a medida ultrapassado a duração máxima legalmente prevista;
- Sinalizações recebidas há mais de 6 meses sem que a comissão tivesse proferido uma decisão;
- Processos com lacunas na caracterização da criança.

Neste processo, e em cada um dos períodos anteriormente identificados, foram remetidas comunicações a cada uma das 19 CPCJ, identificando os processos e as situações que careciam de regularização.

Ao longo do ano foi possível para além da regularização das situações detetadas, estabelecer práticas de trabalho que preveniram o surgimento de novas ocorrências. Prova disso é a evolução das situações detetadas ao longo do ano que apresenta um decréscimo muito acentuado.

Efetivamente, o número de processos a carecer de regularização, passou de 333, em fevereiro, para 132, em dezembro.



## Vi) Reclamações / Participações

No âmbito do acompanhamento às CPCJ, o Comissariado foi notificado de 1 reclamação enquadrada do disposto no art.º 13.º B da LPCJP e recebeu 3 participações apresentadas por particulares, relativas a decisões proferidas por 4 comissões. A reclamação e as participações foram remetidas ao Comissariado ao abrigo do disposto no n.º 2 do referido artigo em conjugação com o n.º 2 do art.º 3.º do DLR n.º 17/2016/A, de 28 de setembro.

Todas as comunicações foram remetidas ao Ministério Público por se considerar o seu tratamento enquadrável no âmbito do exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo n.º 2 do art.º 72.º da LPCJP, que determina que compete ao Ministério Público acompanhar a atividade das comissões de proteção, tendo em vista apreciar a legalidade e a adequação das decisões, a fiscalização da sua atividade processual e a promoção dos processos judiciais adequados.

### 3. Atuação junto do Ministério Público

A atividade desenvolvida pelo Comissariado junto do Ministério Público enquadra-se no exercício das competências de acompanhamento e apoio às CPCJ conferidas ao Conselho Regional pelo alínea j) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2016/A e nas competências atribuídas ao Ministério Público de acompanhamento da atividade das CPCJ com vista à apreciação da legalidade e adequação das decisões, à fiscalização da sua atividade processual e à promoção dos procedimentos judiciais adequados (cfr. art.º 72.º da LPCJP), assim como nas competências de auditoria e inspeção (cfr. art.º 33.º da LPCJP).

Atendendo a que o Ministério Público nomeia Procuradores interlocutores nas CPCJ e considerando que a LPCJP prevê um conjunto de procedimentos relativos às comunicações das CPCJ ao Ministério Público (cfr. art.º 68.º e ss. da LPCJP), assim como à intervenção judicial (cfr. art.º 11.º da LPCJP) e à apensação de processos, nos termos do art.º 81.º da mesma Lei, considerou-se oportuno encetar uma reflexão conducente a uma maior uniformização de procedimentos e facilitar a articulação entre estes dois patamares de intervenção.

Para operacionalização destes objetivos, e sem prejuízo do trabalho desenvolvido no âmbito do Conselho Regional, no qual tem assento o Sr. Procurador Coordenador da Comarca dos Açores, o Comissariado desenvolveu um conjunto de ações que contaram com o acolhimento e a colaboração do Sr. Procurador Coordenador, designadamente:

- Realização de reuniões de trabalho entre a Presidente do Comissariado e o Sr. Procurador Coordenador da Comarca;
- Reuniões com os magistrados interlocutores das comissões;
- Planificação de oportunidades de formação dirigidas às CPCJ e aos Procuradores interlocutores nas CPCJ.

Em 2017 foram incluídas no programa do Encontro Regional das CPCJ duas palestras que pretenderam contribuir para a concretização deste objetivo, designadamente: “A intervenção nos diferentes patamares do sistema de promoção e proteção” proferida pela Juíza Desembargadora Dr.ª Helena Dias Bolieiro e a “*Articulação das CPCJ com o Ministério Público*” da responsabilidade do Procurador Coordenador da Comarca dos Açores, Dr. João Carreira.

Os Procuradores interlocutores junto das CPCJ participaram nos trabalhos do Encontro Regional a convite do Comissariado.

Foram igualmente convidados a participar no Seminário “*Conflito, rutura e alienação familiar*”, organizado pelo Comissariado, para assinalar o 28.º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança.

## IV **Recomendações e pareceres relevantes para alteração do quadro legislativo**

Da atividade desenvolvida pelo Comissariado ao longo do ano de 2017 resultou a necessidade de elaboração das recomendações que a seguir se apresentam, elaboradas no exercício da competência para analisar a adequação do ordenamento jurídico regional e das respostas sociais disponíveis e propor as alterações que se afiguram necessárias, conforme previsto na al. w) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2016/A, de 28 de setembro e apresentadas no âmbito da al. b) do n.º 2 do art.º 20.º do mesmo Decreto Legislativo Regional.

### **1 – Alteração ao Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos, aprovado pela Portaria da Secretaria Regional da Educação e Cultura n.º 75/2014, de 18 de novembro**

#### **1.1 Adequação dos procedimentos previstos no âmbito da prevenção do insucesso e abandono escolar à nova redação do art.º 7.º da LPCJP**

A reforma do sistema de promoção e proteção português, operada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro<sup>2</sup>, estabelece a forma como se concretiza o princípio do art.º 69.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), nos termos do qual as crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral.

À luz dos princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade<sup>3</sup>, o sistema de promoção e proteção foi concebido em pirâmide, que tem no seu primeiro patamar de intervenção as

---

<sup>2</sup> Alterada pelas Leis 31/2003, de 22 de agosto e 142/2015, de 8 de setembro e 23/2017, de 23 de maio.

<sup>3</sup> Segundo o princípio da intervenção mínima (al. d) do art.º 4.º da LPCJP), a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas entidades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do jovem em perigo. O princípio da subsidiariedade (al. k) do art.º 4.º da LPCJP) implica que a intervenção seja efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais, tal como concretizado nos arts. 6.º, 8.º e 11.º da LPCJP.

entidades com competência em matéria de infância e juventude<sup>4</sup>, no patamar intermédio as comissões de proteção de crianças e jovens e no topo os tribunais.

Na versão de 1999 da Lei de Proteção, o art.º 6.º determinava que a “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 (ECMIJ), às comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) e aos tribunais.

Já o art.º 7.º da mesma Lei, também na versão de 1999, estatuiu que a “a intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude é efetuada de modo consensual com os pais, representantes legais ou quem tenha a guarda de facto da criança ou do jovem, consoante o caso, de acordo com os princípios e nos termos do presente diploma”.

Por último, refira-se a redação originária do art.º 8.º, nos termos do qual “a intervenção das comissões de proteção de crianças e jovens tem lugar quando não seja possível às entidades referidas no artigo anterior atuar de forma adequada e suficiente a remover o perigo em que se encontram”.

Na oportunidade da reforma de 2015, o legislador manteve sem alterações os art.ºs 6.º e 8.º, mas procedeu a uma alteração ao art.º 7.º, clarificando a natureza da intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude.

Esta alteração reveste enorme importância para o bom funcionamento do sistema. A fórmula genérica adotada na versão de 1999 do art.º 7.º prestava-se a entendimentos que ficavam aquém do sentido da norma, com impacto direto na ação das entidades de primeira linha. Para uma melhor apreensão da relevância da alteração introduzida, importa transcrever o art.º 7.º da LPCJP, na redação atual.

---

<sup>4</sup> São entidades com competência em matéria de infância e juventude, nos termos do disposto na al. d) do art.º 5.º da LPCJP, as pessoas singulares ou coletivas, públicas, cooperativas, sociais ou privadas que, por desenvolverem atividades nas áreas da infância e juventude, têm legitimidade para intervir na promoção dos direitos e na proteção da criança e do jovem perigo.

## “Artigo 7.º

### **Intervenção de entidades com competência**

#### **em matéria de infância e juventude**

1 — As entidades com competência em matéria de infância e juventude devem, no âmbito das suas atribuições, promover ações de prevenção primária e secundária, nomeadamente, mediante a definição de planos de ação local para a infância e juventude, visando a promoção, defesa e concretização dos direitos da criança e do jovem.

2 — As entidades com competência em matéria de infância e juventude devem promover e integrar parcerias e a elas recorrer, sempre que, pelas circunstâncias do caso, a sua intervenção isolada não se mostre adequada à efetiva promoção dos direitos e proteção da criança ou do jovem.

3 — A intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude é efetuada de modo consensual com as pessoas de cujo consentimento dependeria a intervenção da comissão de proteção nos termos do art.º 9.º

4 — Com vista à concretização das suas atribuições, cabe às entidades com competência em matéria de infância e juventude:

- a) Avaliar, diagnosticar e intervir em situações de risco e perigo;
- b) Implementar estratégias de intervenção necessárias e adequadas à diminuição ou erradicação dos fatores de risco;
- c) Acompanhar a criança, jovem e respetiva família em execução de plano de intervenção definido pela própria entidade, ou em colaboração com outras entidades congéneres;
- d) Executar os atos materiais inerentes às medidas de promoção e proteção aplicadas pela comissão de proteção ou pelo tribunal, de que sejam incumbidas, nos termos do acordo de promoção e proteção ou da decisão judicial.

5 — No exercício das competências conferidas no número anterior cabe às entidades com competência em matéria de infância e juventude elaborar e manter um registo atualizado, do qual conste a descrição sumária das diligências efetuadas e respetivos resultados.”

Verificamos, assim, que a ação das ECMIJ não se limita à prevenção primária e secundária, devendo estas entidades atuar nas situações de perigo quando a sua intervenção seja adequada e suficiente para remover o perigo. Devem, ainda, atuar nas situações de urgência assegurando a proteção imediata da criança ou jovem<sup>5</sup>. No âmbito da prevenção primária e secundária, ou seja, no risco, cabe às ECMIJ a definição de planos de ação local para a infância e juventude (cfr. n.º 1 do art.º 7.º LPCJP), a avaliação, o diagnóstico e a intervenção em situações de risco<sup>6</sup> (cfr. al. a), n.º 4 do art.º 7.º LPCJP) e a implementação de estratégias de intervenção que sejam necessárias e adequadas à diminuição ou erradicação dos fatores de risco (cfr. al. b) do n.º 4 do art.º 7.º LPCJP).

No âmbito da intervenção no perigo cabe às ECMIJ avaliar, diagnosticar e intervir em situações de perigo (al. a) do n.º 4 do art.º 7.º LPCJP); acompanhar a criança ou o jovem e sua família/cuidadores na execução de um plano de intervenção que a própria entidade define, mas que terá que ter a anuência daqueles (al. c) do n.º 4 do art.º 7.º); acompanhar a criança ou o jovem e sua família/cuidadores na execução de um plano definido em colaboração com outras entidades e igualmente consensual (al. c) do n.º 4 do art.º 7.º); e executar os atos materiais inerentes às medidas de promoção e proteção aplicadas pela comissão de proteção ou pelo tribunal, de que sejam incumbidas nos termos de acordo de promoção e proteção ou da decisão judicial (al. d) do n.º 4 do art.º 7.º).

Atente-se que, nos termos do disposto no n.º 5 do art.º 7.º da LPCJP, no decorrer da sua intervenção de promoção e proteção a ECMIJ tem que manter um registo atualizado contendo a descrição sumária de todas as diligências realizadas e o resultado dessas diligências.

---

<sup>5</sup> Cfr. art.º 91.º LPCJP.

<sup>6</sup> Importa ter presente a distinção dos conceitos de risco e de perigo à luz do sistema de promoção e proteção e que as situações de perigo, verificados os requisitos do art.º 3.º da LPCJP, legitimam a intervenção de promoção dos direitos e proteção de criança ou jovem em perigo.

Podemos assim identificar três fases na intervenção na primeira linha: a deteção ou o recebimento de uma sinalização de situação de perigo; a avaliação e a tomada de decisão, com elaboração do plano de intervenção, em consenso com a criança ou o jovem e com os seus pais/cuidadores; a intervenção, acompanhamento e monitorização e revisão do plano de intervenção, sempre que necessário.

Note-se que a LPCJP determina que as ECMIJ comunicam às CPCJ as “situações de perigo de que tenham conhecimento no exercício das suas funções, sempre que não possam, no âmbito exclusivo da sua competência, assegurar em tempo útil a proteção suficiente que as circunstâncias do caso exigem<sup>7</sup>”. Esta norma deve ser interpretada à luz dos já referidos princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade, de modo a aferir-se a legitimidade da intervenção das entidades do segundo patamar, ou seja, das comissões de proteção.

Esta intervenção será legítima e cumprirá os princípios atrás enunciados quando a intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude tenha fracassado por não ter logrado afastar o perigo em que a criança ou o jovem se encontravam ou quando a avaliação da situação permite concluir que é necessária a aplicação de uma medida de promoção e proteção, o que está vedado às entidades de primeira linha, uma vez que se trata de uma competência exclusiva das comissões e dos tribunais.

As situações em que está em causa o direito à educação, entre as quais se considera o absentismo e o abandono escolar, estão tipificadas como perigo pela LPCJP. A al. g) do n.º 2 do art.º 3.º prevê expressamente as situações em que criança ou o jovem assume comportamentos que afetam gravemente a sua educação.

“Falar de situações de perigo no âmbito da nova Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro) é, desde logo, falar da própria noção que, legalmente, nos é fornecida de «situação de perigo». Na verdade, e ao contrário do que acontecia com a OTM, a nova lei vem, no seu art.º 3.º, n.º 2, elencar todo um conjunto de situações que, a verificarem-se, permitem ao intérprete concluir que uma determinada criança

---

<sup>7</sup> Cfr. n.º 1 do art.º 65.º LPCJP.

ou jovem se encontra em situação de perigo. É a verificação casuística de uma qualquer dessas situações que legitimará a intervenção das diferentes entidades a quem incumbe a proteção e a promoção dos direitos da criança e do jovem”<sup>8</sup>.

A Portaria da Secretaria Regional da Educação e Cultura n.º 75/2014, de 18 de novembro, que aprovou o Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos, estabelece, no seu art.º 33.º, os procedimentos para seguimento na frequência, no âmbito da prevenção do insucesso e do abandono escolar. Note-se que esta Portaria é anterior à alteração ao art.º 7.º da LPCJP, operada pela revisão de 2015.

Em síntese, prevê-se na referida Portaria:

- Comunicação escrita<sup>9</sup> aos pais ou encarregados de educação quando o aluno falte às atividades escolares, sem justificação aceite pela escola nos termos legais e regulamentares aplicáveis, quando falte a aulas interpoladamente num mesmo dia e quando falte repetidamente a uma mesma disciplina ou a um mesmo tempo letivo.
- Quando o aluno atinja metade do limite de faltas injustificadas, o encarregado de educação é convocado, pelo meio mais expedito, para alertar para as consequências da violação do limite de faltas injustificadas e encontrar uma solução que permita garantir o cumprimento efetivo do dever de assiduidade. É entregue, ao encarregado de educação, um documento com o registo de faltas, que este assina. O conselho executivo é informado, por escrito, da situação do aluno.
- Na sequência da informação anterior ou em situação de abandono escolar, o conselho executivo informa a comissão de proteção de crianças e jovens e articula com a equipa multidisciplinar de apoio socioeducativo ou com os serviços locais de ação social os procedimentos a observar.

---

<sup>8</sup> Carreira, João Paulo Ferraz, *As situações de perigo e as medidas de proteção*, in *Direito Tutelar de Menores, o sistema em mudança*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p.25.

<sup>9</sup> Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 33.º da Portaria n.º 75/2014, a comunicação é feita “através de documento a enviar pelo meio mais expedito”.



Como vimos, a nova redação do art.º 7.º regulamenta com detalhe a intervenção das ECMIJ, esclarecendo dúvidas que legitimamente se colocavam com a anterior versão do texto legal.

Atendendo ao disposto no citado art.º 7.º e considerando que a intervenção das ECMIJ se faz, como toda a intervenção de promoção e proteção, à luz dos princípios orientadores do art.º 4.º, entre eles, o da intervenção mínima, da proporcionalidade e da subsidiariedade, a comunicação à CPCJ ainda antes de a ECMIJ, neste caso a escola, definir, implementar e avaliar a execução do plano de intervenção previsto na al. c) do n.º 4 do art.º 7.º (e que referimos acima) parece extemporânea. Tal comunicação imediata só deverá acontecer na hipótese, também já enunciada, de a avaliação efetuada concluir pela necessidade de aplicação de uma medida de promoção e proteção.

Atento o exposto, recomenda-se a revisão da Portaria da Secretaria Regional da Educação e Cultura n.º 75/2014, de 18 de novembro, no sentido de adequar os procedimentos previstos no âmbito da prevenção do insucesso e abandono escolar à nova redação do art.º 7.º da LPCJP.

### **1.2 Extensão dos apoios de alojamento e transporte escolar previstos por frequência de escola fora da área de residência por indisponibilidade de oferta curricular nas situações em que a frequência fora da área de residência resultam de plano de intervenção de promoção e proteção ao nível das ECMIJ ou no âmbito da execução de medida de promoção e proteção aplicada por comissão de proteção ou por tribunal**

Além da intervenção que desenvolvem ao abrigo da sua competência para intervir nas situações de perigo, nos moldes que analisámos no ponto anterior, cabe às ECMIJ executar os atos materiais inerentes às medidas de promoção e proteção aplicadas pela CPCJ ou pelo tribunal, de que sejam incumbidas, nos termos do acordo ou da decisão judicial<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. al. d) do n.º 4 do art.º 7.º da LPCJP e arts. 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro, na redação atual, que aprovou o regime de execução das medidas de promoção e proteção das crianças em perigo em meio natural de vida.

O n.º 6 do art.º 4.º do Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos dispõe que “os alunos que não frequentem a unidade orgânica que serve a sua área de residência apenas beneficiam do regime de alojamento e transporte escolar quando a frequência da escola de destino for justificada por uma oferta curricular distinta da disponível na unidade orgânica de origem”.

Pode acontecer que em cumprimento do superior interesse da criança e em resultado do diagnóstico efetuado à situação de perigo concreta em que a criança ou o jovem se encontra, o plano de intervenção definido ao nível das ECMIJ, no caso de intervenção pelas entidades de primeira linha, ou o plano de intervenção para execução de medida de promoção e proteção aplicada por uma CPCJ ou por um tribunal preveja a frequência de uma unidade orgânica fora do leque daquelas que servem a sua área de residência.

Também nestes casos deve haver lugar aos apoios a que alude o citado n.º 6 do art.º 4.º do Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos, pelo que se recomenda a sua alteração em conformidade.

### **1.3 Execução de transferência de aluno fora do prazo previsto no n.º 3 do art.º 12.º do RGAPA no âmbito da execução de um plano de intervenção ao nível das ECMIJ ou no âmbito da execução de medida de promoção e proteção aplicada por comissão de proteção ou por tribunal**

O que se disse no ponto anterior dá-se aqui por reproduzido quanto à situação de transferência de aluno fora do prazo previsto no n.º 3 do art.º 12.º do Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos, pelo que se entende que a transferência no âmbito da execução de um plano de intervenção ao nível das ECMIJ ou no âmbito da execução de medida de promoção e proteção aplicada por comissão de proteção ou por tribunal deverá integrar o leque das situações em que a transferência pode ser executada fora daquele prazo.

Neste caso, porém, não deve haver lugar ao disposto no n.º 5 do citado art.º 12.º, sob pena de, em caso de indeferimento, se perder o sentido útil da alteração que se propõe, aspeto a

ter em conta na alteração ao Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos, em conformidade com o proposto que aqui se recomenda.

#### **1.4 Frequência escolar alternada, nos casos de fixação de residência alternada aos filhos no âmbito de regulação das responsabilidades parentais**

A evolução das dinâmicas sociais e familiares tem ditado importantes alterações no direito da família, designadamente no âmbito do regime das responsabilidades parentais, as quais nem sempre têm sido acompanhadas por alterações legislativas correspondentes noutros ramos do direito, que enquadrem novas formas de regulação das responsabilidades parentais, como é caso da fixação de residência alternada aos filhos, com implicações ao nível da matrícula e da frequência escolar das crianças e jovens cujo superior interesse prevalece.

Tais implicações verificam-se quando a decisão judicial prevê, no superior interesse da criança, nos termos do disposto no art.º 40.º do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, aprovado pela Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro, alterada pela Lei n.º 24/2017, de 24 de maio, a frequência alternada de duas escolas distintas (no mesmo ano letivo), de acordo com as zonas de residência dos pais ou encarregados de educação.

Considerando o disposto no n.º 1 do art.º 6.º, do citado Regulamento de Gestão Administrativa e Pedagógica de Alunos (RGAPA), que refere que a matrícula tem lugar para ingresso pela primeira vez na educação pré-escolar, no ensino básico ou no ensino secundário, procedendo-se posteriormente, nos anos letivos seguintes, a renovações sucessivas dessa mesma matrícula, daí se depreende que só se deve efetuar um ato único de matrícula numa escola, pelo que caberá aos respetivos pais ou encarregados de educação acordarem entre si qual a escola que irá servir para o efeito, pese embora as escolas devam articular entre si todo o processo de frequência e de avaliação dos alunos que frequentem alternadamente cada uma delas.

Atento o exposto e considerando, ainda, que a matrícula confere o estatuto de aluno, conforme determina o ponto 2 do art.º 7.º do Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e

Secundário, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2013, de 23 de agosto, apesar da excecionalidade das decisões judiciais já tomadas na regulação das responsabilidades parentais e acordadas entre os pais com a concordância, quer do Ministério Público, quer das sentenças proferidas pelos Meritíssimos Juizes de Direito dos Tribunais Judiciais, recomenda-se que a ausência de previsão legal para o cumprimento destas decisões judiciais seja colmatada com uma alteração ao art.º 7.º do RGAPA, de modo a permitir a conformação do processo de avaliação, único, dos alunos com a frequência escolar alternada. A matrícula, essa, deverá considerar-se feita apenas num dos estabelecimentos de educação.

## 2 – Alteração ao regime do acolhimento familiar

As medidas de promoção e proteção estão tipificadas na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP). A sua aplicação tem lugar quando em sede da avaliação diagnóstica se conclua pela confirmação da existência de perigo enquadrável à luz dos critérios do art.º 3.º daquela Lei.

A Lei distingue a execução das medidas em meio natural de vida (apoio junto dos pais, apoio junto de outro familiar, confiança a pessoa idónea, apoio para autonomia de vida e confiança a pessoa idónea selecionada para adoção) e em regime de colocação (acolhimento familiar, acolhimento residencial, confiança a família de acolhimento com vista à adoção e confiança a instituição com vista à adoção).

Até à reforma de 2015 a escolha da medida era orientada, desde logo, pela necessidade de cumprir um ou mais dos fins enunciados no art.º 34.º da LPCJP (afastar o perigo em que a criança ou o jovem se encontra, proporcionar-lhe as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral e/ou garantir a recuperação física e psicológica de qualquer forma de exploração ou abuso de que a criança ou o jovem haja sido vítima) e pelos princípios orientadores da intervenção elencados no art.º 4.º da mesma Lei (interesse superior da criança, intervenção mínima,

proporcionalidade e atualidade, responsabilidade parental, primado da continuidade das relações psicológicas profundas, prevalência da família<sup>11</sup>).

A reforma, em 2015, da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo introduziu um novo e importante princípio orientador no plano da escolha da medida de promoção e proteção. Ao privilegiar expressamente a aplicação de medida de acolhimento familiar sobre a de acolhimento residencial, em especial relativamente a crianças até aos seis anos de idade, o legislador acolheu aquela que é umas das mais importantes demandas da atualidade - que na incapacidade da família para cuidar das suas crianças e jovens estes sejam acolhidos em ambiente familiar e acolhedor, suscetível de suprir as suas necessidades também ao nível da afetividade, de forma particular no que se prende com as questões da vinculação na medida em que favorece uma relação de continuidade e proximidade com o cuidador ou cuidadores.

Vejam-se as linhas orientadoras aprovadas pela Resolução da Assembleia Geral da ONU “*Guidelines for the Alternative Care of Children*”<sup>12</sup>, em particular os pontos 22 e 23, nos quais se reconhece a vantagem do acolhimento familiar em relação ao acolhimento institucional, residencial na atual terminologia da Lei de Proteção, e onde se apela à assunção da “desinstitucionalização” como um objetivo a prosseguir pelos Estados.

Também a Recomendação da Comissão Europeia, de 20 de fevereiro de 2013, *Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade*<sup>13</sup>, define como linha orientadora das políticas destinadas a lutar contra a pobreza infantil e a exclusão social, promovendo o bem estar das crianças, “Pôr termo à multiplicação das instituições destinadas a crianças privadas de cuidados parentais, privilegiando soluções de qualidade no âmbito de estruturas de proximidade e junto de famílias de acolhimento, tendo em conta a voz da criança”.

---

<sup>11</sup> Note-se a importante alteração introduzida neste princípio pela já citada reforma de 2015, porquanto se antes da alteração a lei impunha dar prevalência às medidas que integrassem a criança ou o jovem na sua família ou que promovessem a sua adoção, agora por prevalência da família deve entender-se quer a integração na sua família biológica, quer a sua adoção ou outra forma de integração familiar estável.

<sup>12</sup> A/RES/64/142, de 24 de fevereiro de 2010.

<sup>13</sup> Recomendação da Comissão de 20 de fevereiro de 2013, *Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade* (2013/112/UE), Jornal oficial da União Europeia L 59/5.

A ausência de famílias de acolhimento traduz-se assim, na impossibilidade prática de cumprir o princípio enunciado no n.º 4 do art.º 46.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, que mais não faz do que consagrar na lei nacional uma evidência já assumida em importantes instrumentos internacionais.

A Região Autónoma dos Açores realizou um percurso de redução considerável do número de crianças em acolhimento residencial. Tal como aconteceu no país, não se verificou, no entanto, um crescimento do número de famílias de acolhimento.

Na verdade, enquanto a Região registava, em 2008, 566 crianças e jovens em acolhimento residencial<sup>14</sup> (488 em lares de infância e juventude<sup>15</sup> e 78 em centros de acolhimento temporário), em 2016 foram 314 as crianças e jovens integrados em respostas sociais de acolhimento residencial (281 em respostas denominadas lares de infância e juventude e 33 em respostas denominadas centros de acolhimento temporário)<sup>16</sup>.

Quanto ao acolhimento familiar, segundo os dados estatísticos publicados pela Secretaria Regional da Solidariedade Social, as equipas multidisciplinares da segurança social acompanharam, em 2011, 9 crianças e jovens com esta medida de promoção e proteção<sup>17</sup>,

---

<sup>14</sup> Boletim Estatístico da Secretaria Regional da Solidariedade Social - 2016 – Região Autónoma dos Açores, p. 35, disponível em <http://www.azores.gov.pt/NR/ronlyres/CA9C5725-8299-4B7E-99EC-85023C0F0391/1093398/BoletimEstatísticoSRSS2017.pdf>, consultado em 02.03.2018, 10:51.

<sup>15</sup> Note-se que com a alteração, em 2015, da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, esta nomenclatura passou a estar desadequada. Efetivamente, até à alteração a Lei de Proteção a medida de promoção e proteção denominava-se de acolhimento em instituição e era executada em casa de acolhimento temporário ou em lar de infância e juventude consoante o acolhimento fosse de curta ou de longa duração (cfr. arts. 35.º e 50.º da LPCJP, na redação anterior à alteração de 2015). Os lares de infância e juventude podiam ser especializados ou ter valências especializadas. Na redação da LPCJP atualmente em vigor, a medida de promoção e proteção denomina-se acolhimento residencial e é executada em casas de acolhimento, que podem organizar-se por unidades especializadas, designadamente, casas de acolhimento para resposta em situações de emergência, casas de acolhimento para resposta a problemáticas específicas e necessidades de intervenção educativa e terapêutica e apartamentos de autonomização (cfr. arts. 35.º e 50.º da LPCJP na redação atual).

<sup>16</sup> Boletim Estatístico da Secretaria Regional da Solidariedade Social - 2016 – Região Autónoma dos Açores, pp. 35 e 36, disponível em <http://www.azores.gov.pt/NR/ronlyres/CA9C5725-8299-4B7E-99EC-85023C0F0391/1093398/BoletimEstatísticoSRSS2017.pdf>, consultado em 02.03.2018, 10:51.

<sup>17</sup> Boletim Estatístico da Secretaria Regional da Solidariedade Social - 2014 – Região Autónoma dos Açores, p. 36, disponível em <http://www.azores.gov.pt/NR/ronlyres/CA9C5725-8299-4B7E-99EC-85023C0F0391/1056638/BoletimEstatísticoSRSS2014.pdf>, consultado em 02.03.2018, 11:26.

número que reduziu para 2 em 2013, 1 em 2014, sendo que desde 2015 não existe nenhuma criança ou jovem acompanhado ao abrigo desta medida<sup>18</sup>.

A tendência é semelhante se considerarmos os valores a nível nacional. Segundo o Plano de Intervenção Imediata - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2009, neste ano e a nível nacional, 9026 crianças encontravam-se em resposta de acolhimento de nível institucional e 658 encontravam-se junto de famílias de acolhimento<sup>19</sup>. Em 2016, aqueles valores eram de 7722 crianças e jovens em acolhimento residencial e 261 em famílias de acolhimento<sup>20</sup>.

No que se refere às faixas etárias, à luz da já referida alteração à LPCJP que determina que, dentro das medidas de colocação, deve ser privilegiada a medida de acolhimento familiar, em especial para as crianças até seis anos de idade, verifica-se, a nível nacional, que num total de 1072 crianças entre os 0 e os 5 anos com medida de acolhimento, no ano de 2016, apenas 18 se encontravam em acolhimento familiar<sup>21</sup>.

Como se refere no Relatório CASA 2016, “Foi em 2008 que ocorreu um decréscimo de 70% no número de crianças e jovens em situação de acolhimento familiar, por ter cessado a prestação de serviço com as famílias que tinham laços de parentesco com as crianças e jovens acolhidos, em observância do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro que regulamentou a execução da medida “acolhimento familiar”, estando 71% das crianças até aos 5 anos de idade acolhidas em Centros de Acolhimento Temporário, 19,1% em Lares de Infância e Juventude e apenas 1,7% em Famílias de Acolhimento. As famílias de acolhimento existentes concentram-se no norte do país, com maior expressão nos distritos do Porto, Vila Real, Braga e Viana do Castelo.

---

<sup>18</sup> Ver nota 6.

<sup>19</sup> Plano de Intervenção Imediata - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2009, Instituto de Segurança Social, I.P., março 2010, p. 65. Aos valores totais foram subtraídos os valores referentes às famílias de acolhimento, realidade que se pretende distinguir do restante acolhimento, e as comunidades terapêuticas, uma vez que não existe resposta equivalente na Região.

<sup>20</sup> CASA 2016 - Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens, Instituto da Segurança Social, I.P., Maio 2017, p.22.

<sup>21</sup> Idem, pp. 28 e 29.

Em Lisboa, distrito onde o número de crianças em situação de acolhimento é dos mais elevados do país, não existe qualquer família de acolhimento”<sup>22</sup>.

Olhando para o regime de execução da medida de acolhimento familiar verificamos que as suas condições não se adequam à prestação do serviço que em concreto terá lugar – o acolhimento de uma criança ou de um jovem, proporcionando-lhe “a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral” (cfr. n.º 1 do art.º 46.º da LPCJP).

Ora, existem vários aspetos a merecer a nossa atenção e que analisaremos de seguida, não sem antes fazer a necessária referência de que se trata de uma questão que tem de ser resolvida no plano nacional, por se tratar de uma prestação do âmbito da segurança social.

Contudo, a sua especial relevância, decorrente das consequências nefastas que a atual situação tem para as crianças e jovens, impõe que o Conselho Regional do Comissariado dos Açores para a Infância se pronuncie sobre a questão.

O atual regime de execução do acolhimento familiar foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que revogou, quase integralmente, o Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de setembro.

Esta atividade, que pode ser exercida a título principal ou secundário, implica a inscrição do responsável pelo acolhimento familiar na respetiva repartição de finanças como trabalhador independente (cfr. art.º 21.º, n.º 2, do DL 11/2008).

O membro da família de acolhimento ou a pessoa singular para quem a prestação do serviço de acolhimento constitua atividade profissional fica enquadrado pelo regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes (cfr. art.º 37.º do DL 11/2008), acrescentando que as crianças ou jovens acolhidos não integram o agregado da família de acolhimento (cfr. art.º 13.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares), uma vez que não são

---

<sup>22</sup> Idem, p.23.



filhos, adotados ou enteados, nem a aplicação de medida de promoção e proteção de acolhimento familiar constitui vínculo de tutela (cfr. art.º 46.º LPCJP).

O montante que a família recebe por via da prestação de serviço de acolhimento familiar tem duas componentes: uma de retribuição mensal pelo serviço prestado, no montante de 176,89 EUR ou 353,79 EUR (em caso de criança ou jovem com deficiência) e outra a título de subsídio para a manutenção de cada criança ou jovem, no valor de 153,40 EUR, de acordo com os montantes fixados no Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social n.º 20045/2009, de 3 de setembro, que ainda se mantém em vigor.

Tal como tem sido amplamente discutido no país, o regime é muito penalizador para quem se pretenda constituir em família de acolhimento.

Importa que em sede da reforma que se espera ocorra em breve, sejam criadas condições para que as famílias de acolhimento sejam efetivamente apoiadas, não apenas na vertente técnica, mas também e não menos importante, na despesa financeira que a situação de acolhimento necessariamente implica, de modo a garantir que todas as necessidades da criança são atendidas.

A não alteração do regime do acolhimento familiar impedirá que este se torne uma verdadeira alternativa ao acolhimento residencial e traduz-se, como já afirmámos, na impossibilidade de executar um importante princípio da Lei de Proteção, que traduz aquele que é hoje o entendimento dominante quanto à resposta que melhor assegura o superior interesse das crianças e jovens relativamente às quais se mostra inviável uma medida de promoção e proteção a executar em meio natural de vida.

Vejam-se, entre outros, os estudos de Jesús Palacios González, catedrático da Universidade de Sevilha, sobre as consequências da institucionalização no desenvolvimento da criança e a necessidade de crescer num ambiente familiar estável<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> <http://www.acogimientoisn.org/ponencias-2015-isn.html>.

A este propósito refiram-se, ainda, as observações finais ao 3.º e 4.º relatórios de Portugal sobre as medidas adotadas para tornar efetivas as disposições da Convenção Sobre os Direitos da Criança, adotadas pela 1875ª Sessão do Comité das Nações Unidas para os Direitos da Criança, em 31 de janeiro de 2014, nas quais o Comité saúda a adoção da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, as medidas com vista à reunificação familiar e os esforços para promover a desinstitucionalização das crianças em acolhimento residencial, mas manifesta a sua preocupação face ao baixo número de famílias de acolhimento e de crianças acolhidas em famílias e o uso ainda frequente da institucionalização, em particular nas crianças de menor idade<sup>24</sup>.

Importa lembrar que a Constituição da República Portuguesa determina que “o Estado assegura especial proteção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal”.

Face ao exposto recomenda-se a revisão do regime de acolhimento familiar por forma a permitir que este se assuma como alternativa ao acolhimento residencial, particularmente quando se trate de crianças com idade inferior a 6 anos e sempre que as medidas em meio natural de vida se mostrem desadequadas.

### **3 – Adequação dos montantes e condições de atribuição do apoio económico no âmbito das medidas de promoção e proteção a executar em meio natural de vida**

São medidas a executar em meio natural de vida, nos termos do disposto no art.º 35.º da LPCJP, o apoio junto dos pais, apoio junto de outro familiar, confiança a pessoa idónea e apoio para autonomia de vida.

Uma das componentes destas medidas é o apoio económico a atribuir, no caso das três primeiras medidas enunciadas, mediante um critério de necessidade a aferir pela

---

<sup>24</sup> CRC/C/PRT/CO/3-4, disponível em [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC\\_C\\_PRT\\_CO\\_3-4\\_16303\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC_C_PRT_CO_3-4_16303_E.pdf), p. 11, consultado em 02.03.2018, 20:08.

indispensabilidade desse apoio à garantia dos cuidados adequados ao desenvolvimento integral da criança ou do jovem<sup>25</sup>.

O montante máximo a atribuir corresponde ao valor do subsídio mensal de manutenção fixado para a medida de acolhimento familiar, nos termos do disposto no Regime de Execução das Medidas de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens em Perigo em Meio Natural de Vida, ou seja, € 153,40 por cada criança ou jovem<sup>26</sup>. Aquele regime prevê ainda que, verificada a situação de especial carência económica, possa ser atribuído um apoio económico adicional correspondente à diferença entre a retribuição mensal pela prestação de serviço de acolhimento familiar, no montante de € 176,89, e o valor do apoio económico atrás referido<sup>27</sup>.

No que respeita ao apoio económico a atribuir no âmbito da execução da medida de apoio para autonomia de vida, o mesmo consiste em prestação pecuniária para apoio à sua manutenção, bem como equipamento indispensável para o seu processo de autonomização, sem prejuízo da eventual efetivação da prestação de alimentos devidos pelos seus familiares e é atribuído diretamente ao jovem no contexto do respetivo plano de intervenção (cfr. n.º 5 do art.º 13.º e alínea f) do n.º 1 do art.º 35.º do citado Decreto-Lei n.º 12/2008).

Reproduzimos o que atrás se disse a propósito da consideração das crianças ou jovens à guarda e cuidados de terceiros para efeitos do agregado familiar de quem os acolhe: Importa relevar que é traço comum de todas estas situações que aqui invocamos a integração da criança ou do jovem na vida diária do cuidador, com ele partilhando habitação e outros recursos e que dificilmente os montantes recebidos asseguram todas as despesas inerentes ao cuidado e educação de uma criança ou jovem, nos quais estão, entre outras, as despesas associadas ao alojamento, alimentação, vestuário e educação.

Quanto à necessidade da verificação da situação de especial carência, expressão que aponta para uma situação de privação crítica por parte de quem acolhe, para que possa haver lugar

---

<sup>25</sup> Art.ºs 39.º, 40.º, 43.º e 45.º da LPCJP.

<sup>26</sup> Cfr. art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro, na redação atual e despacho do Secretário de Estado da Segurança Social n.º 20044/2009, de 3 de setembro.

<sup>27</sup> Idem.

ao apoio económico adicional, há que atender à circunstância de que uma pessoa ou uma família que preencha todas as demais condições para acolher uma determinada criança ou jovem e que não se encontre em situação de privação crítica de recursos, pode ter um nível de rendimentos que, mesmo com o apoio de € 153,40 por cada criança ou jovem, não comporte os encargos inerentes aos cuidados e educação dessa criança ou jovem.

Esse facto pode ser determinante para que potenciais cuidadores não assumam a possibilidade de receber a criança ou o jovem, o que implicará, na inviabilidade da sua permanência junto dos pais, o seu acolhimento em resposta de acolhimento residencial.

Tudo o que atrás se disse sobre a necessidade de criar condições para o aumento do número de famílias de acolhimento e, conseqüentemente, para a diminuição do número de crianças e jovens com medida de acolhimento residencial, se dá aqui por reproduzido.

Se a medida de acolhimento residencial é a *ultima ratio* no elenco de medidas de promoção e proteção, também a ponderação das medidas a executar em meio natural de vida deve preceder a ponderação de uma medida de colocação, ainda que de acolhimento familiar.

Ainda que se imponha o afastamento dos pais, o apoio junto de outro familiar ou a confiança a pessoa idónea, com a qual deverá existir, aliás e nos termos da lei, uma relação de afetividade recíproca, mostram-se como soluções menos gravosas para a criança ou jovem que só devem ser afastadas quando tal corresponda ao seu superior interesse. Recorde-se, a este propósito, o que atrás se disse sobre os princípios que orientam a escolha da medida a aplicar.

É, pois, necessário obstar a que a inviabilidade da execução de uma medida em meio natural de vida se funde apenas na incapacidade económica dos potenciais cuidadores, pelo que se recomenda a revisão, com vista à sua adequação, dos montantes e condições de atribuição do apoio económico no âmbito das medidas de promoção e proteção a executar em meio natural de vida.

#### **4 – Alteração do conceito de dependente do n.º 5 do artigo 13.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares por integração da criança ou jovem com medida de promoção e proteção de apoio junto de outro familiar, confiança a pessoa idónea, acolhimento familiar e confiança a pessoa selecionada para adoção e da criança ou jovem confiado a outro familiar ou a terceira pessoa, no âmbito de processo de regulação das responsabilidades parentais ou de providência tutelar cível de promoção e proteção**

Nos termos do disposto art.º 13.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), que determina as pessoas sujeitas a imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), os dependentes integram o agregado familiar do sujeito passivo do imposto.

A mesma disposição legal considera dependentes<sup>28</sup> os filhos, os menores e enteados que sejam menores de 18 anos e não emancipados e, ainda, os menores sob tutela. Integram, também, o agregado familiar do sujeito passivo os filhos, adotados e enteados, maiores e aqueles que até à maioridade estiveram sujeitos a tutela de qualquer dos sujeitos a quem incumbe a direção do agregado familiar, que não tenham mais de 25 anos nem auferiram anualmente rendimentos superiores ao valor da retribuição mínima mensal garantida. Por último, integram, o agregado familiar do sujeito passivo os afilhados civis.

Por tutela apenas pode entender-se o instituto dos art.ºs 124.º e 1921.º do Código Civil, meio subsidiário de suprimento da incapacidade dos menores de 18 anos, nas situações de falecimento dos pais, da sua inibição ou impedimento do exercício das responsabilidades parentais ou no caso de os pais serem incógnitos.

Importa analisar outras situações em que a situação em que a criança ou o jovem se encontra impõe o seu afastamento dos progenitores e a sua entrega aos seus cuidados de outrem. Encontramos estas soluções no âmbito da intervenção de promoção e proteção, designadamente nas medidas de apoio junto de outro familiar, confiança a pessoa idónea, acolhimento familiar e de confiança a pessoa selecionada para adoção e, no âmbito do direito tutelar cível, quando a criança ou o jovem é confiado a outro familiar ou a terceira pessoa no

---

<sup>28</sup> Cfr. n.º 5 do citado art.º 13.º do CIRS.

âmbito de processo de regulação das responsabilidades parentais ou em resposta a situação de perigo (cfr. Art.ºs 35.º da LPCJP e 1907.º e 1918.º do Código Civil).

Importa ver como nas situações atrás referidas a criança ou o jovem se integra na vida do cuidador.

No caso do apoio junto de outro familiar, e nos termos do disposto no art.º 40.º da LPCJP, a criança ou o jovem é colocado sob a guarda de um familiar com quem resida ou a quem seja entregue. Não restarão dúvidas de que a criança, se já não residia, passará a residir com este outro familiar, fazendo parte integrante da sua vida diária e partilhando a mesma habitação e outros recursos.

O mesmo se dirá quanto à medida de confiança a pessoa idónea, a qual consiste na colocação da criança ou do jovem sob a guarda de uma pessoa que, não pertencendo à sua família, com ele tenha estabelecido relação de afetividade recíproca (cfr. art.º 43.º LPCJP).

Refira-se que a componente de apoio económico, que pode acompanhar as duas medidas atrás referidas, prevista nos art.ºs 40.º e 43.º da LPCJP não é de atribuição obrigatória, pois o apoio económico apenas é atribuído “quando necessário”, na expressão do legislador. O valor máximo é o equivalente ao valor do subsídio mensal de manutenção fixado para a medida de acolhimento familiar, ou seja, € 153,40 por cada criança ou jovem, nos termos do disposto no Regime de Execução das Medidas de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens em Perigo em Meio Natural de Vida (cfr. art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro, na redação atual e despacho do Secretário de Estado da Segurança Social n.º 20044/2009, de 3 de setembro). Aquele regime prevê ainda que, verificada a situação de especial carência económica, possa ser atribuído um apoio económico adicional correspondente à diferença entre a retribuição mensal pela prestação de serviço de acolhimento familiar e o valor do apoio económico atrás referido. O valor do subsídio mensal de retribuição pelo serviço de acolhimento é de 176,89 por cada criança ou jovem (cfr. o citado Despacho n.º 20044/2009).

Sobre os valores das prestações referentes ao acolhimento familiar preparamo-nos no ponto 2 do presente Capítulo.

No caso da providência tutelar cível de confiança a terceira pessoa, importa convocar o que dispõe o art.º 1907.º do Código Civil. Nestas situações, a criança ou o jovem é colocado à guarda de terceira pessoa a quem cabem os poderes e deveres dos pais que forem exigidos pelo adequado desempenho das suas funções.

Importa relevar que é traço comum de todas estas situações que aqui invocamos a integração da criança ou do jovem na vida diária do cuidador, com ele partilhando habitação e outros recursos e que dificilmente os montantes recebidos asseguram todas as despesas inerentes ao cuidado e educação de uma criança ou jovem, nos quais estão, entre outras, as despesas associadas ao alojamento, alimentação, vestuário e educação.

Existem regimes que atendem a estas situações em sede de tributação de rendimentos. No Reino Unido, entre outros benefícios, as famílias de acolhimento que preencham os respetivos requisitos gozam de um regime de isenção de tributação até £ 10.000 anuais de rendimento proveniente da atividade de acolhimento (deduzidas despesas), ou proporcional ao tempo de acolhimento se este for inferior a um ano, acrescendo deduções fiscais àquele montante por cada semana de acolhimento de criança ou jovem acolhido<sup>29</sup>.

Também nos Estados Unidos, mediante a verificação de determinadas condições, as crianças e jovens acolhidos são tidos em conta na tributação dos rendimentos, sendo considerada criança acolhida aquela que é colocada por agência autorizada, decisão ou ordem judicial.

Os benefícios em sede de tributação fiscal aplicam-se também às situações de acolhimento de descendentes, colaterais, irmãos consanguíneos ou uterinos e filhos de padrastos ou de madrastas<sup>30</sup>.

Os exemplos atrás mencionados servem para ilustrar medidas que podem ser adotadas no plano fiscal a favor de quem assume a responsabilidade de cuidar e educar uma criança ou

---

<sup>29</sup> <https://www.gov.uk/foster-carers/help-with-the-cost-of-fostering> , consultado em 030302018 12:23.

<sup>30</sup> <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/qualifying-child-rules> , consultado em 03032018 18:03.

jovem quando a sua situação concreta determina, no seu superior interesse, o seu afastamento dos pais.

Recentemente esta questão foi sinalizada em artigo do suplemento Dinheiro do jornal Diário de Notícias, de 22 de janeiro de 2018. “Anualmente, mais de 1,2 milhões as famílias declaram ter dependentes a cargo. A informação é relevante porque à luz das regras atualmente em vigor cada filho abate o IRS dos pais em 600 euros. Ou 725 euros se tiver menos de 3 anos. Mas ter uma criança a cargo nem sempre dá direito a deduzir as suas despesas na declaração de IRS.

É o que sucede, por exemplo, a quem tenha um acordo de regulação de exercício de responsabilidades parentais com os pais da criança, ainda que devidamente homologado pelo tribunal. Para o fisco, "apenas as situações de filiação, afinidade, adoção, tutela e apadrinhamento civil" entram no conceito de dependente fiscal e permitem que os dependentes integrem a declaração de IRS da família com quem residem, de acordo com o entendimento transmitido a uma família com duas menores que lhes foram confiadas pelos pais. A delegação do exercício das responsabilidades parentais, apesar de prevista no Código Civil, não tem acolhimento no código que rege o IRS”<sup>31</sup>.

Pelo exposto recomenda-se a revisão do conceito de dependente acolhida no Código do Imposto sobre o rendimento das Pessoas Singulares, medida que se afigura como um contributo de relevo para uma mais eficaz aplicação das medidas de promoção e proteção em meio natural de vida e de acolhimento familiar, no cumprimento dos princípios estabelecidos na lei.

---

<sup>31</sup> <https://www.dn.pt/dinheiro/interior/so-os-pais-e-tutores-podem-declarar-no-irs-despesas-com-menores-9064361.html> , consultado em 03032018 18:16.



## V **Recomendações e pareceres relevantes para a definição da política de apoio à infância do Governo Regional**

Conforme disposto na alínea b) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2016/A, compete ao Conselho Regional do Comissariado procurar, em colaboração com as entidades com competência em matéria de infância e juventude e com a respetiva tutela, as soluções mais adequadas à melhoria das suas condições de funcionamento e ao exercício pleno dos direitos da criança.

Decorrem do exercício desta competência as recomendações que a seguir se apresentam, conforme previsto na alínea c) do n.º 2 do art.º 20.º do decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A, de 28 de setembro.

### **1. Combater a pobreza infantil**

O Conselho Regional no âmbito da sua participação no processo de consulta pública sobre a Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social aprovou, por unanimidade, parecer sobre a mesma propondo a implementação de um conjunto de medidas dirigidas ao combate à pobreza infantil, pelo que o Conselho Regional considera oportuno, pela atualidade da temática e por se enquadrar no âmbito da alínea c) do art.º 20.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A, de 28 de setembro, dar aqui conta do teor do seu parecer, que abaixo se transcreve.

Assim:

Encontrando-se a Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018-2028, Proposta de dezembro de 2017, em consulta pública;

Considerando a importância relativa que a Estratégia confere à Prioridade Estratégica n.º 1 – “Assegurar a todas as crianças e jovens, desde o início da vida, um processo de desenvolvimento integral e inclusivo” quando comparada com as demais prioridades

estratégicas, quer pela análise que mereceu quer pelo número de áreas de intervenção prioritária que se encontram delineadas;

Tendo em conta a ação prevista no âmbito da área de intervenção prioritária P1.2 – “Promoção da parentalidade”, e a sua relevância no quadro das competências atribuídas por lei ao Comissariado dos Açores para a Infância (CAI);

E atendendo a que no âmbito desta área de intervenção prioritária são atribuídas ao CAI responsabilidades diretas relativamente à execução de um leque de ações que se pretende que contribuam para a operacionalização desta prioridade;

1. Conforme resulta de um vasto leque de instrumentos de diagnóstico social, a recessão e a crise económica e financeira influenciaram de forma significativa, e negativa, a capacidade protetora das famílias assim como, a nível nacional, a despesa pública em políticas sociais. Desta conjugação de fatores resultou uma maior exposição das crianças a contextos de carência de recursos que colocou em crise o seu acesso a respostas sociais, serviços de saúde, educativos, culturais e recreativos de qualidade, capazes de promover uma efetiva igualdade de oportunidades.

2. Na abordagem ao fenómeno da pobreza importa distinguir as suas duas dimensões, estrutural e conjuntural, porquanto resultam de fragilidades distintas e requerem respostas diferentes. Se no âmbito da análise aos fatores conjunturais importa apoiar as famílias para fazer face aos efeitos da crise, na abordagem aos fatores estruturais importa planificar uma intervenção estruturada capaz de melhorar o nível de qualificação escolar e profissional da população; promover oportunidades de emprego com estabilidade e remuneração adequadas; assim como uma efetiva igualdade de acesso e de condições de fruição aos bens necessários ao desenvolvimento das potencialidades de cada cidadão e ao exercício de uma cidadania ativa.

3. As crianças, à semelhança dos idosos e das pessoas com deficiência, pelos desafios específicos da etapa de desenvolvimento em que se encontram assim como pelo grau de

dependência dos cuidados e recursos familiares, apresentam uma particular vulnerabilidade à situação de pobreza que afeta as famílias em que se inserem.

4. A pobreza infantil não pode ser dissociada da quantidade e qualidade dos recursos disponíveis às famílias e à capacidade destas para a eles aceder e deles fazer uso adequado. Nesta perspetiva, encontrando-se a pobreza infantil fortemente associada à ausência de cuidadores ou à falta ou insuficiência de recursos (não apenas financeiros) por parte destes, entende-se que, sem prejuízo do combate às causas estruturais da pobreza, é necessário apoiar a família naquelas que são as suas principais fragilidades: qualificação, emprego, rendimento, habitação, para que esta possa garantir à criança as condições necessárias ao seu crescimento e desenvolvimento.

5. Não obstante esta prioridade no empoderamento das famílias enquanto estratégia de combate à pobreza infantil, não podemos deixar de reiterar o entendimento a que o superior interesse da criança obriga: sempre que a família não tenha capacidade para suprir as necessidades da criança, importa garantir a disponibilidade de serviços públicos de qualidade capazes de fazê-lo, sem prejuízo do trabalho a desenvolver na capacitação da família.

6. Tendo presente o enquadramento acima referido, o CAI entende oportuno partilhar uma breve reflexão relativa às prioridades e áreas de intervenção prioritárias previstas na Estratégia em análise, assim como uma abordagem mais pormenorizada relativa à prioridade estratégica: “Assegurar a todas as crianças e jovens, desde o início da vida, um processo de desenvolvimento integral e inclusivo” e em particular da área de intervenção prioritária P1.2 – “Promoção da parentalidade”, pela sua relevância no quadro das competências atribuídas por lei ao Comissariado dos Açores para a Infância.

7. Considerando o impacto da crise económica, da estabilidade e qualidade do emprego e do rendimento disponível das famílias na capacidade destas para fazer face às suas funções protetoras/cuidadoras, conforme reconhecido na proposta de estratégia assim como no diagnóstico que a antecede, salienta-se a relevância da inserção no mercado de trabalho, da estabilidade do emprego e da condignidade da remuneração no acesso, por parte das famílias,

a recursos próprios e suficientes, que permitam aumentar a sua autonomia e diminuir a dependência de prestações sociais.

8. Atendendo à existência de outros grupos particularmente vulneráveis ao fenómeno da pobreza e que se envolvem de forma estreita com a população infantojuvenil, como é o caso dos agregados monoparentais, as pessoas com deficiência e os idosos que, ao longo do tempo apresentam persistentemente taxas de risco de pobreza particularmente elevadas, entende-se que devem merecer, no contexto da estratégia, tratamento semelhante ao conferido à pobreza infantil, no âmbito da prioridade estratégica – reforçar a coesão social na Região.

9. Atendendo à referência expressa à intervenção em situações de negligência no âmbito da pobreza infantil afigura-se igualmente pertinente uma breve abordagem à pobreza como fator de risco e à negligência como situação de perigo. Sendo certo que a pobreza fragiliza a capacidade protetora/cuidadora das famílias não pode, contudo, ser estabelecida uma relação de causalidade entre a pobreza das famílias e as situações de perigo que afetam as crianças e jovens, conforme enquadradas no sistema de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens que integram essas famílias, entre as quais se inclui a negligência.

10. Importa, assim, assumir expressamente que nem a pobreza é causa direta da negligência nem esta ocorre exclusivamente em famílias em situação de pobreza. Refira-se, no entanto, que na ausência de fatores de proteção ou de compensação, a manutenção ou a agudização dos fatores de risco aumenta a probabilidade da verificação de situações de perigo para a concretização dos direitos da criança, o que reforça a importância do combate à pobreza.

11. Relativamente ao objetivo “detecção atempada e preventiva de situações de eventual negligência parental” e proposta de criação de uma “rede que assegure a sua sinalização, em articulação com os vários parceiros que interagem com as crianças e jovens”, afigura-se oportuno referir que: conforme previsto no sistema de promoção e proteção, a intervenção com vista à superação dos fatores de risco, nos quais se inclui a pobreza, cabe às entidades com competência em matéria de infância e juventude (ECMIJ). A sua intervenção em sede de risco está expressamente prevista no art.º 7.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em

Perigo (LPCJP), que estabelece, ainda, o modo como se processa a sua ação no plano da prevenção primária e secundária. Nos termos da mesma Lei de Proteção, compete ainda a estas entidades atuar nas situações de perigo quando a sua intervenção seja adequada e suficiente para o remover. Por seu turno, as CPCJ só estão legitimadas a intervir quando a criança ou jovem se encontre em situação de perigo à qual os pais, o representante legal ou o detentor da guarda de facto não se oponham de forma adequada a removê-lo nem a intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude se mostre adequada ou suficiente (cfr. art.ºs 3.º n.º 1 e 8.º da LPCJP).

Ainda nos termos do disposto na LPCJP as entidades que integram o primeiro patamar do sistema de promoção e proteção (“as pessoas singulares ou coletivas, públicas, cooperativas, sociais ou privadas que, por desenvolverem atividades nas áreas da infância e juventude” - alínea d) do art.º 5.º da LPCJP) estão obrigadas a comunicar às CPCJ as situações de perigo de que tenham conhecimento no exercício das suas funções, sempre que não possam, no exercício das suas competências, assegurar, em tempo útil, a proteção suficiente que as circunstâncias do caso exigem (cfr. art.º 65.º, n.º 1 da LPCJP).

A LPCJP determina, ainda, que todas as pessoas que tenham conhecimento de qualquer das situações de perigo previstas na LPCJP estão obrigadas a comunicá-las às ECMIJ, às autoridades policiais, à CPCJ ou às autoridades judiciais, sempre que esteja em causa a vida, a integridade física ou psíquica ou a liberdade da criança ou do jovem (cfr. art.º 66.º da LPCJP).

Acresce referir que, nos termos do art.º 22.º da mesma lei, as CPCJ na modalidade restrita funcionam em permanência.

Da arquitetura do sistema de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens e das normas orientadoras da intervenção resulta um sistema de sinalização das situações de perigo, nas quais se inclui a negligência, que funciona, necessariamente e entre outros não menos relevantes, segundo os princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade (cfr. alíneas d) e k) do art.º 4.º, art.ºs 6.º a 9.º e 65.º e seguintes, todos da LPCJP), ou seja, impondo que a intervenção de promoção e proteção seja exercida exclusivamente pelas entidades e

instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança ou do jovem em perigo, sucessivamente pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais.

Considera-se, assim, necessário prosseguir os esforços ao nível da informação, formação e sensibilização às diversas entidades que integram o primeiro patamar de intervenção, bem como quanto à promoção da qualidade e eficácia dessa intervenção.

12. Atendendo a que nos termos da LPCJP compete às CPCJ na modalidade alargada informar a comunidade sobre os direitos da criança e sensibilizá-la para os apoiar quando conheçam especiais dificuldades, colaborar com as entidades competentes tendo em vista a deteção dos factos e situações na área da sua competência territorial que afetem os direitos e interesses das crianças e jovens e colaborar com as entidades competentes no levantamento de carências, mobilização de recursos e elaboração de projetos (cfr. art.º 18.º da LPCJP);

Tendo em conta que compete ao CAI apoiar e acompanhar as CPCJ instaladas na RAA (alínea j) do art.º 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2016/A);

Considerando o plano de atividades do Comissariado dos Açores para a Infância e os objetivos estratégicos assumidos para o triénio 2017-2019;

Sem prejuízo do acima referido relativamente à legitimidade para intervenção em situações de risco e de perigo, considera-se que estão reunidas as condições para se dar execução à ação que prevê “através do Comissariado dos Açores para a Infância, garantir as condições técnicas e operacionais para o desenvolvimento de ações de sensibilização dinamizadas pelas CPCJ na sua modalidade alargada, sobre o exercício de uma parentalidade responsável, logo desde a gravidez”.

Importa, contudo, salientar que, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 12.º da LPCJP as Comissões “deliberam com imparcialidade e autonomia”. Assim, o CAI, conforme previsto no seu plano de atividades, incentiva as CPCJ a desenvolverem planos de prevenção e disponibiliza-lhes o apoio, a informação e o acesso a recursos no sentido destas incluírem, nos

seus planos de atividades iniciativas de índole preventiva relativas à negligência, como a outras situações de perigo que assumam particular relevância no concelho em causa, mas não pode determinar as ações a desenvolver pelas CPCJ, contempladas no âmbito dos respetivos planos de atividades, aprovados pela própria CPCJ em modalidade alargada.

13. Conforme referido em sede de auscultação, o CAI considera oportuno reiterar algumas áreas de intervenção que entende como prioritárias na proteção das crianças e jovens e na promoção dos seus direitos, já enquadradas ou enquadráveis na Estratégia em análise:

a) Potenciar as competências protetivas das famílias proporcionando-lhes um acompanhamento de proximidade e o acesso aos meios que permitam a sua efetivação, designadamente através de um maior recurso ao apoio de ajudantes sociofamiliares para promoção de competências, independentemente da atribuição de qualquer prestação pecuniária.

b) Estabelecer mecanismos que contrariem a falta de perspetiva de autonomização das famílias sempre que esta se verifique, designadamente reconhecendo que nem sempre a falta de capacidades e/ou competências parentais surge associada a falta de recursos económicos e aprofundando a dimensão de intervenção social da prestação de RSI.

c) Adotar práticas de aferição da eficácia da prestação de serviços sociais assentes em indicadores objetivos que informem a tomada de decisão e atestem a qualidade das respostas sociais.

d) Estabelecer critérios de referenciação e de admissão às respostas sociais dirigidas à infância (ama, creche e ATL) e assegurar a disponibilidade de meios, incluindo ao nível do transporte, que garantam a sua frequência pelas crianças cujo desenvolvimento e proteção requerem a complementaridade/intervenção de outros contextos de socialização para além do familiar. Pretende-se estabelecer procedimentos de encaminhamento e de admissão em respostas sociais dirigidas à infância e juventude que garantam que a criança/jovem não é encaminhada para frequência de uma determinada tipologia de resposta social, mas sim para a resposta e instituição que em concreto, pela sua estrutura, organização, funcionamento ou recursos,

reúna as melhores condições para fazer face às características daquela criança ou jovem em particular.

e) Definir procedimentos ao nível da admissão de crianças nestas respostas sociais que acautelem a conciliação entre as necessidades das crianças e as características e recursos das diferentes instituições e assegurar uma distribuição equitativa das respostas no território da Região.

f) Garantir uma resposta efetiva no âmbito da intervenção precoce, sempre que necessário.

g) Disponibilizar os apoios necessários no decurso de todo o percurso escolar das crianças e jovens, destacando o papel da ação social escolar (ASE) e dos instrumentos de apoio às famílias (prestações pecuniárias e de ação social). A ASE e o Prosucesso podem assumir um papel de grande relevo enquanto fatores potenciadores da igualdade de oportunidades, contribuindo para eliminar ou atenuar as desigualdades com que muitas crianças chegam ao contexto da escola.

h) Reforçar a disponibilidade de atividades estruturadas e diversificadas, associadas a áreas de interesse dos jovens, destinadas a jovens com idade superior a 12 anos que promovam o desenvolvimento de competências pessoais e sociais visando facilitar a sua autonomização e transição para o mundo do trabalho, com especial incidência em adolescentes que beneficiem de medida de promoção e proteção de apoio para autonomia de vida em alternativa ou subsequente à execução de medida de promoção e proteção de acolhimento residencial.

i) Investir na disponibilização de oportunidades educativas e formativas de qualidade (nas quais se incluem os programas de aquisição de competências), adequadas aos interesses dos jovens e às características do mercado de trabalho, que contribuam para a eliminação das discrepâncias que por vezes se verificam entre a qualificação académica e as competências efetivamente adquiridas e, conseqüentemente, facilitem o ingresso no mercado de trabalho.

j) Potenciar projetos de intervenção local suscetíveis de gerar emprego estável, condignamente remunerado e com potencial de desenvolvimento económico.



O Comissariado dos Açores para a Infância destaca a pertinência da aprovação de uma estratégia de combate à pobreza na Região Autónoma dos Açores e subscreve o objetivo enunciado de melhoria da articulação e coerência das políticas públicas, pelo impacto positivo que se estima que terá no combate a este problema.

O Comissariado dos Açores para a Infância subscreve como prioridade assegurar a todas as crianças e jovens, desde o início da vida, um processo de desenvolvimento integral e inclusivo o qual considera ser uma condição essencial para a realização pessoal e bem-estar do indivíduo, mas, também, para o desenvolvimento e prosperidade das sociedades.

O parecer foi aprovado por unanimidade em reunião do Conselho Regional, na modalidade alargada, no dia 23 de janeiro de 2018.

## **2. Inserção de grelhas de avaliação nos sistemas informáticos das Unidades de Saúde de Ilha do Serviço Regional de Saúde**

Já referimos que o sistema de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens se organiza segundo um princípio de subsidiariedade, tendo no primeiro patamar de intervenção as entidades com competência em matéria de infância e juventude, entre as quais se incluem as estruturas do âmbito da saúde.

Vimos, também, que à sua intervenção ao nível da prevenção primária e secundária acresce uma intervenção dirigida à proteção das crianças e jovens, no âmbito da qual cabe às ECMIJ avaliar, diagnosticar e intervir em situações de perigo (al. a) do n.º 4 do art.º 7.º LPCJP); acompanhar a criança ou o jovem e sua família/cuidadores na execução de um plano de intervenção que a própria entidade define, mas que terá que ter a anuência daqueles (al. c) do n.º 4 do art.º 7.º); acompanhar a criança ou o jovem e sua família/cuidadores na execução de um plano definido em colaboração com outras entidades e igualmente consensual (al. c) do n.º 4 do art.º 7.º); e executar atos materiais inerentes às medidas de promoção e proteção aplicadas pela comissão de proteção ou pelo tribunal, de que sejam incumbidas nos termos de acordo de promoção e proteção ou da decisão judicial (al. d) do n.º 4 do art.º 7.º).

A nova redação do art.º 7.º da LPCJP, designadamente o disposto no seu n.º 5, passou a impor que a ECMIJ mantenha, no decorrer da sua intervenção de promoção e proteção, um registo atualizado com a descrição sumária de todas as diligências realizadas e o resultado dessas diligências.

Os serviços de saúde, pelo papel que desempenham no acompanhamento dos pais ainda antes do nascimento e ao longo da vida das crianças e jovens dos Açores, ocupam uma posição privilegiada na deteção precoce, encaminhamento adequado e intervenção atempada em situações de perigo.

A plena realização das suas competências enquanto entidade de primeira linha com competência em matéria de infância e juventude, implica a organização dos serviços e a sua dotação com instrumentos facilitadores que contribuam, simultaneamente, para a qualificação da sua ação.

Assim, a facilidade de acesso aos instrumentos de avaliação e diagnóstico por parte dos profissionais de saúde favorece a sua intervenção. Neste sentido, de forma a identificar o mais precocemente possível as situações de risco e de perigo com ferramentas uniformes em toda a região, recomenda-se a **inserção de grelhas de avaliação nos sistemas informáticos das Unidades de Saúde de Ilha do Serviço Regional de Saúde**, a serem aplicadas, em especial, nas consultas referentes a idades-chave da vigilância.

### 3. Revisão da Circular Normativa da Direção Regional de Saúde n.º 34, de 16 de dezembro de 2014

A Circular Normativa da Direção Regional de Saúde n.º 34, de 16 de dezembro de 2014, tendo em conta que “os maus tratos em crianças e jovens são entendidos, atualmente, como um verdadeiro problema de saúde pública a nível mundial”, que “a intervenção processa-se segundo um modelo que estabelece três níveis de intervenção” e que “no primeiro nível é atribuída legitimidade às entidades com competência em matéria de infância e juventude – ou seja, as que têm ação privilegiada em domínios como os da saúde...”, determinou um conjunto

de importantes procedimentos atinentes a dar cumprimento ao dever de colaboração com as comissões de proteção de crianças e jovens, com vista à “circulação e permuta criteriosa de informação pertinente entre profissionais e estruturas” e a “responder em tempo útil às solicitações das CPCJ”.

A referida Circular Normativa estabelece um conjunto de prazos de resposta e intervenção das entidades do Serviço Regional de Saúde, designadamente: Resposta aos pedidos de informação apresentados pelas comissões de proteção no prazo de 5 dias úteis após a receção do pedido; Atribuição de carácter prioritário com atendimento obrigatório em 72 horas aos pedidos de avaliação clínica em medicina geral e familiar e avaliação psicológica que resultem do encaminhamento de crianças e jovens efetuados por comissões de proteção; Resposta em 5 dias úteis aos pedidos de consulta urgente de especialidade apresentados aos Hospitais EPE sempre que justificado pelo médico de medicina geral e familiar; Cumprimento do princípio da privacidade e respeito pela confidencialidade e proteção de dados pessoais.

Considerando a relevância das matérias objeto da Circular Normativa n.º 34 e a importância da resposta das entidades da saúde na abordagem a situações de perigo que comportem esta dimensão, seja ao nível do diagnóstico, seja ao nível da intervenção de promoção e proteção, recomenda-se a sua revisão de modo a consagrar os seguintes aspetos:

- **Enquadramento da intervenção das entidades da saúde à luz da redação atual do artigo 7.º da LPCJP**, sobre o qual nos referimos no ponto 1.1 capítulo IV deste Relatório.

- **Adequação das orientações atinentes à disponibilização de dados pessoais sensíveis ao regime do novo artigo n.º 13.º-A da LPCJP<sup>32</sup>**, nos termos do qual o tratamento de dados pessoais sensíveis, designadamente informação clínica, depende do consentimento escrito, específico e informado do titular dos dados ou do seu representante legal no caso de criança ou jovem menor de 18 anos. Note-se que a declaração de consentimento acompanha o pedido

---

<sup>32</sup> Este artigo foi aditado com a revisão da Lei em 2015 e é, por isso, posterior à Circular Normativa n.º 34.

de informação, o qual é dirigido ao respetivo diretor clínico, sempre que a entidade detentora da informação seja uma unidade de saúde<sup>33</sup>.

**-Implementação de um sistema de registo que permita aferir o volume de pedidos quer de informação, quer de consultas, às áreas médicas solicitadas,** para monitorização e avaliação do cumprimento destas orientações e garantir a melhor resposta das diversas entidades da saúde, no sentido do cumprimento dos prazos definidos.

**4. Implementação de um mecanismo de controlo, intervenção e comunicação que permita atuar junto da criança ou do jovem, dos pais, do representante legal ou de quem tem a guarda de facto, numa perspetiva de promoção dos direitos e proteção do perigo, sempre que a criança ou o jovem não compareça a consulta de vigilância da saúde infantil e juvenil, a consulta de especialidade ou a tratamento médico**

A intervenção para promoção dos direitos e proteção da criança ou jovem em perigo tem lugar quando, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 3.º da LPCJP, os pais, o representante legal ou quem tem 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 e os pais, o representante legal ou o detentor da guarda de facto não se oponham de modo adequado a removê-lo.

O elenco do nº 2 do art.º 3.º da LPCJP especifica algumas situações de perigo, entre elas, aquela em que a criança ou o jovem não recebem os cuidados adequados à sua idade e situação pessoal.

A ausência de vigilância da saúde da criança ou do jovem, assim como a não prestação de cuidados médicos sempre que a situação particular da criança ou do jovem o exija, constituem

---

<sup>33</sup> Esta disposição legal deverá interpretar-se em sentido amplo, incluindo hospitais, centros de saúde e outras unidades do sistema de saúde.

um perigo para a sua saúde, havendo situações em que tal perigo pode afetar o bem-estar e o desenvolvimento e, por essa via, comprometer o futuro.

Aos titulares das responsabilidades parentais cabem “responsabilidades de guarda, de educação, de representação, de administração de bens, de convívio e de relacionamento pessoal, de vigilância educativa, de assistência”<sup>34</sup>.

Trata-se de um “complexo de faculdades legalmente cometidas aos pais, para as desempenharem no interesse dos filhos, em ordem a assegurar o seu apropriado sustento, saúde, segurança, educação e administração de bens (art.º 1878.º do CC)”<sup>35</sup>.

As responsabilidades parentais são, assim, de exercício vinculado ao interesse da criança ou do jovem a que respeitam, não estando na livre disponibilidade dos pais/representante legal, o seu exercício.

A não comparência da criança ou do jovem às consultas de vigilância da saúde ou a consulta ou tratamento de especialidade de que necessite, seja por omissão direta dos titulares das responsabilidades parentais, seja por omissão da criança ou do jovem a que aqueles não se oponham, configura uma situação de perigo que deve ser tratada como tal pelo sistema, sob pena de consequências mais gravosas para a própria criança ou jovem e até para o sistema de saúde e para a sociedade em geral que poderá ter que lidar, mais tarde, com uma situação de contornos já mais difíceis.

Definido o problema e, considerando que uma das linhas orientadoras do Programa Nacional de Saúde Infantil e Juvenil é a “deteção precoce, acompanhamento e encaminhamento de situações que possam afetar negativamente a saúde da criança e que sejam passíveis de correção”<sup>36</sup>, importa, por isso, conceber e implementar um **mecanismo de controlo, intervenção e comunicação** que permita atuar junto da criança ou do jovem, dos pais, do

---

<sup>34</sup> H.L.Farinha, António / Conceição Lavadinho, *Mediação familiar e responsabilidades parentais*, Coimbra, Livraria Almedana, 1997, p.49.

<sup>35</sup> Bolieiro, Helena / Guerra, Paulo, *A criança e a família – Uma questão de direito(s)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009 p.155.

<sup>36</sup> Programa Nacional de Saúde Infantil e Juvenil, aprovado pela Norma nº 010/2013 de 31/05/2013 da Direção Geral de Saúde.

representante legal ou de quem tem a guarda de facto, numa perspetiva de promoção dos direitos e proteção do perigo, sempre que a criança ou o jovem não compareça a consulta de vigilância da saúde infantil e juvenil, a consulta de especialidade ou a tratamento médico.

### 5. Sistematização da atividade dos Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco de forma que se torne possível analisar as situações de crianças e jovens em perigo que cada entidade acompanhou e perceber as respostas e encaminhamentos efetuados ao nível da saúde

O Despacho da Secretaria Regional da Saúde n.º 2085/2015, de 14 de setembro, criou os núcleos de apoio a crianças e jovens em risco nas Unidades de Saúde de Ilha e nos hospitais com atendimento pediátrico.

Estes núcleos, constituídos por equipas multidisciplinares às quais cabe, entre outras funções, apoiar os profissionais dos serviços de saúde na sua intervenção, coletar e organizar a informação casuística sobre as situações de maus tratos em crianças e jovens atendidos na USI ou no hospital, prestar apoio de consultadoria aos profissionais e equipas de saúde no que respeita à sinalização, acompanhamento ou encaminhamento dos casos e gerir, a título excecional, as situações clínicas que, pelas características que apresentem, possam ser acompanhadas a nível da USI ou do hospital e que, pelo seu carácter de urgência em matéria de perigo, transcendam as capacidades de intervenção de outros profissionais ou equipas da instituição.

O conhecimento da ação desenvolvida por estes núcleos na promoção dos direitos e na proteção de crianças e jovens em perigo afigura-se como um recurso muito relevante quer ao nível da situação das crianças e jovens na Região, quer ao nível do acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos regionais na promoção dos direitos e na proteção de crianças e jovens.

Atento o exposto, recomenda-se que a **atividade dos Núcleos seja sistematizada** de forma que se torne possível analisar as situações de crianças e jovens em perigo que cada entidade

acompanhou e se percebam as respostas e encaminhamentos efetuados ao nível da saúde, salvaguardando o melhor e mais abrangente conhecimento da realidade da região.

## 6. Melhoria das respostas na área da saúde mental infantojuvenil

As perturbações psiquiátricas da infância e da adolescência trazem grandes encargos à sociedade, quer em termos humanos quer financeiros, e muitas delas podem ser precursoras de perturbações na idade adulta.

Em saúde mental da infância e da adolescência é por vezes difícil traçar uma fronteira entre o normal e o patológico. Por si só um sintoma não implica necessariamente a existência de psicopatologia (diversos sintomas podem aparecer ao longo do desenvolvimento normal de uma criança, sendo geralmente transitórios e sem evolução patológica)<sup>37</sup>. Por outro lado, o mesmo sintoma pode estar presente nos mais variados quadros psicopatológicos. Estes pressupostos remetem para uma intervenção o mais precoce possível.

Assim, se por um lado, as unidades de saúde da região possuem respostas para uma intervenção integrada, não só pelo conhecimento das famílias e da sua trajetória de vida como pelo conhecimento das necessidades e recursos locais. Denota-se ainda, necessidade de criar no Sistema Regional de Saúde, condições para a **melhoria das respostas na área da saúde mental infantojuvenil**, face às solicitações que cada vez mais são emergentes, o diagnóstico de situações psicopatológicas e de risco e a implementação atempada de estratégias preventivas e terapêuticas deve transformar-se numa prioridade, que potencie ganhos futuros.

## 7. Proteger os direitos à imagem e à privacidade das crianças

Dispõe o art.º 16.º da Convenção sobre os Direitos da Criança: «1. *Nenhuma criança pode ser sujeita a intromissões arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou correspondência, nem a ofensas ilegais à sua honra e reputação.*

---

<sup>37</sup> Santos, MC (2015). Problemas de Saúde Mental em Crianças e Adolescentes - Identificar, Avaliar e Intervir. Lisboa. Edições sílabo. 2ª edição.

2. *A criança tem direito à proteção da lei contra tais intromissões ou ofensas.»*

O Direito da Família contemporâneo reforça, de forma inequívoca, a centralidade da proteção das crianças e jovens, enquanto desiderato essencial ao seu desenvolvimento integral e harmonioso, na sua dimensão física, intelectual e moral, e em condições de liberdade e dignidade que garantam à criança e adolescente o bem-estar indispensável a uma infância saudável e feliz.

O *superior interesse da criança* reflete-se num estatuto *de* proteção reforçado o que justifica a tomada de decisões contrárias à vontade dos titulares da responsabilidade parental ou de quem tem a criança a seu cargo, sempre que o respeito pelos direitos da criança o justifique. Nesta ótica é, hoje, entendido como um princípio fundamental orientador do interesse público, a prosseguir pela sociedade e pelo Estado, e no reconhecimento de que a criança é ela própria titular de direitos fundamentais, com progressiva capacidade para o seu exercício autónomo em função da sua idade, maturidade e desenvolvimento.

Compreender que vivemos num mundo fortemente condicionado pelas tecnologias da comunicação e informação, com impactos na alteração e diversificação das formas tradicionais de interação humana - internet, redes sociais, *cloud*, que possibilitam a partilha ilimitada de conteúdos em tempo real passou a ser uma realidade tão trivial quanto acessível a uma geração que cresce imersa nos *smartphones*, *tablets*, portáteis, *webcams* e *wi-fi* - entender a dimensão de tal mudança, significa perceber que a sociedade atual, encerra um novo conjunto de ameaças e perigos que, devido à frequência e ao excesso com que é exposta a imagem e intimidade de crianças e jovens, coloca em causa a efetiva proteção de seus direitos e garantias fundamentais, o que requer particular atenção da sociedade.

As violações aos direitos das crianças e jovens, por serem realidades sociais que se manifestam de diversas formas, na medida que tanto podem resultar em violência física ou psíquica, exigem do Estado atuações cada vez mais específicas na sua dissuasão e combate. No atual contexto, e no caso particular dos direitos de personalidade das crianças e jovens – em especial do direito à imagem e à proteção da vida privada – importa, pois, refletir sobre a (re)definição



dos limites a partir dos quais se deve considerar abusiva a intromissão na vida privada das crianças, ainda que com o consentimento dos pais.

Quanto à tutela da privacidade das crianças e jovens, são direitos de personalidade todos os que, dispersos pelo ordenamento jurídico, asseguram a tutela da pessoa humana, e sem os quais esta não existiria como tal. No essencial, são todos os direitos que protegem a integridade física e moral da pessoa e sem os quais todos os outros direitos subjetivos perdem o seu valor. O princípio da dignidade da pessoa humana significa, portanto, o pleno respeito e a integridade desses direitos basilares, pelo Estado e pelas pessoas, umas em relação às outras.

A proteção da infância (art.º 69.º da CRP), enquanto imperativo constitucional assente em direitos pessoais de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, mostra-se diretamente aplicável e vincula todas as entidades públicas e privadas (art.º 18.º CRP). É neste quadro de valores contemporâneo que a defesa dos direitos de personalidade das crianças e jovens deve ser considerada e, no reconhecimento da sua particular vulnerabilidade.

Neste pressuposto, afigura-se evidente a necessidade de diferenciar a tutela da personalidade infantojuvenil, com especial reforço na proteção dos direitos fundamentais das crianças, seja quando se apresentam como credoras prioritárias do direito à saúde, à educação, etc., seja enquanto titulares do direito à imagem, à intimidade e à reserva da vida privada.

Entre os direitos pessoais, o reconhecimento constitucional do direito à imagem e do direito à reserva da vida privada e familiar (art.º 26.º CRP) assevera a sua aplicabilidade a todo e qualquer cidadão, incluindo às crianças e jovens que, apesar da sua condição de menoridade civil veem reconhecidos na sua pessoa idênticos direitos. Em igual medida, também a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 consagra, no seu art.º 16.º, a proteção da intimidade e da privacidade da criança, considerando abusivas todas as interferências arbitrárias ou ilegais em relação aos seus assuntos pessoais e familiares.

A promoção dos direitos e proteção da criança no sentido de garantir o seu desenvolvimento integral implica que, em caso de confronto com outros direitos fundamentais prevaleça

sempre o *superior interesse da criança* e do jovem que, abrange também a restrição de outros direitos como o de liberdade de expressão ou de informação e comunicação.

A família, na figura dos representantes legais – em geral os pais – é o principal garante do respeito dos direitos da personalidade das crianças e jovens, cabendo-lhe cuidar do bem-estar daqueles, de modo a prevenir situações suscetíveis de comprometer o seu pleno desenvolvimento. A este propósito, impõe-se referir que as decisões parentais (também as sociais e Estatais) são inevitavelmente norteadas pelo superior interesse da criança e do jovem com finalidade de proteger e garantir a sua segurança.

Todavia, o direito das crianças e dos jovens à sua intimidade não pode servir de pretexto para a omissão dos deveres parentais, quando esteja em causa a segurança e o bem-estar dos filhos. É essencial perceber que a prática de atos que interfiram na sua esfera subjetiva visa, em primeira instância, a sua proteção. Isto é, na dicotomia entre o direito dos filhos e as responsabilidades parentais, é o *interesse da criança* que, além da adequação e proporcionalidade, servirá de critério conciliador entre os bens jurídicos envolvidos.

A lei confere uma proteção genérica contra ofensas à personalidade física ou moral do indivíduo, proibindo a exposição e reprodução para fins comerciais do retrato de uma pessoa sem o seu consentimento. Mas, se é certo que o direito à imagem e o direito à reserva da intimidade privada são relativamente disponíveis para os adultos – que podem consentir intromissões com propósitos comerciais (como seja a participação em ensaios fotográficos, filmes, peças teatrais ou nos mais diversos formatos de entretenimento televisivo, com os *reality shows* à cabeça) – quando se trata de crianças e jovens não existe semelhante disponibilidade subjetiva, pela ausência de capacidade jurídica para o consentimento necessário, considerando que a criança ou jovem ainda não atingiram a maturação necessária ao exercício autónomo da tomada de decisão. Na circunstância, é aos pais que caberá a responsabilidade de decidir, tal significará que qualquer decisão que desconsidere o *interesse superior da criança* ou jovem configura um exercício abusivo da autoridade parental, por extravasar os limites do seu fundamento material. No mais, a autorização prestada pelo

representante legal pode e deve considerar a opinião da criança ou jovem em decisões sobre a sua própria vida, tanto mais quanto maior for o seu discernimento para a autodeterminação e a capacidade para construir a sua personalidade.

Neste âmbito tem-se presente o acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 25 de junho de 2015, sobre regulação das responsabilidades parentais e cibercrime, que confirmou a decisão proferida em primeira instância que impunha aos pais «(...) o dever de abster-se de divulgar fotografias ou informações que permitissem identificar a filha nas redes sociais». A imposição trouxe de novo – a par da constatação judicial da evidência dos riscos associados à exposição, pelos próprios pais ou por terceiros, de informações relativas aos filhos nas redes sociais – a afirmação de que esta é uma obrigação parental «(...) tão natural quanto garantir o sustento, a saúde e a educação e o respeito pelos demais direitos, designadamente o direito à imagem e à reserva da intimidade da vida privada».

A ênfase estará, portanto, na conceção de que o exercício das responsabilidades parentais importa – para além da responsabilidade de zelar pela segurança e saúde da criança, de prover o seu sustento, dirigir a sua educação e representá-la (art.º 1878.º do Código Civil) – todos os deveres necessários a garantir o respeito pelos seus direitos de personalidade, como à reserva da sua vida privada, da sua imagem e dos seus dados pessoais. Dessarte, quando em conflito com outros direitos e valores também fundamentais – como o são direito à liberdade de expressão, à não ingerência do Estado na vida privada dos cidadãos e a autodeterminação individual – semelhantes restrições, perante o *superior interesse da criança*, mostram-se adequadas e proporcionais à salvaguarda dos direitos à imagem e à reserva da intimidade da vida privada da criança e jovem.

#### **A necessidade de reflexão sobre a exposição pública da criança e do jovem**

Se antes a liberdade de expressão, da perspetiva de uma pessoa comum, estava circunscrita ao meio social em que o indivíduo se inseria – o exercício desse direito estava intimamente condicionado por fatores como o acesso aos órgãos de comunicação social ou a condição económica – o advento da internet trouxe uma nova dimensão à liberdade de expressão (*lato*

*sensu*), de envolvimento igualitária, em que qualquer pessoa dispõe da mesma ferramenta para se expressar, com potencialidade de alcance tão vasta quanto a velocidade com que se dissemina a informação.

O poder de que ora dispõem as pessoas para comunicarem entre si e com o mundo, a que acresce a possibilidade de serem elas próprias a criar e divulgar conteúdos, democratizou a publicitação das informações, trazendo todos para dentro desse – até então – círculo restrito.

Contudo, a generalização da utilização da internet e das redes sociais, bem como a incessável – e, tantas vezes, insaciável – capacidade de estarmos *conectados*, são também o ambiente propício ao aparecimento de novos conflitos e realidades que urgem ser (re)pensadas e enfrentadas. Assim mesmo, a aleatoriedade e imprevisibilidade da troca de informações, opiniões, vídeos, fotos, intimidade, pela facilidade de propagação, reprodução e acesso, configuram um perigo real, para os direitos de personalidade, como sejam a honra a privacidade, ou o direito à imagem.

No que concerne à efetiva proteção dos direitos da infância, não podem ser ignoradas as responsabilidades decorrentes de eventuais excessos e distorções, tornando imperativo o combate aos riscos da exposição da criança. A exibição da intimidade da criança ou jovem, pode levar a uma crise de personalidade, considerando que ainda se encontra em desenvolvimento. Além de que, a par da violação dos seus direitos fundamentais, o risco da exposição da criança no ciberespaço favorece a prática de outras atividades ilícitas, como a criminalidade sexual sobre crianças, a usurpação da identidade ou *ciberbullying*.

Neste contexto, merece particular preocupação o modo como, diariamente, se assiste à sobre-exposição de crianças pelos próprios progenitores – com fotos de cada passo e a reprodução das suas conversas privadas – desmedida e muitas vezes desrespeitadora dos seus mais elementares direitos, em que a perda de noção dos limites entre o que é público e o que deve permanecer na esfera privada, alimentam o *voyeurismo*.

A sobre-exposição da vida privada na *rede* reclama, noutra medida, uma reflexão sobre a forma como os pais orientam a educação das crianças para o uso destas novas ferramentas

comunicacionais. Conquanto *nativas digitais*, as crianças ainda se encontram no processo de maturação necessário à compreensão dos conteúdos disponíveis, tornando impreterível a mediação dos pais no uso das tecnologias e, sobretudo, que estes possam ser bons modelos de conduta.

## 8. Alargamento da ocupação dos tempos livres a todo o período de escolaridade

Na Região Autónoma dos Açores a generalidade das respostas dirigidas à ocupação dos tempos livres atualmente existentes tem como destinatários as crianças que frequentam o 1.º ciclo, conforme o estabelecido no Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2002/A, de 21 janeiro de 2002. No entanto, existem algumas experiências, embora de natureza pontual, dirigidas a crianças que frequentam a pré-escola da rede pública ou que já cumpriram o 1.º ciclo de escolaridade.

Segundo alguns autores o tempo livre constitui “uma escola paralela” na medida em que proporciona oportunidades de aprendizagem e de socialização com impactos importantes na educação e formação das crianças e jovens. Nessa medida, revela-se premente o reforço do apoio à família e à infância no sentido de contribuir para a conciliação das suas responsabilidades profissionais e parentais e, paralelamente potenciar as oportunidades de intervenção ao nível da prevenção e da precocidade na reparação, de modo a atuar sobre os fatores que se encontram na génese dos comportamentos de risco ou no agravamento da sua severidade.

A alteração introduzida ao Estatuto do Ensino Particular Cooperativo e Solidário<sup>38</sup> pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro, ao alterar a definição de centro de atividades de tempos livres (CATL) ampliando a sua abrangência, uma vez que estas respostas sociais passam a destinar-se a crianças e jovens desde o pré-escolar e durante a escolaridade obrigatória (e já não desde o ingresso no ensino básico até aos 12 anos) veio dar cumprimento

---

<sup>38</sup> Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2005/A, de 4 de novembro, alterado e republicado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 6/2008/A, de 6 de março, e 11/2013/A, de 22 de agosto.

ao alargamento da ocupação dos tempos livres a faixas etárias mais velhas, previsto no Programa do XII Governo Regional dos Açores e insere-se nas medidas de apoio à família no que concerne à promoção de condições para a conciliação da vida profissional e familiar, em linha com o art.º 31.º , n.º 2 da Convenção sobre os Direitos da Criança: “Os Estados Partes respeitam e promovem o direito da criança de participar plenamente na vida cultural e artística e encorajam a organização, em seu benefício, de formas adequadas de tempos livres e de atividades recreativas, artísticas e culturais, em condições de igualdade”. A intervenção que se visa desenvolver é bastante mais abrangente na medida em que pretende: contribuir para a redução do absentismo, do abandono e insucesso escolares, considerando que a exclusão escolar potencia outras formas de exclusão; contribuir para a adoção de estilos de vida saudáveis; contribuir para a promoção de princípios de cidadania e de comportamentos não discriminatórios em função do sexo, idade, deficiência, etnia, orientação sexual ou religião ou credo; contribuir para a promoção de relacionamentos saudáveis - entre pares e ao nível das relações íntimas; promover a aproximação entre Família e a Escola; apoiar os pais ou cuidadores no exercício das suas responsabilidades parentais; contribuir para o conhecimento e preservação das tradições das comunidades; promover a participação das crianças e jovens na vida das respetivas comunidades.

O alargamento da ocupação estruturada dos tempos livres a crianças e jovens de todos os ciclos e do pré-escolar, em particular do 2.º e do 3.º, constitui, na atualidade, uma prioridade considerando o alcance dos seus impactos a nível social e educativo. Tal necessidade é suportada, de forma consistente, nas alterações registadas nas dinâmicas familiares nas últimas décadas resultantes da integração massiva da mulher no mercado de trabalho, do aumento dos agregados familiares monoparentais, entre outros; nas dinâmicas típicas da adolescência e da influência dos contextos onde decorre; no número de processos de promoção e proteção acompanhados no âmbito das CPCJ relativos a crianças com mais de 12 anos bem como em alguns indicadores relativos à vida escolar. De igual modo, as Recomendações emanadas por alguns organismos europeus são evidentes quanto à

necessidade de intensificar os esforços nos domínios da prevenção e da intervenção precoce, diligências que a Região deverá intensificar.

## **9. Desenvolvimento de um programa abrangente de prevenção e intervenção em situações de negligência de crianças e jovens**

No passado recente tem-se assistido a um maior recurso a medidas de promoção e proteção que mantêm as crianças nas famílias, quer por desígnio legal e no seguimento de evidência científica quanto ao impacto da aplicação de medida de acolhimento residencial quer pela importância do estabelecimento e manutenção de laços afetivos para o desenvolvimento das crianças.

Não obstante, muitas famílias continuam a debater-se com uma manifesta falta de recursos (financeiros, conhecimentos ou competências) que se traduz em incapacidade de responder adequadamente às necessidades dos filhos, designadamente no que respeita a cuidados físicos, educacionais, de afeto e de supervisão, essenciais ao seu pleno desenvolvimento. Note-se que a ausência ou a insuficiência das competências parentais não é uma realidade exclusiva dos contextos sociais mais desfavorecidos, verificando-se em agregados familiares com diversos níveis de recursos financeiros e educacionais.

A negligência continua a ser a segunda situação de perigo sinalizada às comissões de proteção de crianças e jovens, da Região, como do país.

A negligência parental tem sido objeto de investigação, também em Portugal (refira-se, por exemplo, os trabalhos de Bronfenbrenner, DePanfilis e de Calheiros) que contribuem para a compreensão do fenómeno bem como para a avaliação das respostas existentes, apresentando contributos para a adequação da intervenção junto das famílias.

Encontramos então uma conceção de negligência enquanto a forma de mau-trato mais difícil de identificar, consistindo na falha na provisão das necessidades da criança decorrente de omissões parentais no cuidar constituindo uma ameaça ao seu desenvolvimento e bem-estar

que inclui a negligência física (falta de cuidados básicos à criança ao nível das suas necessidades físicas – habitação, alimentação, higiene, vestuário, acompanhamento da saúde física), a negligência educacional (omissões parentais quanto à frequência e acompanhamento escolar, desenvolvimento e saúde física e mental da criança) e negligência ao nível da supervisão (omissões ao nível dos cuidados com a segurança física, socialização, estimulação e acompanhamento aos filhos menores).

Relativamente aos aspetos considerados como determinantes da negligência há a registar uma abordagem cada vez mais social e multifacetada assente no entendimento de que o fenómeno da negligência integra uma multiplicidade de variáveis de natureza diversa, de cuja interação resultam os comportamentos abusivos, como é o caso da negligência. Incluem-se nestas variáveis aspetos trazidos para a situação pelo próprio sujeito que maltrata (incluindo fatores como a experiência dos pais enquanto crianças, a saúde mental dos pais, a história e o nível de desenvolvimento parental, os sentimentos em relação aos filhos e a compreensão do desenvolvimento da criança o do impacto da sua atuação enquanto pais); variáveis relacionadas com o meio imediato da criança e da família (onde se incluem fatores como a constituição e a natureza da família, a saúde e o temperamento da criança e dos demais elementos da família, a relação entre progenitores/cuidadores e que podem atenuar ou acentuar as potencialidades e as fragilidades parentais); variáveis de ordem social (nas quais se incluem as características da família alargada e da comunidade em que se insere e os fatores económicos que as influenciam, incluindo fatores como o trabalho, o desemprego e a inclusão ou o isolamento social); assim como variáveis de natureza cultural (onde se integram, por exemplo, as atitudes sociais em relação à violência, crenças relativas à forma de educar e disciplinar as crianças, expectativas em relação à criança em casa, na escola e na comunidade).

Com base neste entendimento, a prevenção da negligência parental, assim como a intervenção com famílias negligentes implica um conjunto de estratégias que respondam ao comportamento e à relação negligentes, mas também aos restantes fatores de risco associados a estas famílias.



Responder de forma adequada às necessidades de desenvolvimento das crianças e dos cuidadores implica, necessariamente uma intervenção a todos estes níveis: diretamente junto da criança e das famílias (individualizada, tendo em conta o funcionamento dos seus membros individualmente, da família enquanto sistema e da relação com a comunidade) e da comunidade (dotando-as de recursos comunitários passíveis de se assumirem enquanto rede de suporte social que, de forma culturalmente contextualizada, possa promover uma crescente intolerância às dinâmicas e comportamentos negligentes). Importará assim conjugar a intervenção direta junto da criança e da família, disponibilizando-lhes, no imediato, os recursos concretos para fazer face às necessidades básicas das crianças nas famílias, quando for esse o caso, com a construção de redes de suporte social capazes de apoiar as famílias a longo prazo na consolidação e no exercício das suas competências parentais.

Não obstante terem aumentado as respostas dirigidas à problemática da negligência, a persistência do problema e a sua posição relativa face às demais situações de perigo apontam para a necessidade de sistematização do trabalho a desenvolver com as famílias no sentido da sua capacitação para o exercício das responsabilidades parentais, em contexto comunitário e de forma continuada e objeto de avaliação em função do seu impacto ao nível das competências parentais.

Reproduz-se aqui o que se disse no ponto 1. do presente Capítulo, - “que da arquitetura do sistema de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens e das normas orientadoras da intervenção resulta um sistema de sinalização das situações de perigo, nas quais se inclui a negligência, que funciona, necessariamente e entre outros não menos relevantes, segundo os princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade (cfr. alíneas d) e k) do art.º 4.º, art.ºs 6º a 9º e 65.º e seguintes, todos da LPCJP), ou seja, impondo que a intervenção de promoção e proteção seja exercida exclusivamente pelas entidades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança ou do jovem em perigo, sucessivamente pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais; e decorrente da conclusão de que se considera necessário prosseguir os esforços ao nível da

informação, formação e sensibilização às diversas entidades que integram o primeiro patamar de intervenção, bem como quanto à qualidade e eficácia da intervenção”.

Pelo exposto, recomenda-se o desenvolvimento de um programa abrangente de prevenção e intervenção em situações de negligência de crianças e jovens, com os seguintes objetivos: Sensibilizar as crianças e jovens para os seus direitos; sensibilizar as comunidades para os direitos das crianças e jovens e para o papel das instituições e cidadãos na sua promoção e proteção; capacitar as entidades com competência em matéria de infância e juventude para a intervenção nos termos do disposto na LPCJP; capacitar as CPCJ para a intervenção em situações de negligência; capacitar pais e cuidadores para responder às necessidades das crianças e jovens ao seu cuidado.

## 10. Prevenção do abuso sexual

A Região Autónoma dos Açores tem em execução, desde 2012, a Estratégia Regional de Prevenção e Combate ao Abuso Sexual de Crianças e Jovens (ERASCJ). Esta Estratégia significou um importante salto qualitativo na abordagem a esta problemática, ao prever uma intervenção integrada e coordenada, dirigida aos diversos níveis de prevenção e à capacitação dos diferentes agentes envolvidos, particularmente na intervenção com presumíveis vítimas de abuso sexual. Esta intervenção junto das vítimas compreende duas dimensões. Por um lado, o suporte à vítima no seu processo de interação com os sistemas de justiça e da saúde. Por outro, o acesso a um processo terapêutico com vista à sua reabilitação.

Esta Estratégia integra as linhas de intervenção preconizadas quer na Convenção Sobre os Direitos da Criança quer na Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração e os Abusos Sexuais – Convenção de Lanzarote.

Dispõe o art.º 19.º da CDC “Os Estados Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência (...) incluindo a violência sexual. Tais medidas de proteção devem incluir, consoante o caso, processos eficazes para o estabelecimento de programas sociais destinados

a assegurar o apoio necessário à criança e àqueles a cuja guarda está confiada, bem como outras formas de prevenção (...).”

Entre os princípios da Convenção de Lanzarote destacam-se os seguintes: recrutamento, formação e sensibilização das pessoas que trabalham com crianças; educação das crianças; medidas destinadas ao público em geral e medidas de coordenação e colaboração.

O abuso sexual de criança constitui uma clara violação dos seus direitos na medida em que interfere no seu processo de desenvolvimento, e pela forma como pode condicionar o seu percurso de vida, considerando que existem fortes probabilidades das vítimas desenvolverem um conjunto de comportamentos, a longo prazo, decorrentes da situação de abuso.

Os estudos sugerem que entre 10 a 20% da crianças na Europa são vítimas de abuso ou violência sexual, com uma prevalência bastante mais significativa nos indivíduos do sexo feminino<sup>39</sup>.

É consensual entre a comunidade científica e outros atores que o número de situações de abuso sexual referenciadas tende a ser inferior ao número de situações que efetivamente ocorrem. O que poderá resultar da conjugação de vários factores - da dificuldade em identificar eventuais situações de abuso por parte dos pais, outros cuidadores e profissionais que mantêm uma relação próxima com a criança; pela resistência que ainda persiste na denúncia de tais situações; na ausência de contextos familiares ou outros que facilitem a revelação do abuso; na falta de informação sobre a problemática, entre outros.

É certo que nos últimos anos se registaram avanços significativos ao nível da abordagem do abuso sexual que se refletem no aumento do número de denúncias fruto de uma maior consciencialização da sociedade para a problemática, da condenação dos agressores e das intervenções dirigidas à reabilitação das vítimas. Todavia, mais do que a reparação do abuso, importa preveni-lo.

---

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/child-sexual-abuse\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/child-sexual-abuse_en), consultado em 30.03.2018, 17:30.

Os diferentes estudos são inequívocos quanto à importância de investir na prevenção primária e à forma como deve ser desenvolvida para que possa contribuir para a redução do número de crianças vítimas de abuso sexual. Uma intervenção bem sucedida, pressupõe que seja realizada de forma contínua e integrada, envolvendo as crianças, pais, outros cuidadores, familiares, amigos, vizinhos, educadores, profissionais com intervenção com crianças e toda a comunidade.

Uma intervenção baseada na transversalidade supõe o desenvolvimento de um conjunto de ações, em simultâneo: campanhas de sensibilização pública; programas para ensinar a criança a identificar e a evitar potenciais situações de abuso e o desenvolvimento de capacidades para lidar com as mesmas; formação de educadores, professores enquanto parceiros fundamentais na prevenção; apoio à parentalidade ajudando os pais e outros cuidadores a adotarem estratégias educativas positivas que contribuam para reforçar a sua capacidade protetiva, dos vínculos afetivos e a confiança entre a criança e os seus pais ou cuidadores; entre outros.

Considerando os impactos muito positivos que a ERASCJ revelou na abordagem a esta problemática na Região, recomenda-se o reforço da vertente de prevenção primária para que continue a contribuir para a redução do número de crianças abusadas e para a deteção precoce de eventuais situações de abuso, evitando a sua repetição através de um adequado encaminhamento das situações. **O melhor que podemos dar à criança é garantir a sua proteção.**

## 11. Criação de um Centro Tutelar Educativo na Região Autónoma dos Açores

Embora os centros tutelares educativos não se possam incluir na matéria de política regional, uma vez que estão em causa de estruturas da responsabilidade da administração central do Estado, o Comissariado entende dever pronunciar-se sobre esta matéria, pelo que a insere neste ponto com a ressalva de que se trata de questão subtraída às competências do Governo Regional.

Os centros educativos são estabelecimentos integrados na estrutura orgânica da Direção Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais, nos quais tem lugar, entre outras, a execução da medida tutelar de internamento e a execução da medida cautelar de guarda em centro educativo.

As medidas tutelares ocorrem mediante a verificação dos seguintes pressupostos: “a existência de uma ofensa a um bem jurídico fundamental, ou seja, a prática de facto que a lei considera crime...” e “sendo a finalidade educar o menor para o direito e não a retribuição pelo crime, só se aplicará medida tutelar se se concluir que aquele adolescente – é de adolescente que tratamos quando nos referimos a menores entre os 12 e os 16 – tem necessidade de ver corrigida a sua personalidade” .

Efetivamente, dispõe o n.º 1 do art.º 2.º da Lei Tutelar Educativa (LTE) que as medidas tutelares educativas visam a educação do menor para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade.

A medida de internamento em centro educativo, a mais gravosa das medidas tutelares, deve ser, nos termos da Lei, executada no centro educativo mais adequado, tendo em conta “as necessidades educativas do menor e, tanto quanto possível, a maior proximidade do centro relativamente à sua residência” .

A Lei determina, ainda, que “a vida nos centros educativos deve, tanto quanto possível, ter por referência a vida social comum e minimizar os efeitos negativos que o internamento possa implicar para o menor e seus familiares, favorecendo os vínculos sociais, o contacto com familiares e amigos e a colaboração e participação das entidades públicas ou particulares no processo educativo e de reinserção social”.

Como se conclui do que antecede, a ausência de centro tutelar educativo na Região Autónoma dos Açores inviabiliza o cumprimento dos princípios orientadores da execução desta medida, podendo colocar em crise os próprios objetivos do sistema tutelar e a intervenção junto de jovens que se encontram, necessariamente, num contexto que desafia a sua inserção social.

É pública a posição da Direção Regional da Reinserção Social e Serviços Prisionais (DGRSSP) no sentido de que o número de jovens da Região a quem é aplicada medida de internamento em centro educativo é insuficiente para justificar esta infraestrutura, pelo que a resposta estará, segundo a DGRSSP, na criação de casas de transição.

As razões que atrás se aduziram justificam a necessidade de um centro educativo na Região independentemente do número de jovens que, em cada momento, se encontrem com esta medida tutelar.

Acresce referir que as unidades residenciais de transição se destinam a jovens que, saídos de centro educativo, são colocados em regime de acompanhamento pós-internamento, nos termos do disposto no art.º 158.º-B da LTE, pelo que não podem obstar, nem substituir-se, à execução da medida em centro tutelar que, a não existir na Região, terá lugar no território continental. Estas unidades residenciais de transição foram criadas no âmbito da alteração à LTE operada em 2015 e ainda não se encontram regulamentadas.

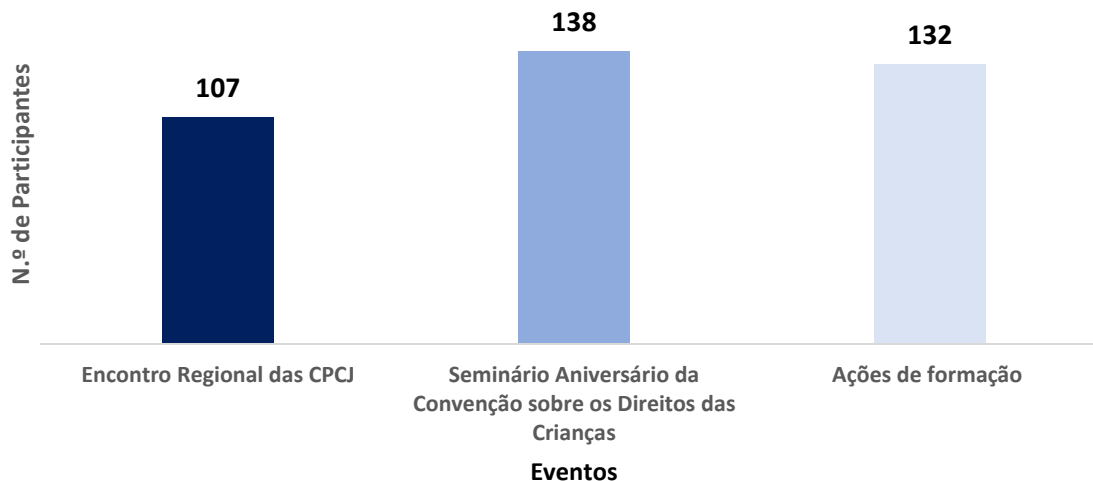
## VI Análise estatística da Atividade do Comissariado

O presente Capítulo visa dar resposta ao disposto na alínea d) do n.º 2 do art.º 20.º do DLR n.º 17/2016/A, que prevê que o relatório de atividades da entidade inclua a análise estatística da sua atividade.

### 1. Eventos organizados pelo CAI: Encontro, Seminário e Formação

Conforme já explicitado ao longo do presente relatório, o CAI organizou o Encontro Regional das CPCJ, o Seminário “Conflito, rutura e alienação familiar” e o evento formativo com o curso *Princípios e Gestão da Intervenção das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*. Os eventos, no seu conjunto, contaram com a presença de **377 participantes**, distribuídos da forma apresentada no gráfico abaixo:

**Gráfico n.º 5** – Número de participantes nos eventos organizados pelo CAI



Participaram no **Encontro Regional das CPCJ** membros das CPCJ, Procuradores interlocutores do Ministério Público junto das CPCJ, membros das forças de segurança e entidades com competência em matéria de Infância e juventude, num total de 107 presenças. O **Seminário “Conflito, rutura e alienação familiar”** registou a presença de 138 participantes, entre os quais se incluíram cidadãos interessados, profissionais de entidades com competência em matéria de infância e juventude, membros das CPCJ, forças de segurança, procuradores do Ministério

Público e jovens estudantes. Participaram na **formação “Princípios e Gestão da Intervenção das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens”**, implementado através de 10 ações, um total de 132 profissionais que exercem funções em CPCJ (comissários, técnicos de apoio às CPCJ e assistentes técnicos).

## 2. Participação em eventos promovidos por outras entidades

Em 2017 o Comissariado esteve presente em **17 eventos** relacionados com a promoção dos direitos da criança e promovidos por entidades com sede em diversas ilhas da RAA, nas quais se incluem IPSS com valências de apoio a crianças e jovens, as CPCJ e a Universidade dos Açores. Dos referidos eventos destaca-se a participação em seminários e em conferências sobre temáticas relacionadas com a infância e juventude, assim como a participação em sessões formativas, em contexto universitário, com abordagem apresentação de comunicações sobre o sistema de promoção e de proteção.

**Figura 6** – Participação do CAI em eventos promovidos por outras entidades

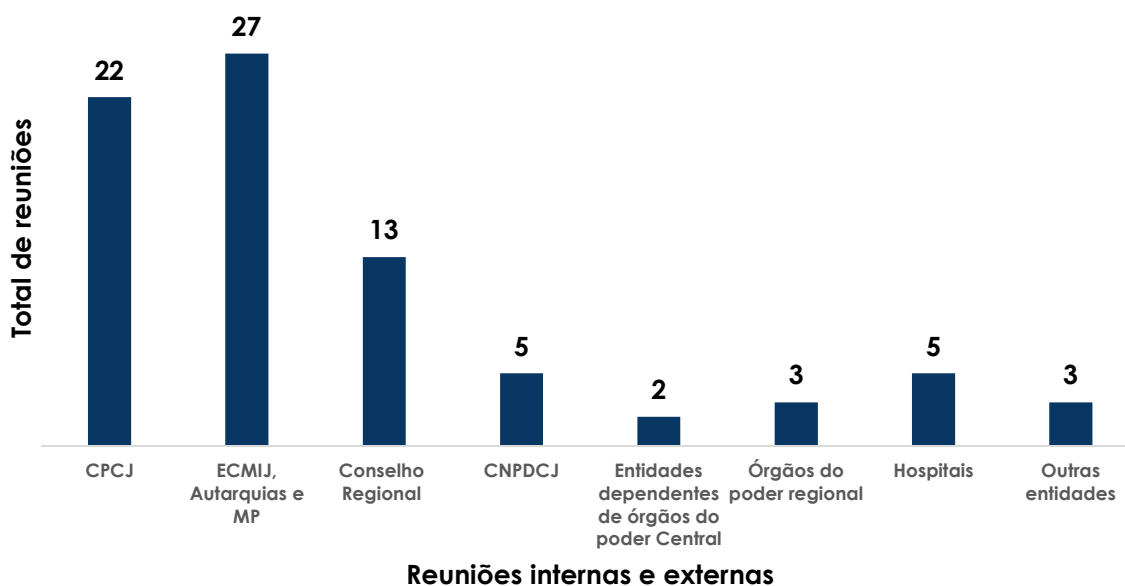




### 3. Realização de reuniões

No ano 2017 o CAI promoveu e participou num total de **80 reuniões**. Deste total, destacam-se as reuniões com as CPCJ, ECMIJ, Ministério Público, autarquias e entidades das administrações regional e central, num total de 64, às quais acrescem 13 reuniões do Conselho Regional, nas modalidades alargada e restrita, e 5 junto da CNPDPCJ, estas no exercício da representação do Governo dos Açores junto da CNPDPCJ.

**Gráfico 6** – Reuniões organizadas pelo CAI ou com a sua participação



Considerando a estrutura do sistema de promoção e proteção e sem prejuízo da prioridade atribuída ao apoio junto das CPCJ, pode afirmar-se que o Comissariado articulou a sua intervenção com cada um dos diferentes patamares de intervenção: com as CPCJ; com autarquias, atendendo às competências que lhe estão atribuídas pelo art.º 14.º da LPCJP, designadamente em matéria de apoio ao funcionamento das CPCJ.

Reuniu igualmente com os Procuradores do Ministério Público interlocutores das comissões e com entidades com competência em matéria de infância e juventude com respostas dirigidas a crianças e jovens de cariz residencial e não residencial.

De salientar, também, 3 reuniões realizadas junto dos 3 hospitais da RAA para a apresentação e preparação da formação dirigidas aos profissionais da saúde, promovida pelo Comissariado, incluindo-se mais duas relacionadas com a operacionalização da formação no Hospital do Divino Espírito Santo.

A estes contatos presenciais acrescem os que decorreram junto de Entidades com competência em matéria de infância e juventude: Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e associações com respostas sociais, de cariz residencial e não residencial, dirigidas a crianças e jovens.

Foram também realizadas reuniões de trabalho com Entidades dependentes de órgãos do poder Central: Delegação Regional dos Açores da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais; Órgãos do poder regional: Direção Regional da Educação, Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências e Direção Regional da Solidariedade Social;

#### **4. Elaboração de documentos e emissão de pareceres**

A Figura 7, na página seguinte, representa os documentos estratégicos da entidade (plano de atividades, plano de formação), relatórios (de avaliação e de atividades) e de apoio à formação (plano de ação formativa, manual) elaborados pelo Comissariado.

Quanto aos pareceres emitidos, incluem-se aqueles que se enquadram no âmbito da representação do Governo Regional na Comissão Nacional, que cabe ao presidente do Comissariado.

Outros pareceres foram emitidos em resposta a solicitação daquela Comissão no âmbito das competências de coordenação regional das comissões de proteção de crianças e jovens instaladas nos Açores.

**Figura 7 – Documentos elaborados pelo CAI**



**Documentos elaborados:**

Plano de Atividades para o triénio 2017-2019

Plano de Formação do Comissariado para o triénio 2017-2019

Relatório de Atividades do CAI de 2016

Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ relativo a 2016

Manual de apoio à formação junto das CPCJ

Plano da formação para profissionais da saúde



**Pareceres emitidos:**

Estratégia de combate à pobreza e exclusão social

Berço de emprego

Estratégia Nacional\*

Minuta de Regulamento Interno das CPCJ \*\*

Ficha de sinalização da educação\*\*

Inquérito às CPCJ\*\*

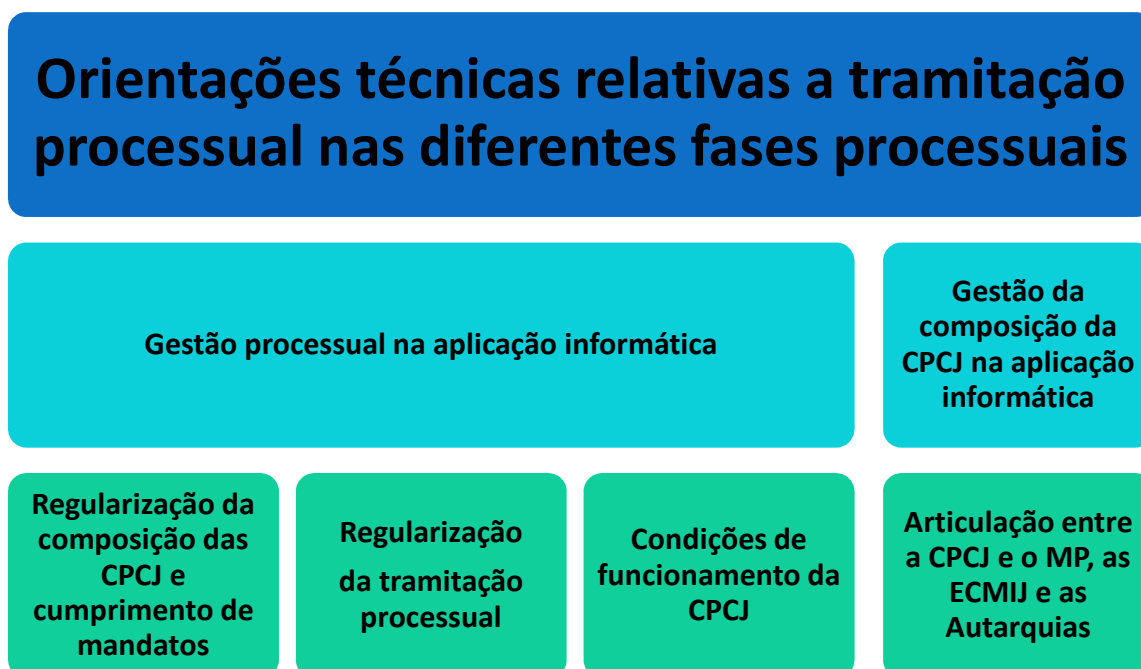
\* O parecer à Estratégia Nacional para os Direitos da Criança foi elaborado com os pareceres sectoriais dos departamentos do Governo Regional com competências em matéria de solidariedade social, educação e saúde, no âmbito da representação do Governo dos Açores na CNPDPCJ.

\*\* Pareceres elaborados pela equipa técnica operativa por solicitação da CNPDPCJ no exercício da competência atribuída ao CAI pelo n.º 3 do art.º 3.º do DLR n.º 17/2016/A.

## 5. Orientações, apoio e acompanhamento técnico junto das CPCJ

A Figura abaixo apresenta as tipologias de acompanhamento e apoio técnico às CPCJ, cujo tratamento estatístico está representado no Gráfico 7, na página seguinte.

Figura 8 – Tipologia do apoio prestado pelo CAI às CPCJ



Em termos quantitativos verifica-se que em 2017 o Comissariado emitiu um total **340 orientações técnicas e relatórios de gestão processual, da composição e do funcionamento das CPCJ**. Da tipificação destas diretrizes resultam: **154 orientações técnicas**, incluindo-se o apoio técnico na aplicação informática, e **186 relatórios** e apoios relativos a regularização da composição das CPCJ e cumprimento de mandatos, a regularização processual, a processos arquivados por criação indevida e pedido das respetivas justificações, e relatórios com informação sobre duração e revisão de MPP, com a respetiva identificação de processos a carecer de revisão.

**Gráfico 7** – Número de orientações técnicas e de relatórios de gestão processual, de composição e de funcionamento emitidos pelo CAI



As orientações técnicas formalizadas pelo CAI dizem respeito à análise e promoção de respostas às solicitações apresentadas pelas CPCJ no exercício das suas competências. De salientar que perante cada solicitação, apresentada através de contacto telefónico ou por email, as respostas por parte do CAI foram sempre formalizadas por escrito. Pretendeu-se dotar as comissões de um suporte escrito que, enquadrando as disposições previstas na LPCJP, desse resposta às necessidades sentidas pelas comissões e lhes proporcionasse instrumentos capazes de contribuir para uma maior segurança da sua intervenção assim como uma maior uniformização de procedimentos.

Não obstante, atendendo à natureza das situações que deram origem à solicitação do apoio do CAI e em consonância com a urgência das situações reportadas, algumas orientações foram apresentadas de imediato, no decorrer dos contactos, e posteriormente formalizadas por

escrito. Isso significa que as orientações técnicas por vezes exigem múltiplos contatos com as CPCJ, no sentido de aprofundamento de questões complementares, de recolha e de confirmação de informações de diversa natureza, e de contacto com outras entidades e/ou outros intervenientes.

Incluem-se neste conjunto de orientações as relacionadas com a tramitação processual nas diferentes fases do processo: análise preliminar, avaliação diagnóstica, deliberação e contratualização, execução e acompanhamento e arquivamento; assim como as relativas ao apoio técnico na aplicação informática; às condições de funcionamento das CPCJ; e à articulação entre as CPCJ com o MP, com as ECMIJ e com as autarquias.

No que concerne aos pedidos de regularização da tramitação processual, como atrás se referiu, o Comissariado estabeleceu uma prática de extração de relatórios intercalares da aplicação informática com o intuito de identificar situações que careciam de regularização ao nível da informação carregada na aplicação informática, por forma a garantir o cumprimento dos procedimentos previstos na lei e melhor apoiar as comissões na sua regularização.

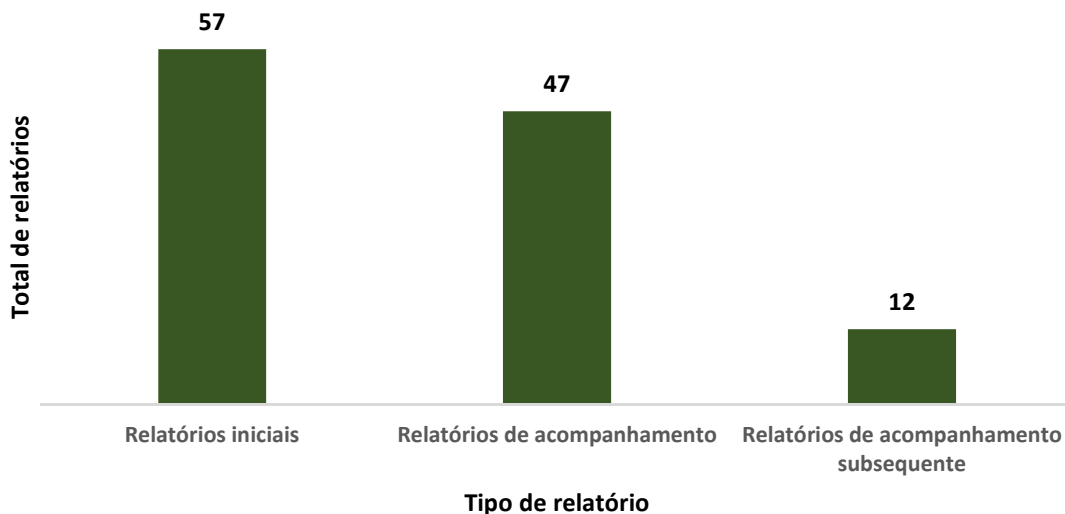
Os referidos relatórios foram solicitados pelo CAI à equipa de gestão da aplicação informática, com o objetivo de avaliar um conjunto de parâmetros que permitem aferir o cumprimento de importantes normativos ao nível processual. Essa avaliação resultou na emissão de relatórios específicos para cada comissão, nos quais se identificou cada parâmetro a carecer de regularização assim como os respetivos processos, procedendo também ao respetivo acompanhamento até a situação se encontrar regularizada.

Assim, para cada uma das 19 comissões foram verificados os seguintes parâmetros: processos sem decisão proferida 6 ou mais meses após a receção da sinalização; processos com medida em meio natural de vida aplicada há mais de 24 meses; pedidos de transferência que aguardavam análise; processos relativos a criança ou jovem sem data de nascimento; processos relativos a jovens com mais de 18 anos de idade sem medida aplicada; processos arquivados por criação indevida; processos relativos a jovens maiores de 21 anos.

Estas diligências visaram garantir que o processo de avaliação, de decisão e de acompanhamento estivesse em consonância com as disposições legais, no que respeita, por exemplo, às matérias de aplicação, revisão e duração de medidas (cfr. Seção VI da LPCJP, art.ºs 60.º a 63.º).

Todos os processos que constaram na lista de situações a regularizar foram verificados de forma individual no sentido de confirmar a atualidade das situações, culminando na emissão do referido relatório inicial. Nesta perspetiva foram definidos 3 períodos de análise processual e conseqüente efetuados os respetivos relatórios e pedidos de regularização na aplicação informática. Os pedidos foram realizados em fevereiro, em junho e em dezembro de 2017.

**Gráfico 8** – Número de relatórios emitidos no âmbito da regularização processual por tipologia



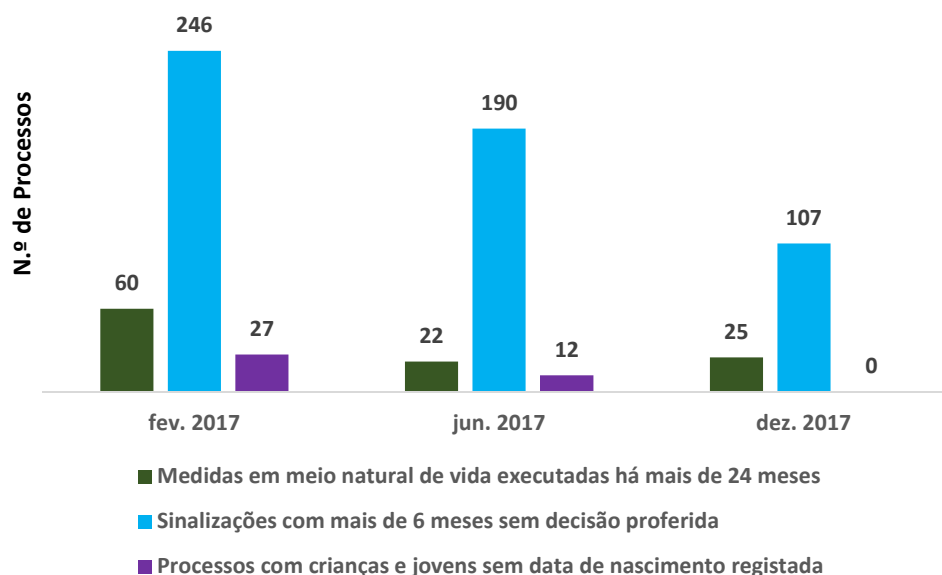
Após análise dos dados, cada comissão foi notificada das situações detetadas mediante relatórios iniciais individuais que no ano em análise totalizaram 57.

No âmbito do acompanhamento da concretização da regularização solicitada e verificada a persistência de algumas situações foram emitidos 47 relatórios de acompanhamento e 12 de acompanhamento subsequente.

No total, foram emitidos 116 relatórios (iniciais, de acompanhamento e de acompanhamento subsequente), através dos quais foram verificados 689 processos de promoção e de proteção.

Esta prática traduziu-se numa redução significativa do número de situações detetadas, conforme se verificada no gráfico a seguir apresentado.

**Gráfico 9** - Regularização da tramitação processual, por motivos (valores absolutos)



O primeiro levantamento de informação processual, realizado em fevereiro de 2017, resultou na identificação de um total de 333 processos com necessidades de regularização, número que reduziu para 224 em junho e para 132 em dezembro, correspondendo a uma redução geral de 60.4% face a fevereiro do mesmo ano.

Analisando cada uma das categorias, constata-se uma evolução muito positiva: O número de processos com medidas em meio natural de vida executadas há mais de 24 meses sofreu uma redução de 60 para 25 (menos 58.3%). Por seu turno, o número de sinalizações com mais de 6 meses sem que a comissão tenha proferido decisão passou de 246 em fevereiro de 2017 para 107 em dezembro do mesmo ano (menos 56.5%). Enquanto o número de processos com



ausência de registo de data de nascimento, que em fevereiro era de 27, passou para 12 em junho e em dezembro não se verificou a existência de nenhum processo nessas circunstâncias.

Finalizando a análise dos procedimentos de regularização, importa destacar o processo de regularização da composição e de funcionamento das CPCJ, que se traduziu num conjunto de alertas apresentados às CPCJ, no sentido de aferir as necessidades de regularização da composição das CPCJ, sobretudo ao nível do cumprimento dos mandatos por parte dos representantes. Neste sentido, foram definidos dois períodos de recolha de informação sobre este assunto, com pedidos de atualização e de regularização quanto à sua composição.

Outro dado importante, que foi matéria de análise por parte da equipa técnica, esteve relacionado com a identificação de processos que ao longo dos anos foram sendo arquivados por criação indevida. Foram emitidos um total de 13 relatórios, com a identificação dos processos arquivados por este motivo, solicitando-se às CPCJ as causas da criação indevida de processos, com a perspetiva de contribuir para o bom funcionamento das Comissões, designadamente no que respeita ao cumprimento dos critérios definidos por lei para instauração e arquivamento de processos. Nesta perspetiva, e tendo em conta o período de 2008 a 2017, foram identificados um total de 298 processos.

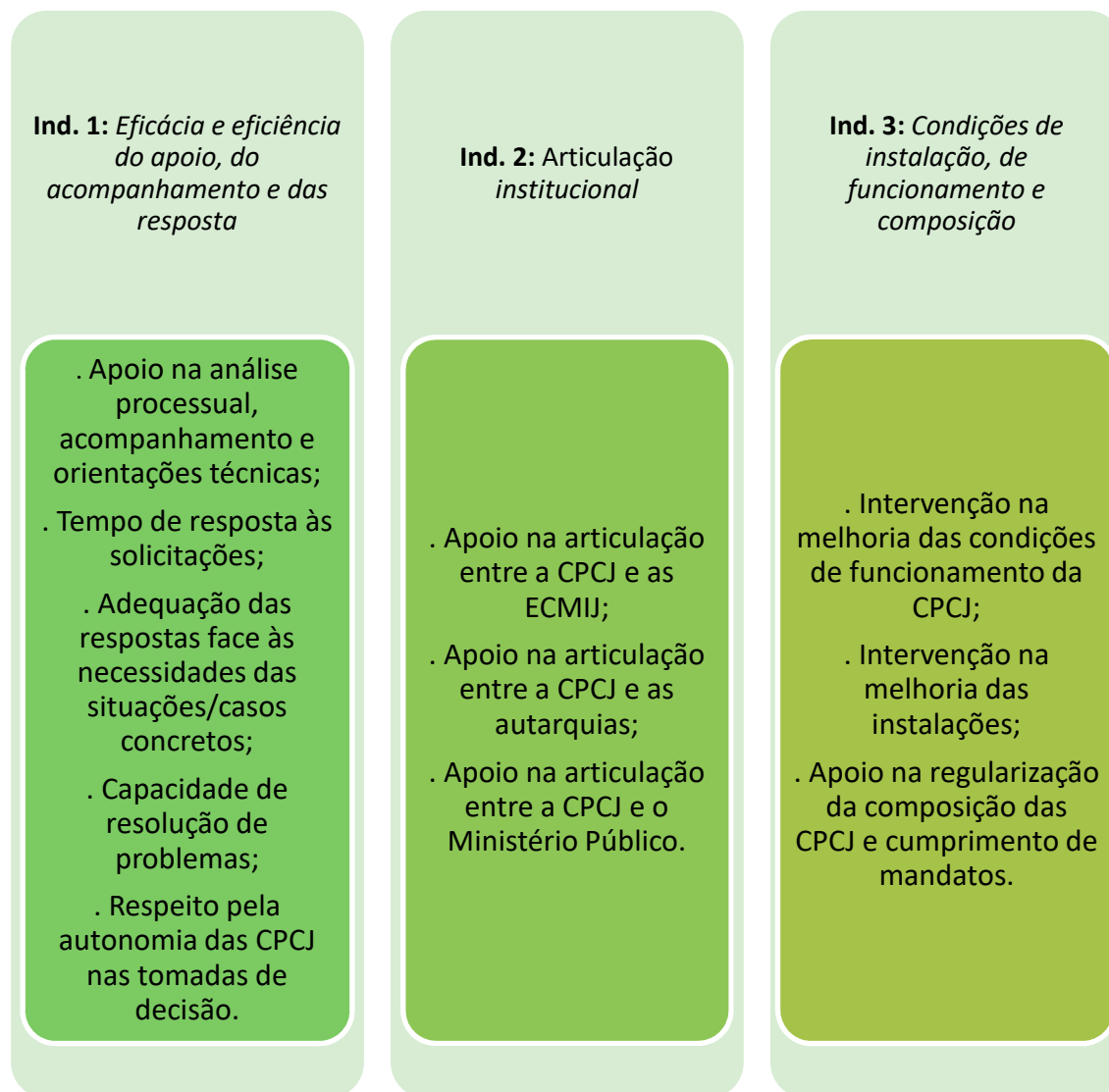
Apesar destes processos não constarem na lista de entradas e de saídas de processos em comissões, e de não estarem incluídos no volume processual global, este assunto mereceu uma atenção especial, atendendo à necessidade de evitar que uma mesma criança ou jovem tenha mais do que um processo a decorrer na mesma ou em comissões diferentes, em cumprimento do disposto no art.º 78.º da LPCJP relativo ao carácter individual e único do processo.

Das situações identificadas, os motivos estiveram relacionados essencialmente com a introdução incorreta de alguns dados na pesquisa local e nacional e com a aceitação de transferência de processos sem que estivessem cumpridos os requisitos de legitimidade para a intervenção definidos nos art.ºs 3.º e 79.º da LPCJP, conseqüentemente exigindo o arquivamento.

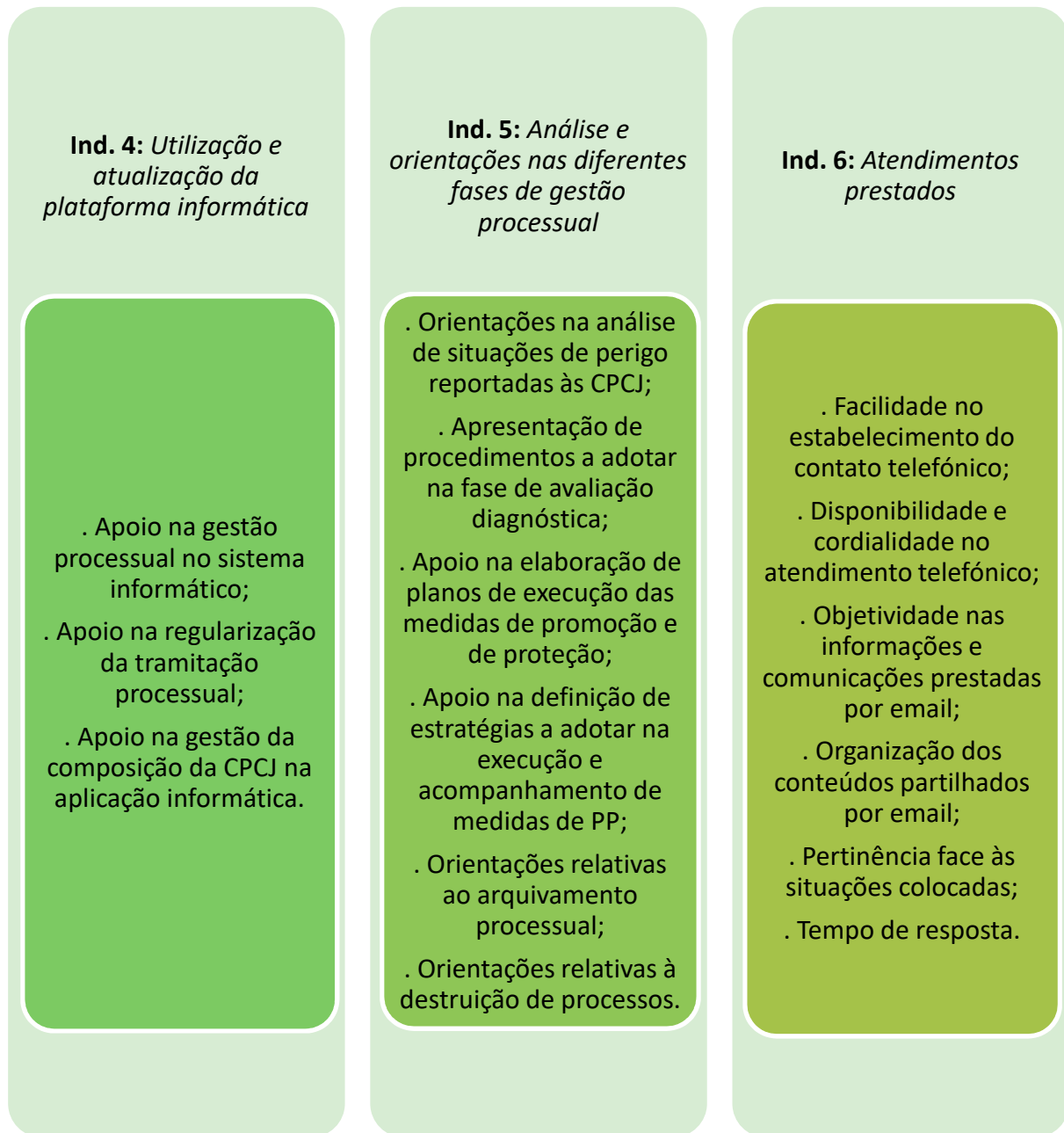
## VII Avaliação do Comissariado pelas CPCJ

Atendendo à prioridade atribuída pelo Comissariado ao apoio às CPCJ no ano de 2017, entendeu-se oportuno analisar a avaliação que estas fazem do apoio técnico e do acompanhamento que lhe foi prestado pelo CAI. Intenta-se avaliar a eficácia e eficiência do apoio, do acompanhamento e das respostas que foram apresentadas pelo CAI às CPCJ. Para o efeito, foi analisada a intervenção do Comissariado junto das CPCJ relativamente aos indicadores identificados como prioritários e que se apresentam nas Figuras 9 e 10.

**Figura 9** – Avaliação do apoio prestado pelo CAI às CPCJ, Indicadores 1, 2 e 3



**Figura 10** – Avaliação do apoio prestado pelo CAI às CPCJ, Indicadores 4, 5 e 6

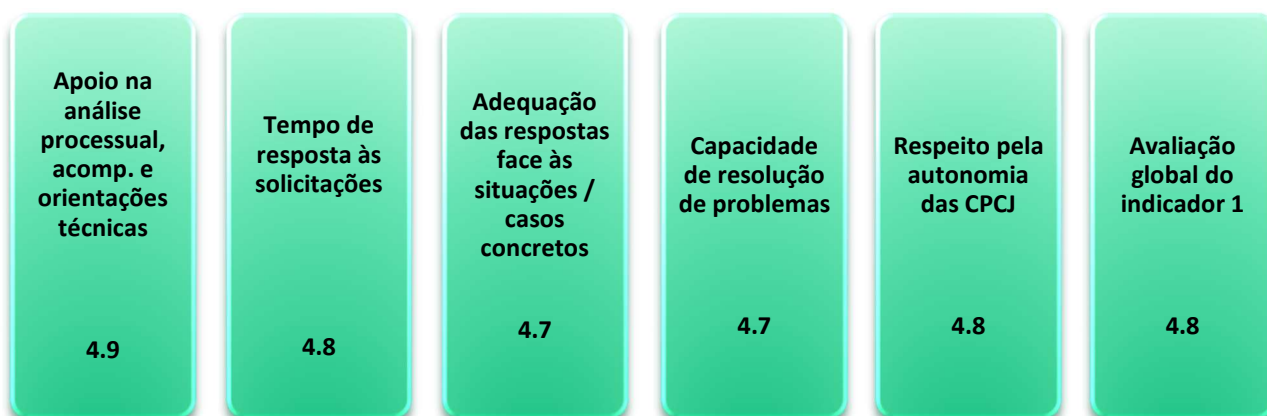


A avaliação foi efetuada numa escala de 1 a 5 sendo que, numa escala qualitativa, 1 = Muito insatisfeito; 2 = Insatisfeito; 3 = Pouco satisfeito; 4 = satisfeito; e 5 = Muito satisfeito.

Foi incluída a opção “Não aplicável”, no caso de a CPCJ não possuir elementos suficientes para responder, por não ter solicitado uma determinada tipologia de apoio ao CAI.

Os valores apresentados são traduzidos em médias de 1 a 5, tendo por base o total de respostas em cada dimensão.

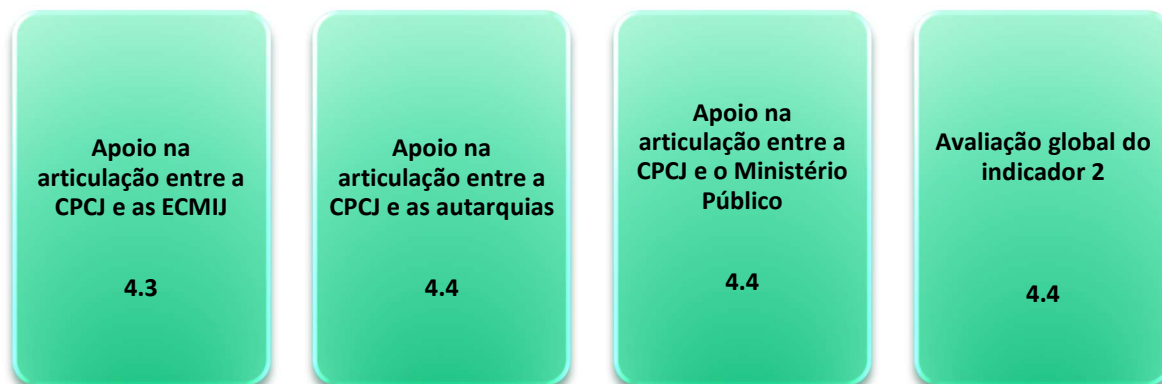
**Figura 11** – Grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no indicador 1



No que diz respeito ao grau de satisfação face à eficácia e eficiência do apoio, acompanhamento e respostas do CAI junto das CPCJ as avaliações variaram entre “Satisfeito” e “muito satisfeito”, perfazendo uma média global de 4.8.

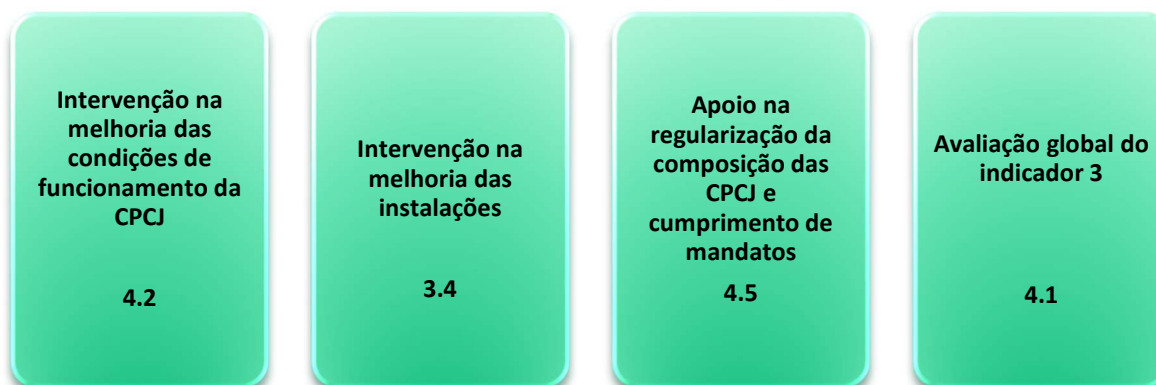
Numa análise por dimensões verifica-se que as comissões atribuíram ao acompanhamento e às orientações técnicas uma avaliação de 4.9, ao tempo de resposta às solicitações junto do CAI uma avaliação de 4.8, à adequação das respostas face às necessidades das comissões uma pontuação de 4.7. Também a resolução de problemas concretos apresentados pelas CPCJ obteve um nível de satisfação de 4.7 enquanto consideraram que o CAI, no âmbito das orientações apresentadas, respeitou a autonomia das CPCJ no processo de tomada de decisão, atribuindo a esta dimensão uma pontuação de 4.8.

**Figura 12** – Grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no indicador 2



O indicador - apoio na articulação entre as CPCJ e as ECMIJ, as autarquias, e o MP, foi avaliado por uma média de 10 comissões, pelo que as restantes 9 colocaram “Não Aplicável”. De uma forma geral, as diferentes dimensões que integram este indicador obtiveram uma cotação de 4.4, o que equivale a um grau de satisfação compreendido entre “Bom” e o “Muito bom”.

**Figura 13** – Grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no indicador 3



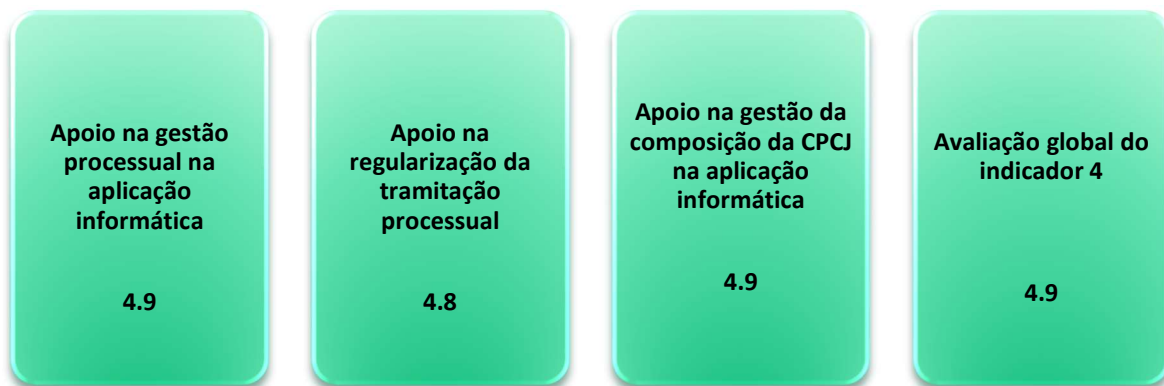
No processo de melhoria das condições de funcionamento, uma média de 11 CPCJ solicitaram este tipo de apoio, culminando num grau de satisfação global de 4.2.

Analisadas cada uma das demais dimensões verifica-se que a intervenção relativa à melhoria das instalações obteve uma cotação de 3.4, ponderadas as avaliações de um total de 8 comissões. Esta pontuação poderá não ser alheia ao facto de, apesar das diligências

desenvolvidas pelo Comissariado, persistirem, em algumas comissões, carências ao nível das instalações das CPCJ, das quais se salienta a ausência de espaços adequados para a audição da criança e para salvaguarda da privacidade.

Ainda no âmbito deste indicador, há a salientar o apoio na regularização da composição das comissões e no cumprimento de mandatos, por se tratar de matéria amplamente abordada ao longo do ano de 2017, quer através da realização de reuniões, quer a partir de um conjunto de contactos estabelecidos junto das CPCJ, na perspetiva de ser garantido o cumprimento da LPCJP. As 15 comissões que responderam a esta dimensão sentiram-se satisfeitas com esse apoio, traduzindo-se numa pontuação de 4.5. A avaliação global do indicador foi de 4.1.

**Figura 14** – Grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no indicador 4

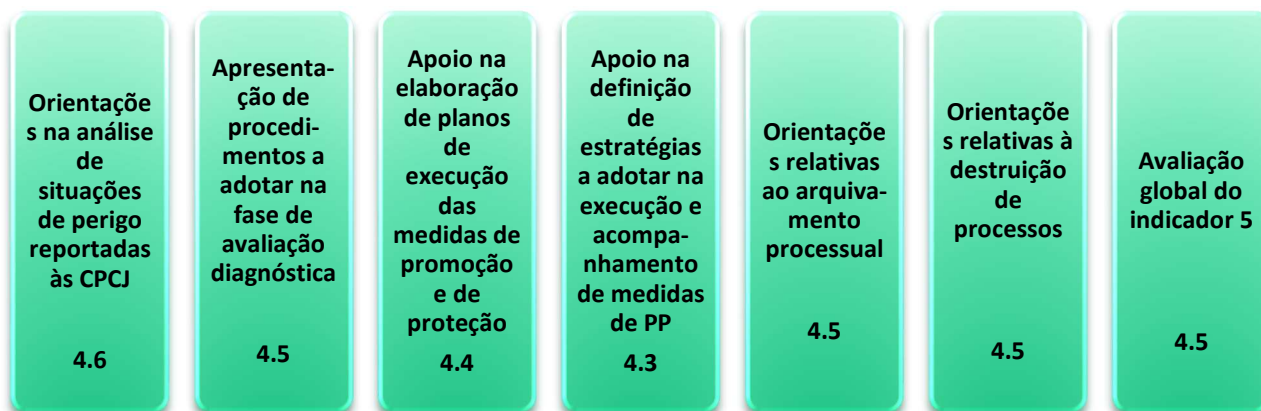


Face às lacunas na utilização e atualização da aplicação informática, registadas no relatório de 2016, procedeu-se a um apoio permanente e sistemático junto das CPCJ com vista a uma mais eficaz utilização desta ferramenta.

Este apoio obteve uma avaliação global de 4.5 denotando um elevado grau de satisfação com o apoio prestado. Numa análise por dimensão destaca-se o apoio quanto à gestão processual na aplicação informática, com uma pontuação de 4.9, o apoio na gestão da composição na aplicação informática com uma avaliação de 4.9 e o apoio na regularização de situações processuais, com um grau de satisfação de 4.8.

Acresce referir que apenas uma comissão refere que tal apoio não se aplicou.

**Figura 15** – Grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no indicador 5



De uma forma global, o grau de satisfação das CPCJ nas orientações centradas nas diferentes fases processuais foi de 4.5.

Verificaram-se pedidos de apoio nas diferentes dimensões consideradas por uma média de 14 comissões e abrangeram todas as fases processuais.

Assim, e de um modo global, importa salientar que, apesar de a avaliação ser bastante positiva (avaliação global de 4.5) as CPCJ identificam necessidade de um reforço do apoio nas questões relacionadas com a elaboração de planos de execução das medidas de promoção e proteção e na definição de estratégias a adotar na execução e acompanhamento dessas mesmas medidas, dimensão que obteve a pontuação mais baixa deste indicador, com um valor de 4.3.

**Figura 16** – Grau de satisfação das CPCJ com o apoio do CAI no indicador 6



Finalizando a apresentação dos resultados acerca do grau de satisfação das CPCJ, apresentam-se os dados relativos ao último indicador, relacionado com os atendimentos prestados pelo CAI. Salienta-se a pontuação máxima obtida na dimensão relativa à facilidade no estabelecimento de contatos assim como à disponibilidade e cordialidade no atendimento telefónico, bem como a avaliação global de 4.9 atribuída pelas CPCJ a este indicador.

A objetividade das informações e comunicações prestadas por email também mereceu uma avaliação muito positiva, com um grau de satisfação de 4.8 enquanto a organização dos conteúdos partilhados por email mereceu uma avaliação de 4.9.

Acresce referir que as CPCJ consideraram as questões colocadas pelo CAI ao longo do ano, enquadradas nas orientações técnicas, como bastante pertinentes, atribuindo a esta dimensão da intervenção do Comissariado uma classificação média de 4.8.

Também relativamente ao tempo de resposta por parte do CAI se verifica um grau de satisfação muito positivo, com uma ponderação de 4.7.

De um modo global, o indicador em análise obteve uma ponderação média de 4.9, cumprindo-se o objetivo de garantir que os pedidos solicitados pelas CPCJ fossem atendidos com objetividade, clareza e rapidez.

Com o intuito de enriquecimento da intervenção do CAI junto das CPCJ, foi solicitado que as próprias apresentassem propostas de atuação que contribuíssem para melhor dar resposta às suas necessidades.

Como veremos, de seguida, as propostas apresentadas pelas comissões estão centradas no reforço do contacto a estabelecer entre o CAI e as CPCJ, com a implementação de mais ações de formação em diferentes matérias, e na definição de formas de supervisão.

Os Quadros 5 e 6 apresentados na página seguinte permitem explicitar as principais propostas apresentadas pelas CPCJ.



**Quadro 5 – Necessidades de formação manifestadas pelas CPCJ**



**Quadro 6 – Outras necessidades identificadas pelas CPCJ**



Pretendeu-se analisar também a perceção das comissões relativamente aos recursos territoriais considerados necessários para elevar a eficácia da intervenção de promoção e proteção das crianças e jovens, designadamente em relação à avaliação de situações de perigo assim como à execução e acompanhamento das medidas de promoção e proteção.

Os Quadros 7 e 8 pretendem sistematizar os resultados obtidos através da referida consulta, no que se refere a necessidades ao nível da comunidade, do funcionamento da CPCJ e de outras matérias de atuação (Quadro 7), tendo as comissões especificado, ainda, necessidades ao nível da saúde, da educação e formação e da intervenção familiar (Quadro 8).

**Quadro 7** –Necessidades de recursos identificadas pelas CPCJ



**Quadro 8** – Necessidades ao nível da saúde, educação e formação e intervenção familiar



Em síntese, constata-se uma perceção de necessidade de reforçar a colaboração das ECMIJ, ao nível do apoio e orientação familiar, do apoio nas áreas da saúde, da educação e da formação.

As CPCJ identificaram também alguns fatores que afetam a organização, o funcionamento e a dinâmica das CPCJ em modalidade alargada, identificando propostas relacionadas por um lado com os elementos que a compõem e por outro com as entidades que representam, das quais se destaca:

- 1) Maior disponibilidade de tempo para afetação dos membros representantes ao trabalho na CPCJ, pela entidade representada;
- 2) Reforçar a formação e ações de especialização junto da alargada sobre capacitação e conhecimento das suas competências;
- 3) Elevar o dinamismo e o cumprimento da periodicidade das reuniões da alargada;
- 4) Sensibilizar os elementos que compõem a modalidade alargada acerca do seu papel nas CPCJ;
- 5) Reforçar a motivação e disponibilidade dos membros na execução e dinamização de projetos e na implementação de ações de promoção e de prevenção dos direitos;

A informação obtida será tida em conta na planificação da atividade do Comissariado designadamente no exercício das competências que lhe estão atribuídas nas alíneas a): e); i) e j) a p) do art.º 13.º do DLR n.º 17/2016/A.

## Bibliografia e documentos consultados

Bolieiro, Helena / Guerra, Paulo, *A criança e a família – Uma questão de direito(s)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009

Carreira, João Paulo Ferraz, *As situações de perigo e as medidas de proteção*, in *Direito Tutelar de Menores, o sistema em mudança*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002

H.L. Farinha, António / Conceição Lavadinho, *Mediação familiar e responsabilidades parentais*, Coimbra, Livraria Almedana, 1997

Martins, José Norberto, *Medidas Tutelares Educativas, sua execução e acompanhamento*, in *Direito Tutelar de Menores, O sistema em mudança*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002

Santos, MC (2015), *Problemas de Saúde Mental em Crianças e Adolescentes - Identificar, Avaliar e Intervir*, Lisboa, Edições sílabo, 2ª edição

*Boletim Estatístico da Secretaria Regional da Solidariedade Social - 2016 – Região Autónoma dos Açores*, disponível em <http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/CA9C5725-8299-4B7E-99EC-85023C0F0391/1093398/BoletimEstatísticoSRSS2017.pdf>

*Boletim Estatístico da Secretaria Regional da Solidariedade Social - 2014 – Região Autónoma dos Açores*, disponível em <http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/CA9C5725-8299-4B7E-99EC-85023C0F0391/1056638/BoletimEstatísticodaSRSS2014.pdf>

*CASA 2016 - Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens*, Instituto da Segurança Social, I.P., Maio 2017

*Plano de Intervenção Imediata - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2009*, Instituto de Segurança Social, I.P., março 2010

CRC/C/PRT/CO/3-4, disponível em:

[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC\\_C\\_PRT\\_CO\\_3-4\\_16303\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC_C_PRT_CO_3-4_16303_E.pdf)

<http://www.acogimientoisn.org/ponencias-2015-isn.html>

<https://www.gov.uk/foster-carers/help-with-the-cost-of-fostering>

<https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/qualifying-child-rules>

<https://www.dn.pt/dinheiro/interior/so-os-pais-e-tutores-podem-declarar-no-irs-despesas-com-menores-9064361.html>

<https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2017/12/11/justica-nao-vai-construir-centro-educativo-na-regiao/>



[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/child-sexual-abuse\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/child-sexual-abuse_en)