

Sistema Nacional de Acolhimento de Crianças e Jovens

Maria João Leote de Carvalho

Sistema Nacional de Acolhimento de Crianças e Jovens

2013



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

*Programa
Gulbenkian de*

Desenvolvimento | Humano

A Autora

Nota curricular:

Maria João Leote de Carvalho é investigadora do CESNOVA – Centro de Estudos de Sociologia, da Universidade Nova de Lisboa e professora especializada de educação especial em Agrupamento de Escolas abrangido pelo Programa TEIP, do Ministério da Educação. Doutorada em Sociologia pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Nova de Lisboa, tem desenvolvido atividade de investigação e docência nas áreas da sociologia do desvio, do crime e da violência, da infância e da juventude em risco social e do Direito das Crianças e dos Jovens. Durante 16 anos exerceu funções docentes e de coordenação de programas e formação no atual Centro Educativo Padre António de Oliveira, Ministério da Justiça, em Caxias, intervindo junto de jovens institucionalizados por prática de delinquência. Foi membro da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Oeiras e tem colaborado com a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco. É consultora no Programa “Crianças e Jovens em Risco”, do Programa Gulbenkian de Desenvolvimento Humano, da Fundação Calouste Gulbenkian e membro do European Council for Juvenile Justice – Academic Section, do European Juvenile Justice Observatory, na qualidade de perita na área da justiça juvenil. É autora e coautora de livros e artigos em publicações científicas nacionais e internacionais.

“Não há respostas feitas. Curiosamente, neste início

do século XXI, deparamo-nos com muitos problemas que pensávamos ultrapassados.

A educação e a escola readquirem um papel

fundamental. Hoje temos uma certeza: nada define melhor uma sociedade do que

a maneira como cuidamos destas crianças

e jovens que vamos apelidando de “problemáticos”, “diferentes”, “em risco”, e por aí

adiante. E que vamos “sinalizando” para os mais diversos efeitos...

Continuamos sem saber como educar aqueles que não querem ser educados,

como integrar aqueles que não querem ser integrados. E perante o desafio só nos resta ser

humildes e também

determinados. (...) A relação educativa é muitas vezes

difícil, mas não podemos deixar de assumir todas as nossas

responsabilidades. (...)

O nosso caminho não é o da institucionalização da violência, mas sim o da

construção do diálogo, da relação,

da palavra. E nada mais ajuda à lucidez do que um conhecimento informado,

uma compreensão crítica das realidades passadas e presentes.” (Nóvoa, 2010: 111)

Nota de abertura



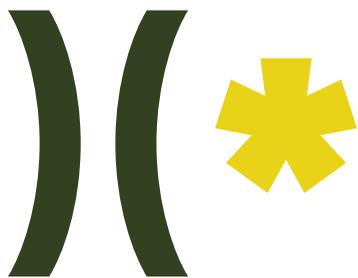
A Fundação Calouste Gulbenkian tem tido as crianças e jovens em risco no topo das suas prioridades. Durante um período de quatro anos (2008/2011) foi dada prioridade ao apoio a famílias com crianças e jovens em risco ou em perigo, através da execução de projetos de educação parental, entendidos como medida preventiva à institucionalização.

É, no entanto, elevado o número de crianças e jovens que, anualmente, são afastados das suas famílias e meio de origem e acolhidos em instituições ao abrigo da *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*, por se encontrarem em condições de perigo suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento.

Esta medida de acolhimento em instituição, constitui o último recurso na salvaguarda da criança ou jovem e visa garantir a efetivação dos princípios estabelecidos na *Convenção sobre os Direitos da Criança*, das Nações Unidas, ratificada pelo Estado português. O acolhimento institucional é necessariamente uma condição transitória, que deve centrar-se

na ideia do futuro e na definição do projeto de vida da criança ou jovem, tendo em vista a sua futura autonomia e (re)integração social e familiar. Trata-se de um processo para o qual se torna imprescindível a mobilização dos mais diversos agentes sociais nas respetivas comunidades.

Os atuais contornos da realidade social e as aceleradas mudanças sociais registadas no país, aliados à multidimensionalidade e complexidade sempre presentes nos percursos de vida daqueles a quem é aplicada uma medida desta natureza, exigem das instituições um processo de permanente reflexão crítica, atualização e reorganização dos seus recursos. Não querendo nem podendo assumir o papel que cabe ao Estado, a Fundação Calouste Gulbenkian considerou oportuno contribuir para um maior conhecimento e discussão sobre os modelos de intervenção institucional, contribuindo para o reforço da intervenção desenvolvida por quatro instituições de acolhimento de jovens, localizadas em diferentes distritos do território nacional.



Numa linha de continuidade e aprofundamento de projetos apoiados nos últimos anos pelo Programa Gulbenkian de Desenvolvimento Humano, que começaram por se focar na gravidez na adolescência, no exercício da parentalidade, na deficiência e intervenção comunitária a diversos níveis, procura-se agora dar visibilidade a uma área em que as necessidades e os desafios perante as novas formas e meios de viver a condição de jovem e a transição para vida adulta são muitos e de grande complexidade.

A presente publicação constitui um dos primeiros instrumentos de reflexão e trabalho criado no âmbito desta nova componente iniciada no 2.º semestre de 2012 e a decorrer até 2015.

Trata-se de um documento em que a autora, Maria João Leote de Carvalho, elemento da equipa de acompanhamento técnico da Fundação Calouste Gulbenkian na área das crianças e jovens em risco, com larga experiência neste domínio, tanto como técnica como na qualidade de investigadora, traça um enquadramento sobre o sistema nacional de acolhimento

de crianças e jovens. Nele são clarificados os principais conceitos na base da intervenção e apresentados os principais contornos da legislação em vigor. É também caracterizada a população acolhida nos últimos anos, tendo por pano de fundo as principais tendências identificadas a nível europeu neste setor.

Num sistema em que a informação tende a estar dispersa por diferentes fontes, nem sempre de fácil acesso, a sistematização apresentada nestas páginas potencia um maior conhecimento às instituições de acolhimento de crianças e jovens em Portugal, acreditando-se que, pela sua pertinência social e relevância científica, seja um contributo útil para todos os que intervêm nesta área ou sobre ela se interessam.

Isabel Mota
Administradora FCG

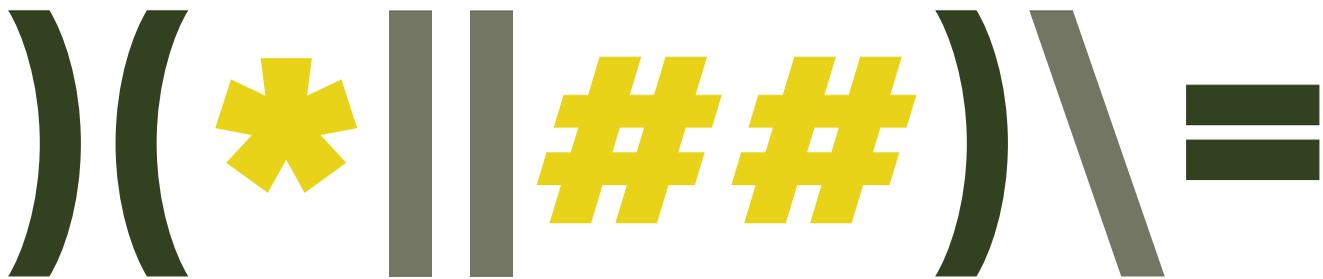
Introdução



A realização de uma nova componente do Programa “Crianças e Jovens em Risco”, do Programa Gulbenkian de Desenvolvimento Humano, centrada na problemática da institucionalização de jovens no sistema nacional de acolhimento, tem por principal objetivo proporcionar melhores condições para a implementação de ações e programas direcionados para determinadas vertentes e valências deste sistema. Mediante o diagnóstico efetuado sobre esta matéria, considerou-se oportuno contribuir para um maior conhecimento e discussão sobre os modelos de intervenção nesta área, reforçando a intervenção desenvolvida por quatro instituições de acolhimento localizadas em diferentes distritos do país.

Em Portugal, continua a ser elevado o número de crianças e jovens para os quais a colocação em instituição se revela o último garante da proteção e promoção dos seus direitos. Conforme previsto em tratados e convenções internacionais, quando temporária ou definitivamente afastados do meio familiar de origem, as crianças e jovens têm direito à proteção do Estado. Neste sentido, o acolhimento de crianças e jovens em instituição no território nacional rege-se por uma jurisdição especial de proteção da infância e juventude que enquadra os princípios e normas consagrados em diversos diplomas internacionais ratificados pelo Estado português, de entre os quais se destaca a *Convenção sobre os Direitos da Criança*,¹ e outros diplomas nacionais fundamentais, como

¹ Convenção sobre os Direitos da Criança, das Nações Unidas, de 20 de novembro de 1989.



a *Constituição da República Portuguesa, o Código Civil Português e a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.*

Trata-se de uma área de especial complexidade, sujeita a normas específicas de funcionamento e gestão, que exige, para a realização do acompanhamento técnico dos projetos selecionados, o conhecimento dos quadros normativos e jurídicos em vigor sem o qual dificilmente se colocará em prática uma intervenção que possa corresponder às exigências éticas e processuais que o acesso a contextos institucionais desta natureza envolve.

Para que o processo de acompanhamento técnico possa ser concretizado de forma sustentada, com este texto procura-se traçar um quadro sumário de análise sobre

os principais contornos do sistema nacional de acolhimento de crianças e jovens em Portugal, apresentando os conceitos e os diplomas legais, nacionais e internacionais, que estão na sua origem e enquadramento. Não se trata de um documento exaustivo ou fechado, pretendendo-se, antes, que constitua o ponto de partida para o aprofundamento sobre o sistema e as instituições de acolhimento.

I – Direito das crianças e dos jovens em Portugal

Negligências, abandonos, maus tratos, abusos, exposição a modelos de conduta desviante estão presentes, a vários níveis, nas trajetórias de vida de muitas crianças e jovens em Portugal. De entre as mais importantes mudanças sociais ocorridas nos últimos anos, associadas ao novo paradigma de representação social da infância, destacam-se as que vêm a ser concretizadas no campo da intervenção judiciária consubstanciando, no país, a reação social formal a estes problemas sociais. Decorrente da ação da Comissão de Reforma do Sistema de Execução de Penas e Medidas, criada em 1996,² duas novas leis sobre a infância e juventude foram aprovadas pela Assembleia da República, em 1999, dando corpo ao consagrado em convenções internacionais ratificadas pelo Estado português desde os anos 1980: a *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo* (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto) e a *Lei Tutelar Educativa* (Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, Ministério da Justiça). Estes dois novos diplomas entraram em vigor no dia 1 de janeiro de 2001 substituindo, em larga medida, o modelo consubstanciado na *Organização Tutelar de Menores* (OTM, 1978). Ambos têm subjacente um **novo paradigma** que visa a promoção de intervenções diferenciadas: de proteção junto de crianças e jovens colocados em situação de perigo, vítimas de circunstâncias pessoais e sociais de natureza diversa; de responsabilização centrada na “educação para o direito” para aqueles que, entre os 12 anos e os 16 anos de idade, tenham praticado factos que, à luz da lei penal, seriam considerados crimes.

Conceito de criança e jovem

Os termos **criança** e **jovem** surgem nestas duas novas leis representando uma nova abordagem no campo do Direito. Até então, o termo “menor” era recorrentemente usado na legislação, indiferenciadamente aplicável a indivíduos com idade até aos 18 anos, patamar em que se alcança a maioridade civil em Portugal.³ Ao atingir essa idade, o jovem adquire plena capacidade de exercício de direitos e fica habilitado a reger a sua vida e a dispor dos seus bens.⁴ Nos termos do art.º 1.º, da *Convenção sobre os Direitos da Criança* (1989), ratificada pelo Estado português, passou a adotar-se o conceito de criança “como todo o ser humano menor de 18 anos salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.”⁵ Deste modo, e tendo em vista a sua aplicação no âmbito do sistema nacional de promoção e proteção, a lei preconiza que criança ou jovem é “a pessoa com menos de 18 anos ou a pessoa com menos de 21 anos que solicite a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos” (art.º 5º, LPCJP). Pouco a pouco, tem-se vindo a assistir à substituição da expressão “Direito de Menores” pela de “Direito das Crianças e dos Jovens”. Relativamente ao modelo anterior, este ponto reflete uma nova intenção por parte do legislador, que assim integra os princípios decorrentes da atual representação social da infância nas sociedades ocidentais. No entanto, ainda persiste em alguns setores da sociedade portuguesa uma ideia de “menoridade” quando se debate a infância e a condição das crianças no país (Rodrigues, 1999; Carvalho e Ferreira, 2009), o que constitui um obstáculo à efetivação plena dos Direitos da Criança.

² Comissão constituída nos termos do Despacho n.º 20/96, de 30 de janeiro, do Ministério da Justiça, foi presidida pela Prof.ª Doutora Anabela Rodrigues, da Faculdade de Direito, da Universidade de Coimbra.

³ Art.º 122.º, do Código Civil.

⁴ Art.º 130.º, do Código Civil.

⁵ A Convenção foi assinada por Portugal em 26 de janeiro de 1990, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República Portuguesa n.º 20/90, publicada no D.R., I Série, n.º 211, de 12 de setembro de 1990, constituindo direito interno português por força do art.º 8, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.



II – A intervenção tutelar de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo

A intervenção tutelar de promoção e proteção, expressa na *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo* (LPCJP), desenvolve-se relativamente a casos em que se verifique a ameaça dos direitos essenciais (cívicos, sociais, económicos e culturais) da criança ou jovem até aos 18 anos de idade que, por tal, se vê em situação de perigo para a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, requerendo-se, deste modo, a atuação do Estado.

Os sistemas sociais e judiciário devem responder ao perigo identificado desencadeando ações que proporcionem as condições adequadas à promoção dos direitos e proteção das vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso, abandono ou tratamento negligente, ou quando se vejam privados de um ambiente familiar que garanta o seu bem-estar e desenvolvimento integral (Guerra, 2004; Bolieiro e Guerra, 2009).

Conceitos de risco e perigo

A construção dos conceitos de risco e de perigo contempla diferentes dimensões sociais e normativas, de entre as quais se destaca a jurídica. O ordenamento jurídico de regulação da intervenção do Estado e da sociedade junto de crianças e jovens

é elemento estruturante nas relações e dinâmicas sociais. Os quadros legais integram os instrumentos e as modalidades de exercício do controlo social formal, enquadrados pela definição de critérios e normas socialmente aceites e consagradas por lei, corporizando a garantia de salvaguarda dos Direitos Humanos estabelecidos de modo universal (Moura, 2000). Todas as situações que configuram a sua violação ou se afastem da sua efetivação constituem condição de potencial risco para os indivíduos, aos mais variados níveis, exigindo-se a tomada de medidas que promovam o respeito pelos direitos individuais (Leandro, 1995). Este é um processo construído e reconstruído quotidianamente, numa interação permanentemente recriada entre as vertentes de construção teórica e legal e a realidade histórico vivencial (Martins, 2004). Com a reestruturação do edifício legislativo em matéria de infância e juventude ocorrida em Portugal na última década e meia, um importante conceito adquiriu maior visibilidade, o de perigo. Passou-se de uma noção de “crianças em risco”, amplamente divulgado e sustentado na intervenção à luz do anterior modelo consubstanciado na Organização Tutelar de Menores (1978), para a adoção de um outro, de caráter mais restrito, definido como “crianças em perigo” (Gersão, 2000;



Guerra, 2004).⁶ Ainda que a demarcação entre um conceito e outro nem sempre seja totalmente estanque, a noção de risco diz respeito a um leque mais amplo e abrangente do que a noção de perigo, esta última tipificada por lei. A diferença fundamental entre uma e outra decorre do perigo potencial que o risco acarreta em termos de concretização dos direitos da criança enquanto na aplicação da noção de perigo acresce o elevado grau de probabilidade de ocorrência. Como se depreende, a persistência ou agravamento de fatores de risco, em paralelo à ausência ou ineficácia de fatores de proteção na vida de uma criança poderão, em certas condições, associar-se ou conduzir a situações de perigo.

Fundamentos da intervenção do Estado

Importa salientar que nem todas as situações de perigo decorrem de uma situação anterior de risco; não existe um determinismo social e há casos de perigo identificados no sistema de promoção e proteção português que não estão ligados a fatores prévios de risco. Esta diferenciação é fundamental pois dela decorre o estabelecimento dos vários níveis de responsabilidade e de legitimidade na intervenção no âmbito deste sistema.

Como se encontra definido na *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*, parte-se da ideia que “nem todos os riscos para o desenvolvimento da criança legitimam a intervenção do Estado e da sociedade na sua vida, na sua autonomia e na da sua família”. Ficam de fora as ações desenvolvidas numa perspetiva de prevenção secundária, que visam a eliminação ou redução dos fatores potenciadores do risco através da atuação direta ao nível da criança, dos pais e do seu meio envolvente (Bolieiro e Guerra, 2009).

Nas situações de perigo, juridicamente definidas e tipificadas, deve ser acionada uma intervenção tutelar de promoção e

proteção pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens ou pelos Tribunais (art.º 3º, LPCJP). Tem-se por objetivo remover o perigo em que a criança se encontra, nomeadamente, pela aplicação de uma medida de promoção e proteção. Deste modo, não se trata somente da identificação de uma situação de risco que afeta os direitos fundamentais da criança; para que a intervenção possa ser concretizada é necessário que a criança se encontre desprotegida relativamente ao perigo identificado.

A multidimensionalidade e complexidade das problemáticas de perigo provocam nas vítimas efeitos físicos, psicológicos e sociais, materializados na desorganização total ou parcial dos seus percursos de vida à qual as entidades devem obviar no exercício de um controlo social formal.

Situações de perigo

Nos termos da legislação em vigor (n.º 2, art.º 3.º, LPCJP), considera-se que a criança ou o jovem está em perigo quando, designadamente, se encontra numa das seguintes situações (Tabela 1).



⁶ Inspirado no art.º 1918.º do Código Civil (Bolieiro e Guerra, 2009).

Tabela 1 – Situações de perigo tipificadas na LPCJP e sua operacionalização

SITUAÇÕES TIPIFICADAS (n.º 2, art.º 3.º, LPCJP)

CATEGORIAS TIPIFICADAS NA APLICAÇÃO INFORMÁTICA DAS CPCJ (2011)

a) Está abandonada ou vive entregue a si própria

b) Sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais;

c) Não recebe os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal;

d) É obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento;

e) Está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional;

f) Assume comportamentos ou se entrega a atividades ou consumos que afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação.

Abandono: criança/jovem entregue a si própria, não tendo quem lhe assegure a satisfação das suas necessidades físicas básicas e de segurança: i) abandono à nascença ou nos primeiros seis meses de vida; ii) abandono após os seis meses de vida; iii) ausência permanente de suporte familiar ou outro; iv) ausência temporária de suporte familiar ou outro; v) crianças e jovens não acompanhados.

Maus tratos físicos: ação não acidental que provoca danos físicos ou doenças na criança ou jovem, ou que o coloca em grave risco de os ter como consequência de alguma negligência: i) ofensa física; ii) ofensa física em contexto de violência doméstica; iii) ofensa física por castigo corporal.

Maus tratos psicológicos ou indiferença afetiva: não são tomadas em consideração as necessidades psicológicas da criança/jovem, particularmente as que têm a ver com as relações interpessoais e com a autoestima: i) castigos não corporais que afetem o bem-estar a integridade da criança; ii) depreciação/humilhação; discriminação; iii) exercício abusivo de autoridade; iv) hostilização e ameaças; instigação a condutas da criança contrário a valores morais e sociais; v) privação de relações afetivas e de contacto sociais próprios do estágio de desenvolvimento da criança.

Abusos sexuais: i) aliciamento sexual; ii) importunação sexual pela linguagem ou pela prática perante a criança de atos de caráter exibicionista ou constrangimento a contacto; iii) pornografia infantil; iv) prostituição infantil; v) violação ou outro ato sexual.

Negligência: situação em que as necessidades físicas básicas da criança/jovem e a sua segurança não são atendidas por quem cuida dela (pais ou outros responsáveis), mesmo que de uma forma manifestamente não intencional de lhe causar danos: negligência i) a nível da saúde; ii) ao nível educativo; iii) ao nível psicoafetivo; iv) falta de supervisão e acompanhamento/familiar, v) outras situações de perigo.

Exploração do trabalho infantil: para obter benefícios económicos, a criança/jovem é obrigada à realização de trabalhos, sejam ou não domésticos, que excedem os limites estabelecidos por lei, que deveriam ser realizados por adultos e que interferem claramente na vida escolar da criança/jovem. Exclui-se a utilização da criança/jovem em tarefas específicas por temporadas conforme previsto na lei.

Mendicidade: i) prática de mendicidade; ii) utilização da criança na prática da mendicidade.

A criança/jovem assume comportamentos que afetam o seu bem-estar e desenvolvimento sem os pais (ou outros responsáveis), se oponha de forma adequada: i) bullying; ii) comportamentos graves antissociais ou/e de indisciplina; iii) consumo de bebidas alcoólicas; iv) consumo de estupefacientes; v) outros comportamentos.

Exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança/jovem: i) ingestão de bebidas: consumo de álcool; ii) droga: consumo de estupefacientes; iii) violência doméstica.

Prática de facto qualificado como crime: comportamento que integra a prática de factos ilícitos punidos pela Lei Penal.

Situações de perigo em que está em causa o direito à Educação: abandono da frequência obrigatória do Ensino Básico por crianças/jovens em idade escolar, i.e., entre os 6 e os 18 anos de idade, de acordo com a legislação aplicada: i) abandono escolar; ii) absentismo escolar; iii) insucesso escolar.



Princípios orientadores da intervenção

A intervenção tutelar de promoção e proteção obedece a um leque de princípios orientadores (Tabela 2).

Tabela 2 – Princípios orientadores da intervenção tutelar de promoção e proteção

PRINCÍPIOS ORIENTADORES (art.º 4.º, LPCJP)	
a) Interesse superior da criança e do jovem	A intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do jovem, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto;
b) Privacidade	A promoção dos direitos e proteção da criança e do jovem deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada;
c) Intervenção precoce	A intervenção deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida;
d) Intervenção mínima	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;
e) Proporcionalidade e atualidade	A intervenção deve ser a necessária e a adequada à situação de perigo em que a criança ou o jovem se encontram no momento em que a decisão é tomada e só pode interferir na sua vida e na da sua família na medida do que for estritamente necessário a essa finalidade;
f) Responsabilidade parental	A intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o jovem;
g) Prevalência da família	Na promoção de direitos e na proteção da criança e do jovem deve ser dada prevalência às medidas que os integrem na sua família ou que promovam a sua adoção;
h) Obrigatoriedade da informação	A criança e o jovem, os pais, o representante legal ou a pessoa que tenha a sua guarda de facto têm direito a ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa;
i) Audição obrigatória e participação	A criança e o jovem, em separado ou na companhia dos pais ou de pessoa por si escolhida, bem como os pais, representante legal ou pessoa que tenha a sua guarda de facto, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção;
j) Subsidiariedade	A intervenção deve ser efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria da infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais.

Fonte: Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro).

O princípio do interesse superior da criança constitui o eixo prioritário na definição da intervenção e adoção de medidas, sendo os restantes princípios concretizados em sua função (Carvalho, 2008). A intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas entidades e instituições cuja ação é indispensável aos objetivos a atingir. Deve ser executada num nível precoce e mínimo, ser adequada à situação de perigo de modo a interferir na vida da criança e na família apenas no estritamente necessário e proporcionalmente ao que foi detetado, estar assente numa perspetiva de interdisciplinaridade e atender ao princípio da subsidiariedade. A família deve ser parte integrante na resolução dos problemas, desejando-se que contribua para a qualidade e eficácia do apoio prestado.

Consentimento para a intervenção

A intervenção tutelar de promoção e proteção pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo suscita uma regra de consentimento informado, só podendo estas entidades atuar mediante o consentimento expresso dos pais da criança ou jovem, do representante legal ou da pessoa que tenha a guarda de facto, consoante o caso (art.º 9º, LPCJP).

A participação das crianças na tomada de decisão encontra-se definida com base num conjunto de procedimentos a aplicar, de acordo com a idade. Nos casos de crianças ou jovens com idade igual ou superior a 12 anos é necessária a verificação da sua não oposição à intervenção. Junto daqueles com idade inferior a este patamar etário é considerada relevante a sua opinião, de acordo com a sua capacidade para compreender o sentido da intervenção (art.º 10º, LPCJP).

Nas situações em que não seja prestado ou seja retirado o consentimento necessário à intervenção da Comissão de Proteção, ou quando a criança ou o jovem se oponham a essa intervenção proteção, cessa qualquer ação por parte da Comissão e é dever desta entidade comunicar a situação ao Tribunal. Deste modo, são acionados os mecanismos necessários para a verificação do processo e a intervenção a realizar passa a ser de natureza judicial.

Procedimentos de urgência

Nos casos de ausência de consentimento para a intervenção tutelar de promoção e proteção por parte dos detentores do poder paternal ou da pessoa que tenha a guarda de facto, e quando exista perigo atual ou iminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem, a *Lei de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens* define o conjunto

de procedimentos de urgência no sentido da promoção de uma intervenção de proteção imediata.

Quando reunidas essas duas condições, as entidades com competência em matéria de infância e juventude ou as Comissões de Proteção devem tomar as medidas necessárias para a proteção imediata da criança e jovem e solicitam a intervenção do Tribunal ou entidades policiais (n.º1, art.º 91.º, LPCJP). Neste procedimento de urgência, a situação identificada deve ser comunicada pelas entidades policiais ao Ministério Público. Enquanto não for possível a intervenção do Tribunal, as autoridades policiais retiram a criança ou o jovem da situação de perigo em que se encontram e asseguram a sua proteção de emergência em instituição adequada no sistema nacional de acolhimento.

Ao tomar conhecimento da realização de um procedimento de urgência, e por requerimento do Ministério Público, o Tribunal territorialmente competente procede às averiguações sumárias e indispensáveis e ordena as diligências necessárias para confirmação das providências tomadas (art. 92.º, LPCJP). No prazo de quarenta e oito horas, o tribunal profere decisão provisória aplicando uma das medidas de promoção e proteção definidas no art.º 35.º, da LPCJP.

Depois de decretada a decisão provisória, o processo segue os seus termos como processo judicial de promoção e proteção sendo solicitada a respetiva assessoria e acompanhamento técnico às entidades com competência na matéria, Equipas de Crianças e Jovens (ECJ) ou Equipa Multidisciplinar de Assessoria Técnica dos Tribunais (EMAT).

Medidas de promoção e proteção

A operacionalização de uma intervenção no sistema de promoção e proteção nacional pressupõe a existência de três patamares diferenciados: um primeiro nível, relativo à rede informal, que envolve apenas as entidades com competência em matéria de infância e juventude (ECMIJ); um segundo, de caráter formal, que diz respeito à atuação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, e um terceiro, também na rede formal, que constitui o topo da pirâmide e corresponde aos Tribunais. Embora se deva privilegiar a intervenção informal, casos há que, pela sua natureza e gravidade, exigem um recurso às instâncias formais depois de esgotados todos os recursos nas entidades de primeira linha. A reação social no sistema perante casos de maior gravidade concretiza-se através da aplicação de medidas de promoção e proteção aplicadas pelas Comissões de Proteção ou decretadas pelos Tribunais.

Nos termos do n.º1, art.º 35.º, da LPCJP, as medidas de promoção e proteção são:

- a) apoio junto dos pais;
- b) apoio junto de outro familiar;
- c) confiança a pessoa idónea;
- d) apoio para a autonomia de vida;
- e) acolhimento familiar;
- f) acolhimento em instituição;
- g) confiança a pessoa selecionada para a adoção ou a instituição com vista a futura adoção (esta última nos termos definidos na Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto).

Em setembro de 2009, foi definido o regime jurídico de uma nova figura jurídica, o apadrinhamento civil⁷ que abre a possibilidade de integrar numa família crianças acolhidas em instituição que não são encaminhadas para adoção. Trata-se do estabelecimento de uma relação jurídica, tendencialmente de carácter permanente, entre uma criança ou jovem e uma pessoa ou família que exerça poderes e deveres de natureza parental (art.º 2.º, Lei n.º 103/2009, de 11 de setembro) Este regime foi regulamentado em 2010, tendo sido concretizados os requisitos e os procedimentos necessários à habilitação da pessoa que pretende apadrinhar uma criança.⁸ Nos termos da lei, através do apadrinhamento civil, estabelecem-se entre os padrinhos e as crianças “vínculos afetivos que permitam o bem-estar e desenvolvimento da criança”, sem que haja o corte com laços biológicos. Na prática, uma família acolhe a criança ou jovem assumindo as correspondentes responsabilidades parentais e beneficia dos respetivos direitos (benefícios fiscais e proteção social), mas sem que se firmem laços de afiliação, como acontece na adoção.

Aplicação e execução das medidas de promoção e proteção

A competência para aplicação das medidas de promoção e proteção é exclusiva das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e dos Tribunais. As medidas determinadas podem ser executadas em meio natural de vida (“apoio junto dos pais”, “apoio junto de outro familiar”, “confiança a pessoa idónea”, “apoio para a autonomia de vida” ou “confiança a pessoa selecionada para adoção”) ou em regime de colocação (“acolhimento familiar”, “acolhimento em instituição” ou “confiança a instituição com vista a futura adoção”). A aplicação da medida prevista na alínea g), n.º1, art.º 35.º, LPCJP – “confiança a pessoa selecionada para a adoção ou a instituição com vista a futura adoção” – é da competência exclusiva dos Tribunais.

As medidas aplicadas pelas Comissões ou em processo judicial, por decisão negociada, são estabelecidas no âmbito de um processo de promoção e proteção e integram um acordo de promoção e proteção que deve incluir (art.º 57.º, LPCJP):

- Em meio natural de vida:
 - os cuidados de alimentação, higiene, saúde (incluindo consultas médicas e de orientação psicopedagógica) e conforto a prestar;
 - a identificação do responsável pela criança ou jovem durante o período de impossibilidade dos pais ou das pessoas a quem esteja confiada;
 - o plano de escolaridade, formação profissional, trabalho e ocupação de tempos livres;
 - o apoio económico a prestar, sua modalidade, duração e entidade responsável pela atribuição.
- Em regime de colocação:
 - a modalidade de acolhimento e o tipo de família ou de lar;
 - os direitos e deveres dos intervenientes, nomeadamente a periodicidade das visitas e os montantes da prestação correspondentes aos gastos necessários a ter com a criança ou jovem;
 - a periodicidade e o conteúdo das informações a prestar às entidades administrativa e às autoridades judiciais, bem como identificação da pessoa ou entidade que a deve prestar.

O processo de promoção e proteção (PPP) é individual, sendo organizado um único processo para cada criança ou jovem (art.º 78.º, LPCJP) que é entregue a um técnico gestor do caso da Comissão de Proteção ou das entidades designadas pelo Tribunal para a assessoria técnica.

A intervenção judicial em processo de promoção e proteção é a última instância posta em prática para remover o perigo em que se encontra a criança ou jovem (art.ºs 77.º a 90.º, 92.º, 100.º a 126.º, LPCJP). Só deve ocorrer quando: i) não se encontra instalada Comissão de Proteção a nível local; ii) a Comissão existente não tenha competência nos termos da lei para aplicar a medida de promoção e proteção adequada; iii) não é prestado ou é retirado o consentimento necessário, ou haja oposição da criança/jovem para a intervenção da Comissão; iv) quando o acordo de promoção e proteção é reiteradamente não cumprido; v) a Comissão não obtenha a disponibilidade de meios necessários para aplicar/executar a medida; vi) por ausência

⁷ Lei n.º 103/2009, de 11 de setembro.

⁸ Decreto-Lei n.º 121/2010, de 27 de outubro.

de decisão da CPCJ nos 6 meses seguintes ao conhecimento da situação; vii) quando o Ministério Público considera a decisão da CPCJ ilegal/inadequada; viii) ou quando o Tribunal apensa processo da Comissão ao processo judicial.

Um processo judicial de promoção e proteção é de jurisdição voluntária e tem natureza urgente, o que leva a que seja processado com prioridade sobre os demais. Corre termos num Tribunal, sendo competente para o efeito o Tribunal de Família e Menores ou o de Comarca da área de residência da criança ou do jovem visado pelo processo, sendo que neste último caso, o Tribunal de Comarca se constitui em Tribunal de Família e Menores.

Nos casos sob a jurisdição direta dos Tribunais, o acompanhamento da execução das medidas cabe a equipas multidisciplinares, as Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais (EMAT), que em Lisboa adotaram a designação de Equipas de Crianças e Jovens (ECJ).

A regulação do exercício de responsabilidades parentais, inibição do exercício de responsabilidades parentais, tutela e adoção são processadas no âmbito de providências tutelares cíveis.



III – O sistema nacional de acolhimento de crianças e jovens

A *Constituição da República Portuguesa* (art.ºs 67.º, 69.º e 70.º) atribui à sociedade e ao Estado o dever de proteção da família, das crianças e dos jovens tendo em vista o seu desenvolvimento integral e confere um direito especial de proteção às crianças órfãs, abandonadas ou privadas de um ambiente familiar normal.

Conforme previsto em normas consagradas em diplomas internacionais, quando temporária ou definitivamente afastados do seu meio familiar, as crianças e jovens têm direito à proteção do Estado sendo esta resposta consubstanciada, entre outras possíveis, num sistema nacional de acolhimento. Em Portugal, a intervenção realizada no âmbito de sistema desta natureza é expressa, nos termos da *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*, sob a forma de acolhimento familiar ou de acolhimento em instituição.

O sistema nacional de acolhimento de crianças e jovens em perigo encontra-se organizado numa estrutura que contempla, nos termos da lei, três patamares distintos:

- 1) acolhimento de emergência: deve ser executado em unidades ou vagas de emergência, vocacionadas para o acolhimento urgente e transitório de crianças e jovens em situações de perigo, e cuja duração, variável, não deve exceder as 48 horas;
- 2) acolhimento temporário: diz respeito aos casos de crianças e jovens cujas necessidades de afastamento da família são temporárias, por um prazo de seis meses, embora esse período possa ser excedido em função de determinadas circunstâncias.⁹ Pode ser executado em dois tipos de recurso: Centros de Acolhimento Temporário (CAT) ou família de acolhimento (FA);
- 3) acolhimento prolongado: desde que esgotados todos os recursos e possibilidades de intervenção social junto da família de origem, o acolhimento da criança ou jovem pode assumir um carácter definitivo, sendo cumprido em Lares de Infância e Juventude (LIJ).

Medida de acolhimento familiar

O acolhimento familiar de crianças e jovens em perigo, previsto no art.º 46.º, da LPCJP, é uma medida que se concretiza através da “atribuição da confiança da criança ou jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, visando 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”. A designada família de acolhimento é uma resposta social que exige um enquadramento técnico da pessoa ou família selecionada, que não tenha qualquer relação de parentesco com a criança

⁹ Ver ponto sobre a duração da medida de acolhimento em instituição, pág. 17.

ou jovem, e decorre na forma de aplicação de medida de promoção e proteção. Esta medida pode ser executada em lar familiar ou em lar profissional. A habilitação das famílias para acolhimento foi objeto de redefinição em 1992,¹⁰ passando a excluir-se a possibilidade de as famílias selecionadas possuírem laços de parentesco às crianças acolhidas, o que vinha a acontecer até então. Os familiares das crianças acolhidas deixaram de ser considerados como candidatos à execução desta medida no âmbito do sistema de acolhimento (ISS, 2009). Posteriormente, no âmbito da *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*, o acolhimento familiar foi regulamentado e definido o seu regime de execução e as prestações da segurança social e regime contratual aplicável à atividade exercida pelas famílias de acolhimento.¹¹ A nível normativo, foi reforçada a necessidade de aperfeiçoamento do processo de seleção dos candidatos através da implementação de componentes de formação inicial e contínua das famílias de acolhimento e destacada a indispensabilidade de criação de acolhimento familiar especializado, vocacionado para o acolhimento de crianças e jovens com necessidades especiais, seja a nível social, educativo ou outra específica decorrente do seu desenvolvimento.

Nos termos da lei, tratando-se de uma medida de carácter provisório, na sua execução assume especial relevância a capacitação da família de origem para o exercício da parentalidade e a sua interação com as famílias de acolhimento para que se fortaleçam as relações da criança ou jovem com a respetiva família.

Medida de acolhimento em instituição

O acolhimento em instituição de crianças e jovens em perigo, conforme previsto na *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*, tem por fim afastá-los do perigo em que se encontram, determinando a sua colocação ao cuidado de uma entidade que disponha de instalações e de equipa técnica adequadas à satisfação das necessidades das crianças e jovens em acolhimento, proporcionando-lhes condições que permitam a sua educação, bem-estar e desenvolvimento integral (alínea f), n.º1, art.º 35.º, LPCJP).

Quando as sociedades criam instituições destinadas ao acolhimento de crianças e jovens em perigo têm por objetivo a operacionalização de um conjunto de benefícios, afastando-os

dos danos que possam já ter sofrido (Martinez et al., 2005; Alves; 2007; Pestana, 2010). A percepção da existência de riscos sociais leva a que a sociedade reaja defensivamente através da adoção de mecanismos de controlo social. Caso não o faça, reduz o grau de coesão pondo em causa a ordem social. A família surge como o primeiro agente de socialização e de controlo social informal, mas em caso de falha ou omissão, é ao controlo social formal que cabe o desenvolvimento de uma atuação pronta e adequada a cada caso.

Como salienta Bullock (1999), o acolhimento de crianças e jovens em instituição deve ser entendido como um direito seu, sempre que se verifiquem os pressupostos necessários para a sua aplicação. Em Portugal, é definido como uma medida de último recurso, que se reveste de carácter transitório, e com a sua execução pretende-se salvaguardar o interesse superior da criança e removê-la da situação de perigo em que se encontra.¹² Dando cumprimento aos princípios estabelecidos na *Convenção sobre os Direitos da Criança*, este é o critério que preside à entrada de crianças e jovens no sistema de acolhimento nacional, situação que diferencia o sistema português dos outros sistemas europeus, onde a colocação, em alguns países, continua a obedecer a critérios que violam o estabelecido nos normativos internacionais sobre esta matéria.

Funções das instituições de acolhimento

A medida de acolhimento em instituição surge como a última das respostas legalmente previstas para assegurar a proteção e desenvolvimento da criança ou jovem. Às instituições compete, pois, uma função de controlo social e uma função de promoção da coesão social, pela salvaguarda dos elementos menos protegidos de uma comunidade através da efetivação dos seus direitos.

Pela execução de uma medida desta natureza pretende-se garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens que foram vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso, facto na origem da necessidade do seu afastamento do meio familiar. Este fim requer um reforço das competências dos interventores no sistema, sendo permanente a necessidade de qualificação das respostas sociais e de investimento adequado que potencie uma maior eficácia ao nível das práticas e modelos de organização e gestão institucional (Martinez et al., 2005). A privação do meio familiar pela institucionalização espelha sempre uma grave rutura nos vínculos pessoais e sociais

¹⁰ Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de setembro.

¹¹ Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 108/2009, de 14 de setembro.

¹² Conforme tipificado no n.º2,n.º artº.3, da LPCJP.

estabelecidos. Assim, a intervenção decorrente tem por princípio de que o acolhimento em instituição é uma situação temporária, que deve centrar-se na ideia do futuro da criança ou jovem e em que se mobilizam todos os agentes sociais tendo em vista a sua (re)integração social e/ou familiar. Às instituições de acolhimento estão cometidas responsabilidades de natureza diversa – jurídica, social, educativa, escolar, entre outras –, que cobrem o amplo leque de compromentimentos atribuídos aos pais. Isto implica que é fulcral que as instituições, ao substituírem temporariamente a família de origem, assumam o significado de família junto das crianças e jovens que acolhem (Alves, 2007), fornecendo-lhe o mais adequado suporte tendo em vista o seu desenvolvimento biopsicossocial e o colmatar das necessidades específicas decorrentes das situações de perigo que conduziram à sua retirada da residência familiar.

Respostas sociais de acolhimento em instituição

A medida de acolhimento em instituição pode ser executada em Unidades de Emergência e Casas de Acolhimento de Emergência, em Centros de Acolhimento Temporário (CAT), Lares de Infância e Juventude (LIJ), Apartamentos de Autonomização (AA), Centros de Apoio à Vida ou Lares Residenciais. Como se depreende pelas respetivas designações, trata-se de respostas sociais que devem, à partida e conforme o

legislado, corresponder a uma intervenção de natureza e duração distintas.

Os dois primeiros equipamentos integram o Sistema de Acolhimento de Emergência e constituem uma resposta diferenciada no distrito de Lisboa para o acolhimento de casos de emergência, aqueles em que a integridade da criança se encontra em perigo iminente requerendo, desde modo, a retirada imediata do meio onde se encontra.¹³ São situações tendencialmente abrangidas pelo art.º 91.º (LPCJP), das quais resulta uma ação judicial ou das Comissões de Proteção, frequentemente com ação direta das autoridades policiais. Até 2011, este sistema esteve sob a responsabilidade do Instituto de Segurança Social, I.P., tendo sido definido um regime legal de cedência, por um prazo temporário, de três anos, dos estabelecimentos integrados do referido Instituto, situados no distrito de Lisboa, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.¹⁴ No campo das respostas sociais do sistema nacional de acolhimento em instituição para crianças e jovens em perigo abrangidas pela componente do Programa “Crianças e Jovens em Risco”, do Programa Gulbenkian de Desenvolvimento Humano, destacam-se:

- a) Centro de Acolhimento Temporário (CAT);
- b) Lar de Infância e Juventude (LIJ);
- c) Apartamento de Autonomização (AA).

¹³ O Sistema de Acolhimento de Emergência para o distrito de Lisboa foi criado em 1999 e reestruturado em 2006. Era inicialmente composto pela Equipa de Acolhimento de Emergência, a quem competia a coordenação e gestão do sistema, pelas Casas de Acolhimento de Emergência – uma resposta institucional exclusiva para os casos provenientes de procedimentos de urgência –, e as Unidades de Emergência, que se reportam a um número de camas permanentemente cativas em Centros de Acolhimento Temporários ou Lares.

¹⁴ Nos termos do Decreto-Lei n.º 16/2011, de 25 de janeiro, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, foi definido o regime legal desta cedência. Neste universo, salienta-se o conjunto de estabelecimentos do sistema de acolhimento de emergência que, conforme previsto no art.º 8.º do supracitado diploma, deveriam manter a competência para a gestão global e integrada das vagas existentes (n.º 1), seguindo a política nacional de enquadramento e desenvolvimento definido para o sistema de proteção de crianças e jovens (n.º 2). Além dos estabelecimentos da rede de emergência, foi ainda incluído neste regime de cedência um Centro de Acolhimento Temporário.

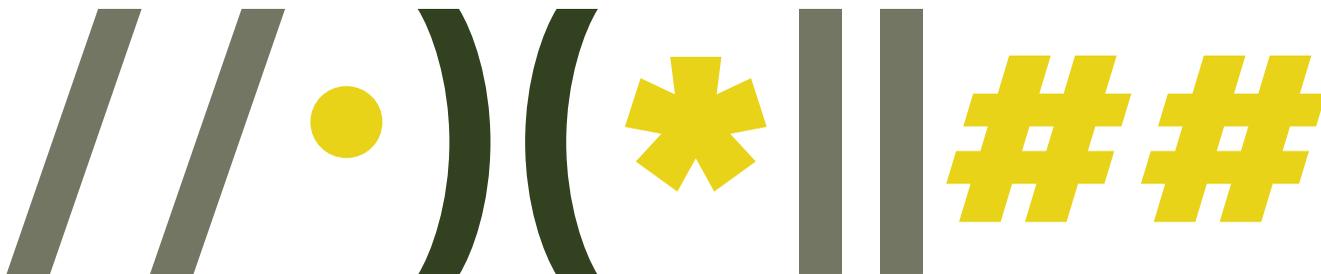


Tabela 3 – Respostas sociais de acolhimento abrangidas pelo Programa “Crianças e Jovens em Risco”¹⁵

	CENTRO DE ACOLHIMENTO TEMPORÁRIO	LAR DE INFÂNCIA E JUVENTUDE	APARTAMENTO DE AUTONOMIZAÇÃO ¹⁶
TIPOLOGIA	Resposta social, desenvolvida em equipamento, destinada ao acolhimento urgente e temporário de crianças e jovens em perigo, de duração inferior a seis meses, com base na aplicação de medida de promoção e proteção.	Resposta social, desenvolvida em equipamento, destinada ao acolhimento de crianças e jovens em situação de perigo, de duração superior a 6 meses, com base na aplicação de medida de promoção e proteção.	Resposta social, desenvolvida em equipamento – apartamento inserido na comunidade local –, destinada a apoiar a transição para a vida adulta de jovens que possuem competências pessoais específicas, através da dinamização de serviços que articulem e potenciem recursos existentes nos espaços territoriais.
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - permitir a realização do diagnóstico de cada criança e jovem bem como a definição dos respetivos projetos de vida, com vista à inserção familiar e social ou a outro encaminhamento que melhor se adequa à situação em estudo; - assegurar alojamento temporário; - garantir às crianças e jovens a satisfação das suas necessidades básicas; - proporcionar o apoio socioeducativo adequado à idade e características de cada criança ou jovem; - promover a intervenção junto da família, em articulação com as entidades e as instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos das crianças e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> - assegurar alojamento; - garantir a satisfação das necessidades básicas das crianças e jovens e promover o seu desenvolvimento global, em condições tão aproximadas quanto possível às de uma estrutura familiar; - assegurar os meios necessários ao seu desenvolvimento pessoal e à formação escolar e profissional, em cooperação com a família, a escola, as estruturas de formação profissional e a comunidade; - promover, sempre que possível, a sua integração na família e na comunidade de origem ou noutra medida em meio natural de vida, em articulação com as entidades competentes em matéria de infância e juventude e as comissões de proteção de crianças e jovens, com vista à sua gradual autonomização. 	<ul style="list-style-type: none"> - mediar processos de autonomia de vida e de participação ativa de jovens, minimizando riscos de exclusão social; - desenvolver processos individuais de acompanhamento e de apoio a nível psicossocial, material, de informação e de inserção sociolaboral; - dinamizar programas de formação específicos destinados ao desenvolvimento de competências pessoais, sociais, escolares e profissionais dos jovens; - partilhar competências com outros serviços e promover domínios comuns de conhecimentos e de práticas com o objetivo de estabelecer uma intervenção articulada e integrada facilitadora da transição de jovens para a vida adulta.
DESTINATÁRIOS	Crianças e jovens de ambos os sexos até aos 18 anos, em situação de perigo, cuja medida de promoção e proteção determine um acolhimento de duração inferior a seis meses.	Crianças e jovens de ambos os sexos, até aos 18 anos, em situação de perigo, cuja medida de promoção e proteção assim o determine.	Jovens de idade superior a 15 anos com medida de promoção e proteção definida.

Fonte: Adaptado a partir de Direção-Geral da Segurança Social e do Instituto de Segurança Social (2012).¹⁷

¹⁵ Lei n.º 147/99, de 1 de setembro; Decreto-Lei n.º 133-A/97, de 30 de maio (Regime de licenciamento e fiscalização dos estabelecimentos e serviços de apoio social do âmbito da segurança social).

¹⁶ Definido também pelo Decreto-Lei n.º 2/86, de 2 de janeiro.

¹⁷ Disponível em http://www2.seg-social.pt/preview_pag.asp?r=20697

Apesar de ainda ser possível encontrar no país algumas instituições em funcionamento que abrangem uma população infantojuvenil com idade compreendida entre 0 e os 18/21anos, sobretudo equipamentos mais antigos e com cunho religioso, na maioria, os Lares de Infância e Juventude existentes foram objeto de reestruturação tendo por base como critério de admissão a idade das crianças e jovens. Neste âmbito, os grupos deveriam situar-se dentro dos limites 0-3 anos, 0-6 anos, 6-12 anos, 12-18 anos, mas nem sempre isso acontece. De entre as respostas de acolhimento que não são especificamente destinadas à população de crianças e jovens em perigo, destacam-se os **Lares Residenciais** que acolhem jovens (e adultos) portadores de deficiência que, por alguma circunstância, se encontram impedidos de residir no meio familiar, de forma temporária ou definitiva, e os **Centros de Apoio à Vida** que estão orientados para o apoio e acompanhamento a mulheres grávidas ou puérperas com filhos recém-nascidos, que se encontrem em risco social ou emocional (ISS, 2009).¹⁸ Realce ainda para as **Casa Abrigo**, resposta social, concretizada em equipamento, que acolhe temporariamente vítimas de violência doméstica, que por questões de segurança não podem permanecer na sua residência, podendo estas estar acompanhadas dos filhos menores de idade.

Natureza das instituições de acolhimento

As instituições de acolhimento de crianças e jovens em Portugal podem ser públicas ou cooperativas, sociais ou privadas, com acordo de cooperação com o Estado (art.º 52.º, LPCJP). À semelhança de outros países, as organizações de caráter religioso e/ou de natureza originalmente assistencialista vieram a ocupar, ao longo dos anos, um espaço de grande relevância na gestão deste tipo de instituição, substituindo-se ao próprio Estado na realização destas funções. A maioria das instituições existentes em Portugal são equipamentos de direito privado (94,5%) (Cunha, 2012).

Duração da medida de acolhimento em instituição

A medida de acolhimento em instituição reveste-se de caráter transitório e pode assumir duas modalidades: curta ou longa duração. Quando o acolhimento em instituição decorre num período não superior a seis meses é definido como sendo de curta duração (n.º2, art.º 50.º, LPCJP) e deve ser realizado em Centro de

Acolhimento Temporário (CAT). Como o seu nome indica, os CAT foram inicialmente designados para execução de medidas de curta duração, ainda que, nos termos da Lei, o prazo previsto na lei possa ser excedido por “razões justificadas, como por exemplo, quando é previsível o retorno à família ou enquanto se procede ao diagnóstico da respetiva situação e à definição do encaminhamento subsequente” (n.º3, art.º 50.º, LPCJP). Nem sempre os tempos em instituição são respeitados pela dificuldade de respostas, pela complexidade processual ou até mesmo porque o superior interesse da criança assim o justifica, evitando-se a passagem e transição sucessiva entre instituições. Os Lares de Infância e Juventude (LIJ) constituem uma resposta de acolhimento prolongado, quando é previsível que o acolhimento da criança ou jovem venha a ter uma duração superior a seis meses (n.º4, art.º50.º, LPCJP).

Regime de funcionamento das instituições

Nos termos da lei, os Lares de Infância e Juventude podem ser especializados ou ter valências especializadas e devem ser organizados segundo modelos educativos adequados às crianças e jovens neles acolhidos (art. 51.º, LPCJP). Neste campo, são escassas as respostas especializadas no país, reduzindo-se a um número extraordinariamente reduzido de equipamentos. A especialização constitui um dos principais desafios ao sistema na atualidade e, no âmbito do Plano SERE+,¹⁹ encontra-se definida como prioridade política a desenvolver no presente e nos próximos anos. As instituições de acolhimento devem ter as instalações, infraestruturas, equipamentos, recursos materiais e humanos suficientes e adequados à função que lhes é exigida. Devem funcionar em ambiente que se deseja o mais familiar possível (art.º53.º, LPCJP), contendor, e impulsor do desenvolvimento equilibrado das crianças e jovens. Conforme apresentado no *Manual de Boas Práticas – um Guia para o Acolhimento Residencial das Crianças e Jovens*, da autoria do Grupo de Trabalho Crianças, Idosos e Deficientes – Cidadania, Instituições e Direitos (CID), coordenado pelo Juiz Conselheiro Armando Leandro, “o cuidar deve ser visto como relacional e afetivo, assenta num interesse e consideração pelo outro enquanto pessoa e não apenas na efetiva prestação de serviços” (CID, 2005: 167). A experiência de acolhimento em instituição deve ser organizada de forma a concretizar uma oportunidade positiva de

¹⁸ Para um aprofundamento sobre as respostas sociais em curso, consultar os sites do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em <http://www.mtss.gov.pt>, e do Instituto de Segurança Social, IP, em <http://www.iss.pt>.

¹⁹ Ver pág. 31 para aprofundamento sobre este Plano.

reorganização da vida da criança ou jovem, favorecendo uma relação afetiva do tipo familiar e uma vida diária personalizada (art.º 53.º, LPCJP), prevenindo, simultaneamente, a ocorrência de maus tratos institucionais.²⁰

As metodologias e modelo de intervenção devem apontar para o favorecimento da integração na vida da comunidade, reproduzindo condições e padrões de vida social no contexto envolvente. Como identificado em vários estudos nacionais e internacionais, as crianças e jovens institucionalizados apresentam múltiplas e complexas necessidades pois, além das comuns ao período de desenvolvimento em que se encontram, acrescem outras necessidades específicas decorrentes das experiências que conduziram ao seu acolhimento em contexto institucional (Horrocks e Karban, 1999). Deste modo, assume especial relevância uma organização e estruturação do contexto institucional numa linha de orientação que dê prioridade à (re)construção afetiva e emocional da criança ou jovem, assente numa perspetiva sistémica que articule as diferentes componentes que marcam a vida da criança ou jovem ao nível da justiça, saúde, educação, cultura, formação, lazer, emprego, entre outras possíveis. As instituições no sistema nacional de acolhimento devem ser organizadas em unidades, de pequena dimensão, e funcionam em regime aberto, o que implica a livre entrada e saída da criança e do jovem da instituição, de acordo com as normas gerais de funcionamento, tendo apenas como limites os resultantes das suas necessidades educativas e da proteção dos seus direitos e interesses (art.º 53.º, LPCJP).

Dimensão e lotação das instituições

De acordo com as *Recomendações Técnicas para os Equipamentos Sociais*, dos serviços do Instituto de Segurança Social, I.P. (2010), tanto os Centros de Acolhimento Temporário como os Lares de Infância e Juventude devem acolher entre um mínimo de 12 e um máximo de 30 crianças e jovens, distribuídos por unidades espacialmente individualizadas (unidades funcionais). A capacidade máxima de cada uma destas unidades é de 15 crianças ou jovens.

A lotação de cada instituição deve ser determinada à luz das

- i) necessidades da população que acolhe;
- ii) de fatores económicos (custo de obras de construção, reconstrução, ampliação e/ou alteração, custo de apetrechamento, custo de exploração); e iii) da qualidade

do serviço proporcionado às crianças/jovens em acolhimento (ISS, 2010a, 2010b).

Recursos humanos das instituições

As instituições de acolhimento dispõem necessariamente de uma equipa técnica que tem a responsabilidade e competência pela elaboração do diagnóstico da situação da criança ou jovem acolhido e pela definição e execução do projeto de promoção e proteção (n.º 1, art.º 54.º, LPCJP).

Esta equipa deve ter uma constituição pluridisciplinar, integrando as valências de psicologia, serviço social e educação (n.º 2, art.º 54.º, LPCJP) e dispor da colaboração de outros elementos com formação noutras áreas (medicina, direito, enfermagem e, no caso dos Lares de Infância e Juventude, da organização de tempos livres), para que possa corresponder às exigências da intervenção educacional e social que lhes é exigida.

O referencial proposto pelos serviços de segurança social para o funcionamento de um Centro de Acolhimento Temporário ou de um Lar de Infância e Juventude que acolha 30 crianças ou jovens é o seguinte: um Técnico de Serviço Social; um Psicólogo; dois Educadores Sociais; 18 Ajudantes de Ação Educativa; um Cozinheiro; três Ajudantes de Serviços Gerais.

Natureza da intervenção das instituições

As instituições de acolhimento de crianças e jovens no sistema nacional complementam a ação direta do Estado e assumem responsabilidades de especial relevância, tanto ao nível do acolhimento de curta como de longa duração.

A gestão e prestação de serviço em Centros de Acolhimento Temporário e em Lares de Infância e Juventude, independentemente da sua natureza e dimensão, estruturam-se em torno de seis processos chave, conforme previsto nas normas orientadoras emanadas dos serviços de segurança social (ISS, 2010a, 2010b): acolhimento; avaliação diagnóstica – Plano Socioeducativo Individual (PSEI); organização e gestão das atividades – Projeto Educativo; cuidados especiais; e nutrição e alimentação.

Para cada um destes processos estão definidos objetivos, campos de aplicação, fluxograma das atividades/modo operativo, indicadores, dados de entrada e saída e responsabilidades na gestão do quotidiano da instituição.

²⁰ Para um aprofundamento sobre maus tratos institucionais ver Martinez et. al (2005), CID (2005), Pestana (2010).

Há um conjunto de instrumentos de trabalho através dos quais se procede ao registo da ação desenvolvida na instituição com todos e com cada criança ou jovem, em particular.

Compete a cada instituição adaptar as normas orientadoras oficiais aos objetivos e modelo de intervenção que executa, tendo em vista a otimização dos recursos existentes e a obtenção de resultados positivos junto da população que acolhe. As especificações dos serviços a prestar em contexto institucional obedecem aos requisitos legais e regulamentares em vigor, nomeadamente os relativos à segurança, higiene e saúde (ISS, 2010a, 2010b).

A participação da família no apoio à intervenção posta em desenvolvimento com a criança e jovem em acolhimento é definida e registada nos instrumentos previstos, sendo estabelecida, caso a caso, à luz do contributo que este apoio possa trazer para um maior bem-estar e equilíbrio psicoafetivo da criança e jovem. Em processos de maior gravidade pode ser determinado judicialmente o afastamento e quebra de contactos da criança e jovem com a família, por período de tempo de duração variável em função das particulares de cada situação. Neste sentido, perante a natureza do perigo identificado, pode haver casos em que a instituição selecionada para a colocação deva ser afastada da zona de residência da criança e jovem e/ou da sua família.

A decisão sobre a admissão da criança ou do jovem é feita a partir de proposta do caso pela Equipa de Gestão Centralizada de Vagas, do Instituto de Segurança Social, I.P., sendo da competência das instituições de acolhimento, num processo que se deseja de estreita articulação e transparência na passagem de informação entre as entidades envolvidas, situação que, de acordo com vários intervenientes institucionais, nem sempre se verifica.

Falta de informação ou de dados adequados sobre a criança ou jovem, ausência de critérios claros na seleção dos casos e do seu encaminhamento para determinada instituição, insuficiência ou inadequação da avaliação desenvolvida no terreno, colocação feita em função das vagas existentes à altura e não em função das necessidades reais da criança e jovem, são alguns dos fatores que têm vindo a ser regularmente apontados, nos últimos anos, como principais falhas que se mantêm nesta fase do processo de acolhimento e que constituem uma das maiores fragilidade do sistema.

Instrumentos de intervenção das instituições

Em relação ao número de crianças e jovens acolhidos e às medidas de funcionamento das instituições, segundo as normas do Instituto de Segurança Social, I.P., deverão estar previstos num regulamento interno onde constem estes e outros elementos, como: regras de funcionamento, os direitos e deveres da criança e jovem, da família e das equipas e funcionários da instituição e respetivo horário de funcionamento (Fernandes e Silva, 1996a, 1996b).

A criança e jovem acolhidos em instituição têm, em especial, os seguintes direitos, que constam necessariamente do regulamento interno:

- a) Manter regularmente, e em condições de privacidade, contactos pessoais com a família e com pessoas com quem tenham especial relação afetiva, sem prejuízo das limitações impostas por decisão judicial ou pela comissão de proteção;
- b) Receber uma educação que garanta o desenvolvimento integral da sua personalidade e potencialidades, sendo-lhes asseguradas a prestação dos cuidados de saúde, formação escolar e profissional e a participação em atividades culturais, desportivas e recreativas;
- c) Usufruir de um espaço de privacidade e de um grau de autonomia na condução da sua vida pessoal adequados à sua idade e situação;
- d) Receber dinheiro de bolso;
- e) A inviolabilidade da correspondência;
- f) Não ser transferidos da instituição, salvo quando essa decisão corresponda ao seu interesse;
- g) Contactar, com garantia de confidencialidade, a comissão de proteção, o Ministério Público, o juiz e o seu advogado.” (n.º 1, art.º 58.º, LPCJP)

As instituições de acolhimento podem apresentar estruturas organizacionais diferentes porque, como referido anteriormente, as medidas de funcionamento são estipuladas a partir do respetivo regulamento interno que, por sua vez, dá corpo ao definido no Projeto Educativo de cada instituição.²¹ A execução da medida de acolhimento em instituição é assegurada pelas Comissões de Proteção, nos termos previstos no acordo de promoção e proteção celebrado, ou, tratando-se de medida judicial, é controlada pelo Tribunal que designa a entidade que considera mais adequada para o respetivo acompanhamento da sua execução (art.º 59.º, LPCJP).

²¹ O Projeto Educativo pode assumir diferentes designações, em função da natureza e fins específicos da instituição de acolhimento.

A medida de acolhimento em instituição tem de ser obrigatoriamente revista (art.º 62.º, LPCJP), situação que não se vê cumprida nos casos em que foi indevidamente extinta e, eventualmente, substituída por providência tutelar cível (i.e. atribuição de tutela ao diretor da instituição ou outra). Cada criança e jovem acolhido deve ter um Processo Individual (PI) que se constitui como um registo em permanente atualização sobre o seu percurso, historial e evolução. Aqui se incluem o Plano Socioeducativo Individual e todos os documentos necessários à adequada execução da medida de acolhimento.²² Este processo tem natureza privada e confidencial e é, nos termos da lei, de carácter reservado, à semelhança do processo de promoção e proteção (art.º 88.º, LPCJP). Este processo pode ser consultado pelos próprios e pela sua família, caso não haja determinação em contrário proferida em sede de decisão judicial. A discussão dos casos individuais de crianças e jovens em situação de acolhimento em instituição está vedada a quem não seja interveniente direto no processo, em cumprimento do estabelecido num amplo leque de normativos nacionais e internacionais que visam a efetivação dos Direitos da Criança.

Mesmo os intervenientes diretos no processo estão sujeitos a normas específicas e à determinação de diferentes níveis no acesso à informação, respeitando-se a necessidade de confidencialidade e de salvaguarda da reserva da vida privada. A publicitação de qualquer informação pessoal ou particular requer autorização específica por parte das autoridades competentes e consentimento dos envolvidos, exigindo o cumprimento de um conjunto de princípios éticos. Estas disposições legais aplicam-se tanto a documentos escritos como a outros de fontes de natureza diversa, como visual ou sonora. A autorização para o acesso aos processos individuais e processos de promoção e proteção, para fins científicos, rege-se segundo as normas de acesso aos documentos administrativos no território nacional e nos termos definidos pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo,²³ acrescentando a necessidade de cumprimento de certas especificidades estabelecidas em convenções e tratados internacionais sobre esta matéria e sobre os direitos das crianças ratificados pelo Estado português.



²² E entre os quais se incluem a lista de contactos da criança ou jovem (contactos de instituições, profissionais, familiares e pessoas significativas), listas dos seus pertences, a avaliação diagnóstica, diligências e contactos efetuados e sua natureza, registos de diligências e contactos efetuados e a correspondência oficial.

²³ Regida pela ação da Comissão de Acesso a Documentos Administrativos, tendo por base a LADA - Lei de Acesso a Documentos Administrativos (Lei nº 46/2007 de 24 de agosto), que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com a redação introduzida pelas Leis n.º 8/95 de 29 de março e 94/99 de 16 de julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, relativa à reutilização de informações do setor público.

IV – Enquadramento do sistema nacional de acolhimento

As respostas sociais de acolhimento para crianças e jovens em risco social implementadas nos países europeus são muito variadas e partem de diferentes pressupostos, em função dos respetivos quadros normativos. Como alguns autores sugerem (Milham et al., 1986), ao falar-se de sistemas de acolhimento institucional numa perspetiva comparada no espaço da União Europeia, a única característica comum será a existência de um equipamento, “a cama”, que não é disponibilizado pela família mas antes por uma entidade ou por outros.

Não há pois, informação suficiente e consistente que permita o estabelecimento de uma comparação adequada sobre a situação de acolhimento em instituição no contexto europeu. No entanto, tendo por base os documentos das entidades europeias produzidos na tentativa de regulação normativa neste campo, é possível destacar os seguintes pontos (FICE, 2008; Eurochild, 2010; Santos, 2010):

- estima-se que 1% das crianças residentes no espaço da União Europeia estejam integradas em sistemas de acolhimento, sendo que esta proporção é muito variável de país para país (a Lituânia tem cerca de 2,2% e a Holanda apenas 0,6%);
- os números de crianças acolhidas, por país, têm-se mantido estáveis ou em crescimento, não se registando tendência para a sua diminuição;
- a inadequação da intervenção parental é um dos fatores mais referenciados nos quadros de vida das crianças acolhidas, independentemente do país;

- grande parte das crianças e jovens em acolhimento não se insere na categoria “sem família”, mas são antes oriundos de “famílias (multi)problemáticas”;
- pobreza e exclusão social constituem fatores de risco acrescido estando entre as principais problemáticas referenciadas nos percursos de vida das crianças e jovens com maior probabilidade de serem acolhidos institucionalmente;
- a discriminação dos mecanismos de controlo social, formal e informal, encontra-se expressa na sobre representação de determinados grupos sociais das populações nacionais no respetivo sistema de acolhimento;
- apesar das orientações internacionais irem no sentido contrário, pelos efeitos prejudiciais ao desenvolvimento da criança, a institucionalização de crianças entre os 0-3 anos de idade continua a ser uma prática em vários países;
- a investigação demonstra que as crianças acolhidas, tanto em famílias como em instituições, apresentam uma maior probabilidade de vir a ter uma trajetória de vida marcada por situações de desvio ou marginalidade do que crianças não acolhidas (i.e. têm maior probabilidade de virem a experimentar situações como sem abrigo, de cometer crimes, de ter filhos antes de atingirem os 20 anos de idade e de ter os seus próprios filhos institucionalizados num percurso de reprodução social).

A este conjunto de indicadores, acresce o facto de diversos países não terem, até à data, promovido as condições para a efetivação plena de princípios de qualidade (standards)

para a proteção e promoção dos Direitos da Criança no seio dos respetivos sistemas de acolhimento, seja ao nível de famílias como de instituições. Em alguns casos este processo mantém-se ainda em curso e noutros começam a ser dados alguns passos neste sentido.

Instrumentos e normativos internacionais

A *Convenção Sobre os Direitos da Criança* (1989) foi aprovada e ratificada por 192 Estados que se comprometeram no desenvolvimento de um conjunto de reformas no campo da infância. Trata-se de um marco decisivo no reconhecimento da categoria social da infância, primeiro instrumento internacional adotado após o fim da Guerra Fria que inclui não somente direitos civis e políticos, mas também direitos económicos, sociais e culturais (Fernandes, 2009; Tomás, 2011). Conforme estabelecido no seu artigo 4.º, "o Estado deve adotar todas as medidas ao seu alcance, necessárias à realização dos direitos da criança". São obrigações juridicamente vinculativas para os Estados Parte e não apenas, como na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, obrigações morais. A sua aplicação implica um empenhamento ativo dos organismos dos Estados assim como de elementos da sociedade civil. Para avaliar a sua implementação foram criados mecanismos adequados, designadamente, através do Comité dos Direitos da Criança.²⁴

Nesta Convenção estão estabelecidos quatro grandes princípios orientadores para a intervenção: não discriminação, salvaguarda do interesse superior da criança, do direito à vida e à sobrevivência e ao desenvolvimento e da livre expressão das crianças. O interesse superior da criança assume uma especial relevância devendo nortear as atuações dos Estados na defesa da sua dignidade e é destacado o reconhecimento à criança a participar e a ser ouvida em todos os processos que lhe digam respeito.

São vários os artigos que incidem e enquadram a ação a desenvolver com crianças e jovens em acolhimento institucional, conforme se discrimina na Tabela 4.

A Recomendação Rec(2005)5, do Conselho da Europa, de 16 de março, constitui um dos mais importantes instrumento normativos para a regulação dos sistemas nacionais de acolhimento no espaço europeu. Nela encontra-se enunciado um conjunto de princípios básicos para a intervenção junto de crianças e jovens em risco, destacando-se o princípio

da prevalência da família natural e o princípio que determina o caráter excecional e transitório da situação de acolhimento em instituição. São também definidos e enumerados os direitos especiais das crianças e jovens que se encontrem acolhidos em instituições residenciais, como sejam os de contactar regularmente a família, ter acesso a educação e cuidados básicos de saúde, participar nos processos de tomada de decisão no contexto onde se encontra. Além disso são estabelecidas as diretrizes para a atuação e organização das instituições, onde se inclui a necessidade de todas as instituições disporem de equipas qualificadas e multidisciplinares para o exercício das funções que lhe estão cometidas.

Em 2007, várias entidades (SOS-Kinderdorf International, IFCO-International Foster Care Organisation e a FICE-Fédération Internationale des Communautés Educatives) apresentaram um documento – *Quality4Children/Normas para o Acolhimento de Crianças Fora da Sua Família Biológica na Europa* –, que estabelece um conjunto de princípios basilares para a qualificação do acolhimento de crianças e jovens no espaço europeu. O trabalho teve por base uma metodologia participativa que envolveu mais de 500 intervenientes de diferentes países e organizações. O documento final institui 18 princípios (standards) que contemplam quatro diferentes etapas no processo de acolhimento de crianças e jovens em instituição: tomada de decisão e admissão (6 standards), acolhimento (14 standards) e saída da instituição (4 standards).

No âmbito das recomendações preconizadas no espaço europeu, destaca-se o relatório produzido pela Eurochild, intitulado *Children in Alternative Care, National Surveys*, em 2010.

Partindo do retrato produzido pelas entidades de cada país, foi identificado um conjunto de preocupações e definidas prioridades para a ação a desenvolver pelo Estado e comunidades nesta matéria, salientando-se (Eurochild, 2010):

- fazer da recolha de informação comparável sobre os sistemas nacionais de acolhimento de crianças e jovens uma prioridade política;
- promover a adoção de medidas imediatas que visem apoiar a desinstitucionalização de crianças e jovens;
- introduzir uma norma legal, em todos os países, que proíba a colocação em instituição de crianças entre 0 e os 3 anos de idade;

²⁴ Em Portugal, os Relatórios que foram publicamente divulgados neste âmbito, foram concretizados em 1996 (relatório inicial) e em 2001 (segundo relatório). Para um aprofundamento, consultar Portugal e os Direitos Humanos. Relatórios Apresentados à ONU em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/portugal/portugal-dh/portugal-relatorios.html#f%20>.

- fornecer aos Estados membros o enquadramento que promova a inclusão social e a participação personalizada das crianças nos processos que lhe dizem respeito;
- promover a existência de serviços que respeitem a diversidade de modelos familiares e cada família, em particular, e as necessidades das crianças;
- reduzir os riscos de exclusão social e de discriminação, assegurando que nenhuma criança ou jovem seja colocado sob cuidados institucionais em função da sua deficiência, por motivo de pobreza ou devido à sua origem étnica;
- incentivar as autoridades de cada país a harmonizar a sua legislação nacional com as diretrizes das Nações Unidas em matéria de Direitos da Criança e acolhimento familiar e institucional;
- garantir que às crianças com experiência de acolhimento e às suas famílias lhes é dada “voz”.

Além destes instrumentos internacionais recentes que enquadram o sistema nacional de acolhimento, outros de fundamental importância merecem especial atenção. Deste modo, e porque seria exaustivo proceder a uma caracterização profunda sobre cada um, passa-se a apresentar uma síntese sobre os mais importantes neste campo que foram objeto de ratificação ou adesão pelo Estado português, uns mais abrangentes do que outros, evidenciando os contributos que cada um trouxe para a evolução da intervenção sobre esta problemática.

Tabela 4 – Síntese sobre os principais documentos internacionais de enquadramento do sistema nacional de acolhimento

DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
Declaração Internacional dos Direitos da Criança , adotada pelas Nações Unidas (ONU), a 20 de novembro de 1959 (Resolução 1386)	Estabelecimento de um quadro global de proteção que define um sentido jurídico próprio no tratamento das questões judiciais sobre crianças. As referências constantes relativas aos direitos das crianças vieram a ser posteriormente plasmadas no <i>Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos</i> e no <i>Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais</i> , ambos de 1966 (Nações Unidas). A <i>Convenção Europeia dos Direitos do Homem</i> , de 1950, e a <i>Carta Social Europeia</i> , de 1961, consagraram especial proteção ao Direito das crianças, associando-o ao seu desenvolvimento.
Resolução (77)33 , do Comité dos Ministros do Conselho da Europa, de 2 de novembro de 1977	É mencionado um conjunto de necessidades identificadas relativamente ao funcionamento dos centros de acolhimento de crianças: diminuir a dimensão física das estruturas em que funcionam; implementar uma forma de organização por subunidades de tipo familiar; acolher crianças de todas as idades e sexos; dispor ao serviço de pessoal de ambos os sexos; acolher conjuntamente os membros de famílias; estimular a cooperação com os pais biológicos das crianças acolhidas; facilitar a convivência entre pais e filhos por períodos limitados de tempo; dispor de unidades especiais para adolescentes, onde estes possam desenvolver competências tendo em vista a sua gradual autonomia e a assunção de responsabilidades na transição para o exterior; reforçar uma atitude de abertura das instituições ao exterior.
Regras Mínimas para a Administração da Justiça de Menores (Regras de Beijing), Nações Unidas (ONU), 1985	Primeiro documento internacional que estabelece um conjunto de regras específicas relativas à proteção judiciária da infância. As 30 regras enunciadas constituem o núcleo garantístico das situações de contacto de uma criança com a administração da justiça considerando-se não apenas os suspeitos das práticas de delitos, incluindo os designados delitos de status, mas também as medidas de proteção e apoio social relativamente aos que se encontram em perigo sendo definido que, em todas as fases do processo, deve ser garantido o direito à reserva da sua vida privada. Vê-se incentivado o recurso aos meios extrajudiciais de modo a evitar-se o formalismo judicial que potencia a estigmatização. É relevado o papel da comunidade no âmbito da execução das medidas bem como se estabelece que, só em último caso, é que os filhos devem ser separados dos seus pais.

Convenção sobre os Direitos da Criança, Assembleia das Nações Unidas (ONU), 20 de novembro de 1989

Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riade), das Nações Unidas (ONU), 1990

São vários os artigos que incidem e enquadram a ação a desenvolver com crianças e jovens em acolhimento institucional, de entre os quais se destacam os seguintes:

- art.º 9.º: são estabelecidos os princípios, condições e processos segundo os quais uma criança pode ser separada de seus pais e família tendo em vista a defesa e salvaguarda do seu interesse superior;
- art.º 12.º: é estabelecida a garantia do direito de audição e de livre expressão da criança em todas as questões que lhe digam respeito, devendo as suas opiniões ser devidamente tomadas em consideração de acordo com a sua idade e maturidade, bem como é assegurada a oportunidade de ser ouvida nos processos judiciais e administrativos em que esteja diretamente envolvida, incluindo a possibilidade de acionar procedimentos de queixa, em especial em casos em que esteja em causa o exercício da responsabilidade parental;
- art.º 13.º: é reafirmado o direito à liberdade de expressão da criança, só podendo este direito ser objeto de restrições em situações previstas na lei que se revelem necessárias i) no respeito dos direitos e salvaguarda de outrem; ii) na salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou moral públicas;
- art. 16.º: nenhuma criança pode ser sujeita a intromissões arbitrárias. A criança tem o direito de ser protegida contra intromissões na sua vida privada, na sua família, residência e correspondência, e tem direito à proteção da lei contra ofensas ilegais à sua honra e reputação;
- art.º 19.º: o Estado deve proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente; maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada, bem como o Estado deve estabelecer medidas de proteção e programas sociais eficazes na prevenção dos abusos e no apoio às vítimas;
- art.º 20.º: é estabelecida a obrigação que os Estados têm em assegurar proteção especial à criança privada do seu ambiente familiar e de zelar para que possa beneficiar de cuidados alternativos adequados ou colocação em instituições apropriadas, devendo a mesma constar de legislação nacional. Todas as medidas relativas a esta obrigação devem ter em assegurar continuidade à educação da criança e atender à sua origem étnica, religiosa, cultural e linguística;
- art. 25.º: é definida a obrigação de os Estados Partes reconhecerem à criança que foi objecto de uma medida de colocação institucional pelas autoridades competentes, para fins de assistência, proteção ou tratamento físico ou mental, o direito à revisão periódica da medida e/ou tratamento a que foi submetida e de quaisquer outras circunstâncias ligadas à sua colocação.

Os artigos relativos a estas matérias devem ser lidos em articulação com todas as outras garantias consagradas na Convenção.

A meta deste documento é a prevenção da delinquência, com base no pressuposto de que este problema social é uma parte essencial da prevenção do crime.

Ao longo de 66 artigos ressalva-se o papel decisivo desempenhado pela família enquanto unidade responsável pela socialização primária das crianças e são estabelecidos os princípios orientadores que devem nortear a prevenção dedicando-se, além da família, uma especial atenção aos sistemas de educação formal e informal e à instância de socialização representada pelos meios de comunicação social. Neste âmbito, destaca-se os media enquanto promotores do acesso à informação e à liberdade de expressão, por parte de crianças e jovens, e salienta-se a necessidade de redução do nível de pornografia, droga e violência apresentados nos seus conteúdos.

Propõe-se uma maior aplicação de medidas que evitem a criminalização e a penalização de jovens por atos que não sejam lesivos do seu desenvolvimento ou de prejuízo a terceiros, colocando-se a ênfase na importância de políticas preventivas que facilitem a socialização das crianças.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio,

Nações Unidas (ONU), 2000

Recomendação (2001)1532,
Conselho da Europa,
Assembleia Parlamentar,
setembro de 2001.

Recomendação Rec(2003)
13 do Conselho da Europa,
10 de julho de 2003

Recomendação Rec (2003)
20, Conselho da Europa,
24 de setembro de 2003

Guidelines on justice for child victims and witnesses of crime, do International Bureau of Children's Rights, The Economic and Social Council, 2004

Incorporam-se neste documento metas específicas para a infância, adotando-se dois Protocolos Facultativos: um sobre envolvimento de crianças em conflitos armados, outro sobre venda de crianças, prostituição e pornografia infantil.

O *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Venda de Criança, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil* (2000), ratificado em Portugal três anos mais tarde, estabelece que os Estados Partes devem promover o desenvolvimento de medidas que assegurem a proteção da privacidade e da identidade de crianças vítimas de atos dessa natureza.

Intitulada "*Uma Política Social Dinâmica em Favor das Crianças e Adolescentes em Meio Urbano*", esta Recomendação tem por objetivo a definição de políticas relativamente à prevenção de comportamentos antissociais dos jovens em meios urbanos, com uma especial atenção ao fenómeno da guetização nas periferias das grandes cidades.

Encoraja-se os Estados-membros a introduzirem diversas formas de regulação de litígios, quer alternativos aos processos judiciais quer alternativos a medidas detentivas, defendendo-se uma maior aposta na implementação de medidas de execução na comunidade, medidas não judiciais e alternativas à privação de liberdade dos jovens.

Reforça-se a ideia de que a resposta primordial à violência dos jovens se deve situar, não na repressão ou na sanção, e sim na prevenção, que deve surgir o mais cedo e atempadamente possível. Reconhece-se ainda que esta resposta passa necessariamente por uma ação mais concertada entre os diversos parceiros locais e nacionais e por uma troca de experiência entre países.

Nesta Recomendação sobre a difusão de informação pelos media sobre processos penais, reitera-se a importância do direito do público à informação e defende-se que as reportagens e notícias realizadas em torno de processos desta natureza assumem uma função que se acredita dissuasora de outros comportamentos criminais que, simultaneamente, permite ao público o acesso a um melhor conhecimento sobre o funcionamento do sistema judicial.

São estabelecidos 18 princípios que regulamentam a difusão da informação associada a estes casos, vendo-se salvaguardado tanto o direito de informação do público pelos media (princípio 1) como a necessidade de preservação de privacidade de vítimas, testemunhas, familiares, pessoas suspeitas ou acusadas. Uma especial atenção deve ser dada às partes que envolvam crianças e jovens e outras pessoas em situação de maior vulnerabilidade (princípio 8). Relativamente à ação das autoridades judiciais são também aplicados determinados princípios no sentido de prevenir uma influência prejudicial pela exploração ou divulgação de informação não adequada (princípios 7 e 10).

Nesta Recomendação sobre os novos meios de abordagem da delinquência e o papel do Direito de Crianças e Jovens, evidencia-se a necessidade de desenvolvimento de uma estratégia de difusão de informação sobre a problemática e a eficácia do sistema de justiça tutelar que potencie junto da opinião pública a inversão de representações excessivamente negativas. Mais uma vez, é reforçada a ideia de uma especial atenção no tratamento noticioso destas matérias, negando-se a possibilidade de apresentação de quaisquer dados que conduzam à identificação do agente ou da vítima (Bolieiro, 2005).

É reafirmada a necessidade de observância de um conjunto de princípios orientadores da intervenção das entidades junto de crianças e jovens vítimas ou testemunhas de crime, a saber: dignidade, não discriminação, interesse superior da criança (proteção e desenvolvimento harmonioso), direito à participação. São definidos os procedimentos a observar nos casos desta natureza e salientada a necessidade de formação especializada de todos os intervenientes.

Parecer “A prevenção da delinquência juvenil, as formas de tratamento da mesma e o papel da justiça de menores na União Europeia”,

Comité Económico e Social Europeu (CESE) da União Europeia, em 10 de Fevereiro de 2005, aprovado em 2006

Recomendação Rec(2005)5,

Conselho da Europa, 16 de março de 2005

Observação Geral N.º 10: os Direitos das Crianças nos Sistemas de Justiça de Menores, Nações Unidas (ONU), 2007

Resolução ECOSOC 2007/23 sobre a reforma da justiça de crianças e jovens,

Conselho Económico e Social das Nações Unidas, 26 de Julho de 2007

Resolução sobre direitos humanos na administração da justiça, em particular da justiça para menores,

Assembleia-Geral das Nações Unidas, 20 de março de 2009 (Resolução A/HRC/10/L15)

Trata-se de um documento em que se discutem as causas da delinquência juvenil, as limitações dos sistemas tradicionais de justiça juvenil, as novas tendências da justiça de crianças e jovens, o seu tratamento atual no âmbito da União Europeia e a conveniência de um quadro europeu de referência sobre a justiça juvenil, que incorpora um conjunto de propostas tendo em vista uma política europeia de justiça de crianças e jovens. Neste Parecer, a delinquência é vista como um dos problemas sociais mais preocupantes nas sociedades contemporâneas que afeta uma parte da população, exigindo-se um leque de respostas que articule prevenção, medidas educativas e integração e reinserção social das crianças e jovens. É dado um forte relevo à necessidade de aprofundamento desta matéria, pois considera-se negativo que, na maioria dos normativos existentes, a sua força vinculativa seja escassa ou nula, faltando instrumentos e medidas mais eficazes. Avalia-se também como deficitária a coordenação e integração das políticas nacionais dos Estados membros, não sendo possível a análise comparativa, na medida em que, a diversidade na definição do conceito de delinquência juvenil por parte de cada um é uma das características nesta área. Daqui resulta a consideração da necessidade de uma maior articulação e coordenação de políticas de informação e de ação entre Estados que vise o estabelecimento de um quadro comunitário de referência, onde se apontem limites e se definam áreas de intervenção de modo a evitar, inclusivamente, as tendências regressivas registadas em alguns.

Trata-se de uma Recomendação sobre os direitos das crianças acolhidos em instituição em que se reforça os princípios fundamentais de proteção, privacidade e garantia da confidencialidade dos seus processos. Dada a especificidade da sua situação, é defendida a existência de uma instância, imparcial e independente, claramente identificada que promova a divulgação e defesa dos seus direitos.

Baseando-se nos relatórios dos diversos Estados, é definido um conjunto de recomendações que parte da análise da evolução das legislações nacionais no que concerne à adequação do Direito e da Justiça de Crianças e Jovens aos princípios estabelecidos na *Convenção sobre os Direitos da Criança* tendo por fim a definição de uma política global sobre estas matérias. Incentiva-se o desenvolvimento das políticas de justiça juvenil assentes nos princípios emanados nos Direitos Humanos e reafirma-se a necessidade da implementação de medidas alternativas à institucionalização de crianças e jovens. São também reconhecidos os esforços dos Estados Parte neste campo, embora seja realçado que, muitos deles, ainda se encontram longe da mais adequada harmonização entre a administração da justiça de crianças e jovens com a *Convenção* de 1989. Relativamente ao estabelecimento de uma política global de justiça de crianças e jovens é colocado uma especial ênfase nos seguintes pontos: prevenção da delinquência, desjudicialização da intervenção, garantias processuais e fixação da idade mínima de responsabilidade penal e de uma idade até à qual poderá ser aplicado o sistema de justiça para crianças e jovens.

No campo da prevenção da delinquência juvenil, evidencia-se a importância de execução de apoios e programas centrados na família, nas competências parentais e na promoção da educação de crianças e jovens, bem como do envolvimento da comunidade, nomeadamente ao nível da implementação de formas de justiça restaurativa (respostas extrajudiciais). Como idade mínima de responsabilidade penal é recomendado o limite dos 12 anos e o dos 18 anos para a imputabilidade criminal, de acordo com o definido na *Convenção sobre os Direitos da Criança*.

Nesta Resolução, os Estados são incentivados a definir e a adotar planos de ação que integrem medidas no âmbito da prevenção da delinquência ao mesmo tempo que se preconizam algumas orientações no sentido da reforma da justiça de crianças e jovens, designadamente através da desjudicialização da intervenção. Uma especial atenção é dada à necessidade de desenvolvimento de ações de formação especializada junto de todos os intervenientes no sistema: magistrados, forças de segurança, técnicos e funcionários dos serviços de reinserção social e justiça.

Trata-se de uma Resolução sobre a promoção e proteção de direitos humanos, civis, políticos, económicos, sociais e culturais e o direito ao desenvolvimento, sendo os Estados convidados a desenvolver programas de formação dirigidos para a capacitação em Direitos Humanos que promovam o conhecimento sobre as especificidades próprias da justiça de crianças e jovens.

Um especial relevo é dado à necessidade de os Estados desenvolverem estratégias educativas de readaptação e de reinserção social de jovens.

Instrumentos nacionais

Na última década e meia, no âmbito das alterações produzidas no Direito das Crianças e dos Jovens, além da *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo* e dos normativos amplamente mencionados nestas páginas, foram definidos documentos e políticas estratégicas em matéria de infância e juventude pelo Estado português, parte dos quais com efeitos diretos na intervenção realizada no sistema nacional de acolhimento de crianças e jovens.

No quadro do Processo Europeu de Inclusão Social, foi definido o Plano Nacional de Ação para a Inclusão Social (PNAI), documento de referência orientador para a intervenção requerida no processo nacional de inclusão social. Neste âmbito, foi inicialmente estabelecido como objetivo a eliminação das situações de exclusão social que afetam as crianças, tornando-se a promoção e proteção dos seus direitos uma das prioridades a atingir. Tendo por fim tornar a infância uma prioridade nacional, o XVII Governo estabeleceu a Iniciativa para a Infância e Adolescência (INIA), através da qual se procurou definir um plano de ação para a defesa da universalidade dos direitos das crianças.

Entre as medidas especificamente orientadas para o sistema de acolhimento institucional na última década, e sem pretensão de exaustividade, há a assinalar:

- **Manual de Boas Práticas – Um guia para o acolhimento residencial das crianças e jovens para dirigentes, profissionais, crianças, jovens e familiares, CID (2005)**

Trata-se de um documento produzido pelo Grupo de Coordenação do Plano de Auditoria Social (CID-Crianças, Idosos e Deficientes – Cidadania, Instituições e Direitos), sob a orientação do Juiz Conselheiro Armando Leandro.²⁵ Constitui o mais importante guia prático de orientação e reflexão para a intervenção dos responsáveis e equipas das instituições de acolhimento de crianças e jovens, Centros de Acolhimento Temporário e Lares de Infância e Juventude. Nele se abordam, entre outras, temáticas que vão desde a organização das instituições às formas de apoio às crianças e jovens,

comunicações institucionais e maus tratos institucionais. De entre os princípios e valores do cuidar em contexto institucional, assentes num quadro de defesa e salvaguarda dos direitos que devem ser promovidos e garantidos não só a quem se encontra acolhido, mas também em relação às famílias, dirigentes institucionais, colaboradores, técnicos e demais intervenientes, os autores relevam os princípios da dignidade, respeito, individualidade, autonomia, capacidade de escolher, privacidade e intimidade, confidencialidade, igualdade e equidade e participação (CID, 2005).

- **Plano DOM – Desafios, Oportunidades e Mudanças (2007)**

Nos últimos anos, a nível nacional, o Instituto de Segurança Social, I.P. promoveu o desenvolvimento do *Plano DOM – Desafios, Oportunidades e Mudanças (2007-2012)* que teve por objetivo principal a implementação de medidas de qualificação da rede de Lares de Infância e Juventude, impulsionadoras de uma mudança de paradigma na intervenção de promoção de direitos e proteção das crianças e jovens acolhidos. Assente na nova representação da condição social da infância, da qual decorre a exigência de efetivação dos seus direitos conforme previsto em diferentes instrumentos jurídicos internacionais adotados e ratificados pelas autoridades portuguesas, este Plano visou a gradual capacitação dos recursos e equipas perante os (velhos e novos) desafios que a evolução da realidade social coloca ao sistema de proteção nacional. Entre estes salienta-se a necessidade de uma melhor adequação entre as respostas existentes e as problemáticas e perfis da população em acolhimento.

Com incentivos à integração de uma melhor cultura da criança e da necessidade de a proteger em tempo útil, incentivando o desenvolvimento de ações articuladas e imbuídas dos princípios de oportunidade, proporcionalidade e adequabilidade previstos na *Lei de Proteção de Crianças e Jovens*, este Plano criou as condições para se fazer um diagnóstico da realidade organizacional das instituições. Neste âmbito, foram operacionalizadas duas medidas: uma voltada para a dotação ou reforço das equipas técnicas das instituições, de forma a

²⁵ Grupo de trabalho que incluiu Dora Alvarez, Mário Cordeiro e Ricardo Carvalho.

revelarem-se adequadas ao número de crianças e jovens que acolhem (Medida 1);²⁶ e uma segunda (Medida 2) que visou a qualificação da intervenção e dos interventores através de um investimento na formação das Direções, equipas Técnicas e Educativas e na criação de apoio à intervenção de acolhimento adequada que conduza a um processo eficaz de desinstitucionalização (ISS, 2009).

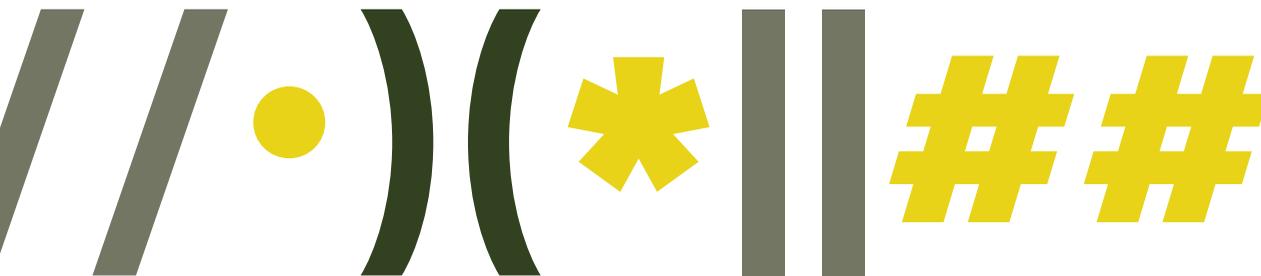
Em 2008, o Plano DOM foi implementado em 111 Lares de Infância e Juventude, abrangendo um total de 3,844 crianças e jovens. Foi concretizado um reforço das equipas educativas das instituições que passaram a integrar mais 286 técnicos superiores. O investimento em requalificação e formação das equipas, bem como na supervisão técnica, externa, regular e assegurada por profissionais especializados, constituiu uma prioridade e, em 2009, foi alargado o número de instituições abrangidas (ISS, 2009).

• **Plano SERE + (Sensibilizar, Envolver, Renovar, Esperança, MAIS) (2012)**

Da evolução do Plano DOM, enquanto plano de intervenção integrada, resultou a criação do *Plano SERE + (Sensibilizar,*

Envolver, Renovar, Esperança, MAIS), de âmbito nacional, que tem como objetivo principal a implementação de medidas de especialização da rede de lares de infância e juventude, impulsionadoras de uma melhoria contínua na promoção de direitos e proteção das crianças e jovens acolhidos, para que no menor tempo útil, da sua educação para a cidadania, sentido de identidade, de autonomia e segurança possa resultar a sua desinstitucionalização.

Este Plano foi definido pelo Despacho n.º 9016/2012, de 4 de julho, do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, e a sua execução é assegurada pelo Instituto da Segurança Social, I. P., nos seus serviços desconcentrados, em ligação com o Centro de Segurança Social da Madeira, o Instituto de Ação Social dos Açores e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nos termos que vierem a ser definidos na regulamentação que ainda se encontra por concretizar. À partida, a transição para o Plano SERE+ das instituições que tiveram a decorrer o plano DOM é automática, exceto nos casos em que, prazo de 30 dias a contar da publicação do referido despacho, tenham manifestado intenção em contrário.



²⁶ A execução deste Plano suscitou a necessidade de redimensionamento das equipas técnicas pluridisciplinares das instituições (Medida 1), tendo sido estabelecido que uma equipa multidisciplinar em instituição deva abranger um técnico de serviço social, um psicólogo e dois educadores sociais para um máximo de 30 crianças/jovens.

V – População no sistema nacional de acolhimento

No Relatório produzido pela Comissão Interministerial para estudo da articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social (MJ-MTS, 1999),²⁷ em 1996, realizado no âmbito da reforma do Direito de Menores em Portugal, foi reconhecida a existência de um universo de cerca de 13.500 crianças e jovens desprovidos de meio familiar adequado colocados em instituições ou em famílias de acolhimento.²⁸ Um ano depois, o Estado português admitiu ser deveras preocupante a situação do sistema nacional de acolhimento,²⁹ assumindo não ser possível conhecer, com razoável certeza, toda a população, à data, acolhida nas estruturas e equipamentos dos serviços da Segurança Social. Estes são alguns dos principais contornos de enquadramento do sistema que conduziram à redefinição do acolhimento em instituição, medida que passou, desde 2001, a ser concretizada nas respostas sociais do sistema de promoção e proteção, nos termos preconizados na *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*.
Conforme identificado no Relatório supramencionado:

“(…) a colocação institucional (em equipamentos oficiais, em IPSS ou noutros equipamentos) é também difícil face à inexistência de uma política adequada de distribuição geográfica destes equipamentos e face a disposições estatutárias ou práticas entretanto adquiridas, que nem sempre têm em conta as necessidades reais, quer quanto às faixas etárias, quer quanto às problemáticas, mormente quando se trata de jovens com problemas de comportamento (agressivos

e rebeldes), emocionalmente perturbado e crianças deficientes. Assim, torna-se necessário avaliar os fins, os estatutos e as práticas de algumas destas instituições de modo a que elas retornem à sua origem e vocação inicial ou seja o acolhimento de crianças/problema.” (MJ-MTS, 1999: 192).

Mais de doze anos da entrada em vigor dos novos diplomas legais, apesar da evolução significativa registada, a todos os níveis, no sistema nacional de acolhimento, uma parte dos desafios identificados neste documento permanecem atuais e pertinentes.

Em 2006, o Estado português identificou e caracterizou a totalidade das crianças e jovens em acolhimento familiar e institucional no sistema nacional (15.016), tendo esse processo sido inicialmente concretizado no âmbito do Plano de Intervenção Imediata (PII).³⁰ Trata-se de um instrumento que vem a ser realizado desde 2003 e que visa dar conta da evolução anual das respostas sociais de acolhimento de crianças e jovens no universo do sistema de proteção. Através dele concretiza-se “a monitorização anual dos seus projetos de vida, impulsionando a atividade das instituições no sentido de concretização dos mesmos, de forma cooperada com os Tribunais e Comissões de Proteção de Crianças e Jovens” (ISS et al., 2009: 7). Simultaneamente, e sempre que necessário, procede-se à regularização das situações jurídicas das crianças e jovens acolhidas e procura-se promover a aproximação entre os serviços de segurança social e as instituições de acolhimento (ISS et al., 2009).³¹

²⁷ Despacho Conjunto dos Ministros e da Segurança Social, de 2 de outubro de 1996, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 262, de 12 de novembro.

²⁸ 3.950 em famílias de acolhimento, das quais 1.900 junto de pessoas com laços de parentesco. As restantes encontravam-se acolhidas em 220 lares para crianças e jovens privados de meio familiar. A estas acrescem, além daquelas que as Comissões de Proteção de Menores e a comunidade integram na família biológica ou alargada, à volta de 400 (do total de 900) que se encontravam em instituições do Ministério da Justiça, as que foram adotadas (estimam-se 330 em 1996) e as que não estavam abrangidas por qualquer intervenção social.

²⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de novembro.

Considerando o diagnóstico concretizado pelo Estado sobre o sistema de acolhimento reportado aos anos 2006-2008, foi possível identificar quatro principais traços de caracterização: “grande dimensão do universo de crianças e jovens acolhidos; longos períodos de permanência em acolhimento; baixa mobilidade e, apesar de tudo, fluxos de entrada no sistema de acolhimento inferiores aos de saída para meio natural de vida” (ISS et al., 2009: 52).

Apesar da redução dos tempos médios de permanência em acolhimento e dos esforços na desinstitucionalização registados nos últimos anos, o panorama traçado pelas entidades oficiais sugere a existência de um considerável número de situações de perigo que levam à aplicação da medida mais grave prevista na lei, valor que tem de ser lido de forma mais profunda, na medida em que a estes números se associam diminuições acentuadas na taxa de natalidade e índice de fecundidade no país. Estas variações estatísticas não podem ser lidas de forma absoluta sem que se atenda à tendência de decréscimo da representatividade dos escalões mais novos no seio da população portuguesa.

No ano de 2008, a média nacional da taxa de desinstitucionalização atingiu o valor de 27% tendo sido ultrapassada a meta definida pelo XVII Governo Constitucional para o fim da legislatura, prevista para um valor na ordem dos 25%. Em 2006, esse valor situava-se nos 19% e em 2007 subiu para 21% (ISS et al., 2009). Importaria passar à fase seguinte e desenvolver estudos que possibilitassem conhecer e compreender os contornos das trajetórias daqueles que saíram do sistema. Uma investigação desta natureza constitui, sem margem para dúvidas, um importante contributo para uma melhor identificação dos processos de transição para a comunidade e, conseqüentemente, para a definição de políticas sociais nesta área.

Na apresentação do relatório reportada ao ano de 2011, o PII passou a designar-se por *CASA - Caracterização Anual da Situação de Acolhimento*, designação mantida até à data. São entidades executoras os Serviços do Instituto da Segurança Social, I.P., a Casa Pia de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o Centro de Segurança Social da Madeira e o Instituto de Ação Social dos Açores. Desde 2009, este instrumento atinge uma execução plena de 100% em todas as entidades executoras,

o que significa que a totalidade da população acolhida no sistema nos últimos quatro anos (2009-2012) foi caracterizada.

Evolução do número de crianças e jovens acolhidos

No que diz respeito à reação social posta em execução através da aplicação de medidas de promoção e proteção aplicadas pelas Comissões ou decretadas pelos Tribunais,³² tem-se evidenciado as que são executadas em meio natural de vida, nomeadamente a medida de “apoio junto dos pais”. À luz do patamar de intervenção que cada uma destas entidades representa, justificam-se as variações apresentadas na aplicação das diferentes medidas, nomeadamente no que diz respeito à medida de “*acolhimento em instituição*”, a última das respostas para proteção e desenvolvimento de uma criança avaliada como estando em situação de perigo. Depois de um período em que se registou um decréscimo na sua aplicação por parte das Comissões (8,6% em 2005, 7,6% em 2006, 6,6% em 2007 e 6,4% em 2008), identifica-se uma inversão dessa tendência, e desde 2009, os valores reportados à aplicação desta medida voltaram a crescer (8,7% em 2009; 8,6% em 2010; 9,8% em 2011). Outra importante variação verificada diz respeito ao escalão etário que passou a estar mais representado nesta categoria nos últimos anos: o grupo entre os 11-14 anos, embora as crianças entre os 0-5 anos se mantenham com forte representação neste universo, sinal da gravidade dos casos detetados.

No que diz respeito aos Tribunais, as variações na aplicação desta medida oscilaram entre os 28,5%, alcançados em 2003, e os 36,2%, em 2005, ficando 2006 por um valor à volta de um terço do total de medidas aplicadas (33,6%), mas é de relevar que não se tem informação validada disponível relativamente aos últimos anos, o que impede o aprofundamento da análise. Perante este quadro, e considerando as limitações nele inscritas que condicionam a análise, transparece a ideia de que os Tribunais estão a abranger, primordialmente e conforme previsto nos termos da lei, as situações de maior gravidade, quando a intervenção em meio natural de vida não se afigurou eficaz e/ou terá mesmo sido esgotada. A estatística oficial não contempla informação relativa às entidades sinalizadoras na origem da instauração dos processos judiciais, o que não permite saber quantos

³⁰ Ao abrigo do disposto no art.º 10.º, do Capítulo V, da Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto, o Governo encontra-se obrigado a apresentar à Assembleia da República um relatório anual sobre a existência e evolução dos projetos de vida das crianças e jovens que estejam acolhidos em Lares de Infância e Juventude, Centros de Acolhimento Temporário e Famílias de Acolhimento. O Plano de Intervenção Imediata é um instrumento de diagnóstico que visa dar resposta a esta obrigação (ISS, 2007).

³¹ Conforme definido no Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2008 (ISS, 1009), entende-se por serviços de segurança social as entidades executoras do PII: Centros Distritais do ISS-IP Casa Pia de Lisboa, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Centro de Segurança Social da Madeira e Instituto de Ação Social dos Açores.

³² Há a considerar que os números das medidas aplicadas pelas Comissões não correspondem diretamente ao número de crianças, uma vez que a cada uma pode ser aplicada mais do que uma medida. Nos dados dos Tribunais obtém-se informação relativamente ao total de crianças a que foi decretada medida, mas sem possibilidade de cruzamento entre variáveis.

deles, à luz da lei, teriam sido anteriormente objeto de ação das Comissões de Proteção.³³

Apesar das limitações existentes nos indicadores estatísticos existentes a nível nacional sobre esta área, de acordo com os dados oficiais mais recentes dos serviços do Instituto de Segurança Social, I.P., divulgados no *CASA Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2012* (abril, 2013), a evolução no sistema nacional de acolhimento de crianças e jovens está marcada,

desde 2006, por um decréscimo do número de indivíduos acolhidos (na ordem dos 30,1% até 2012), tendência a que não será totalmente indiferente o contínuo e acentuado decréscimo das taxas de natalidade no país nas últimas décadas. De assinalar que se identifica “uma quase constância no volume de entradas, sendo que em 2012 se verifica o maior valor desde 2006” (ISS et al., 2013: 15), indicador que deve merecer especial reflexão e análise por parte dos interventores e decisores políticos.

Tabela 5 – Respostas sociais para crianças e jovens em perigo no sistema nacional de acolhimento

ANO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
N.º de crianças/jovens em acolhimento familiar e institucional caracterizados (acolhidos e com cessação do acolhimento)	15.016	14.380	13.910	12.579	12.025	11.572	11.147
N.º de crianças/jovens em acolhimento familiar e institucional ^(*)	12.245	11.362	9.956	9.563	9.136	8.938	8.557
N.º de crianças/jovens com início de acolhimento no ano	2.084	2.184	2.155	2.187	1.945	2.112	2.289
N.º de crianças/jovens com início de acolhimento anterior ao ano	10.134	9.120	7.801	7.376	7.191	6.826	6.268
N.º de crianças/jovens que cessaram o acolhimento no ano	2.771	3.017	3.954	3.016	2.889	2.634	2.590
N.º de crianças/jovens cessaram o acolhimento iniciado no ano	410	428	194	472	600	837	872
N.º de crianças/jovens que cessaram o acolhimento iniciado em anos anteriores	2.361	2.578	3.760	2.544	2.289	1.797	1.718

(*) (dados reportados ao n.º de crianças e jovens em acolhimento a 31 de Dezembro de cada ano)

Fonte: CASA 2012 Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens (2013).

³³ Parte dos processos judiciais reportam-se a intervenções iniciadas pelas Comissões às quais “não foi dado” ou “foi retirado o consentimento” para a sua intervenção. São também abrangidos neste âmbito, os casos reportados aos “procedimentos de urgência” previstos nos Art.ºs 91.º e 92.º da referida lei.

³⁴ No *CASA 2012*, os problemas de comportamento são identificados em três dimensões, consoante o grau de gravidade. Incluem-se nesta categoria “os problemas de comportamento, que pressupõem a existência de um padrão persistente de comportamentos em que são violados os direitos básicos de terceiros ou importantes normas sociais próprias da idade do sujeito (...) os comportamentos ligeiros que dizem respeito a comportamentos como o uso da mentira para evitar obrigações/responsabilidades, fugas breves e intimidações; os comportamentos médios referem-se a pequenos furtos, a destruição de propriedade sem grandes prejuízos e agressões físicas. Por fim, os comportamentos graves referem-se a roubos com confrontação com a vítima, utilização de armas brancas e destruição de propriedade com prejuízos consideráveis.” (ISS et al., 2013: 18-20)

Neste Relatório (ISS et al., 2013) são caracterizadas as crianças e jovens, entre os 0 e os 21 anos, com ou sem medida de promoção e proteção aplicada, em acolhimento nas respostas sociais previstas na lei, tanto na forma de famílias de acolhimento como na de acolhimento em instituição (Centros de Acolhimento Temporário, Lares de Infância e Juventude, Unidades de Emergência, Casas de Acolhimento de Emergência, Apartamentos de Autonomização, Centros de Apoio à Vida, Lares Residenciais, Comunidade Terapêutica, Comunidade de Inserção e Lares de Apoio, tendo-se alargado, neste último ano, a caracterização aos casos de crianças e jovens em Colégios de Ensino Especial com processos de promoção e proteção, ou em situação de perigo e que tenham sido sinalizados ao Ministério Público).

São também incluídos os casos de crianças e jovens acolhidos “com tutela ou regulação do exercício das responsabilidades parentais atribuídas a favor da instituição” (ISS et al., 2013: 10) e com situação de deficiência aliada a situação de perigo. Às situações de perigo tipificadas na lei, das quais resulta a necessidade de retirada da família da criança e do jovem, acrescem outras problemáticas identificadas pelos serviços oficiais que exigem uma intervenção especializada e recursos diferenciados, que nem sempre se encontram disponíveis no território nacional ou ao alcance das instituições. De entre estas, realce para os problemas de comportamento (19,5% do total da população acolhida em 2012,³⁴ com representação significativa no grupo etário 15-17 anos), deficiência mental (7,3%), debilidade mental (6,4%), problemas de saúde mental (4,0%), deficiência física (2,9%), doença física (2,9%), toxicod dependência (2,1%). No que diz respeito à escolaridade, trata-se de uma população que, a partir dos 11 anos de idade, está particularmente marcada pelo insucesso escolar. Em 2012, registou-se um aumento dos níveis de insucesso escolar no universo do sistema nacional de acolhimento, especialmente sentido nos anos de transição de ciclo. As dificuldades de aprendizagem estão presentes no percurso de muitas das crianças e jovens acolhidos, sendo notório o desfasamento com a frequência escolar dos grupos etários de referência. A nível nacional, as respostas educativas mais flexíveis e diversificadas são escassas, tornando-se difícil o mais adequado encaminhamento dos jovens para equipamentos escolares que potenciem uma efetiva integração escolar e social.

Tipologia dos equipamentos de acolhimento

Com base na informação reportada ao Plano de Intervenção Imediata apresentado em 2007, no ano anterior (2006), existiam em Portugal 354 instituições de acolhimento de crianças e jovens, das quais 230 eram Lares de Infância e Juventude, 94 Centros de Acolhimento Temporário, 3 Centros de Acolhimento de Emergência, 3 Apartamentos de Autonomização, 7 Centros de Apoio à Vida e 17 Lares Residenciais.

Dados reportados ao ano de 2011, apontam para a existência no país de 261 Lares de Infância e Juventude e de 139 Centros de Acolhimento Temporário (Cunha, 2012).³⁵

Neste universo, somente 5,5% são equipamentos estatais e de gestão pública, sendo de assinalar que a esmagadora maioria (69%) são propriedade e são geridos por instituições religiosas ou de natureza religiosa. Os restantes 26% estão na dependência ou são propriedade de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPPS), Fundações ou Cooperativas de natureza secular.

De acordo com os dados oficiais do Instituto da Segurança Social (2013), no final do ano de 2012, 8.557 crianças e jovens encontravam-se no sistema de acolhimento. A esmagadora maioria (88,8%, n= 7.605) estava em acolhimento institucional em Centro de Acolhimento Temporário ou Lar de Infância e Juventude (Tabela 6). Os restantes distribuíam-se por outro tipo de equipamentos ou recursos: Família de Acolhimento (4,8%), Apartamentos de Autonomização (0,4%), Lares Residenciais (0,9%), Centros de Apoio à Vida (1,3%) ou ainda Unidades de Acolhimento de Emergência (0,8%) e Comunidades Terapêuticas (1,2%). Destaque para a expressão, quase residual, dos Apartamentos de Autonomização, situação que deve merecer aprofundamento uma vez que se trata de uma das mais importantes respostas do sistema na transição dos jovens para a vida pós-instituição.

A maioria das instituições de acolhimento de crianças e jovens em perigo era, em 2011, de pequena a média dimensão (72,3%), com lotação até 30 crianças e jovens, o que vai ao encontro das recomendações técnicas apontadas para este setor. Os que tinham lotação entre 31 e 60 crianças representavam pouco mais de um quinto (21,0%) do total destes equipamentos e, apesar dos esforços de requalificação feitos nos últimos anos, é de assinalar que ainda existem alguns equipamentos (6,3%), na maioria Lares de Infância e Juventude, que apresentam uma lotação para mais de 60 utentes (Cunha, 2012).

³⁵ Em 2005, existiam em Portugal Continental 311 instituições de acolhimento, sendo 216 Lares de Infância e Juventude e 95 Centros de Acolhimento Temporário. Neste universo, encontravam-se 21 estabelecimentos integrados de gestão direta dos serviços da segurança social (12 Lares de Infância e Juventude e nove Centros de Acolhimento Temporário).

Tabela 6 – Crianças e jovens por resposta de acolhimento, em Portugal, entre 2004 e 2011

TIPOLOGIA DA RESPOSTA DE ACOLHIMENTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lar de Infância e Juventude	6.088	7.671	7.267	7.079	6.799	6.395	5.954	5.834	5.513
Centro de Acolhimento Temporário	1.361	1.868	1.674	1.843	1.867	2.105	2.209	2.144	2.092
Família de Acolhimento	3.128	3.396	2.698	1.829	918	658	553	485	419
Centros de Apoio à Vida	--	53	45	80	83	92	92	75	112
Apartamento/Lar Autonomização	--	46	46	56	40	44	42	41	40
Lar Residencial	--	92	105	205	193	164	155	127	83
Unidade de Emergência	--	55	171	33	8	5	9	53	74
Casa de Acolhimento de Emergência	--	--	--	37	36	55	47	44	
Comunidade Terapêutica	--	--	--	--	12	45	30	75	109
Lar de Apoio	--	--	--	--	--	--	45	11	18
Colégio de Ensino Especial	--	--	--	--	--	--	--	--	65
Comunidade de Inserção	--	--	--	--	--	--	--	--	32
N/R	137	652	239	200	0	0	0	0	0
Total	10.714	13.833	12.245	11.362	9.956	9.563	9.136	8.938	8.557

(*)(dados reportados ao n.º de crianças e jovens em acolhimento a 31 de Dezembro de cada ano)

Fonte: CASA 2012 Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens (2013).

Género e escalão etário das crianças e jovens acolhidos

Nos últimos anos, a população acolhida no sistema tende a ser cada vez mais velha (Tabela 7), situando-se acima dos 12 anos, e com uma tendência ainda mais significativa para os dois últimos escalões etários, acima dos 15 anos. Isoladamente, o grupo 15-17

anos é o que mais se tem vindo a destacar, com larga distância para os restantes. Em 2012, e na comparação com o ano anterior, este escalão etário foi o único a registar um aumento do número absoluto de indivíduos, passando a representar perto de um terço das crianças e jovens acolhidos no sistema (32,1%).

Tabela 7 – Crianças e jovens no sistema nacional de acolhimento, por escalão etário

ESCALÃO ETÁRIO DAS C/J ACOLHIDAS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0-3 anos	853	1.218	927	974	790	861	858	817	790
4-5 anos	615	785	587	547	439	490	441	411	403
6-9 anos	1.918	2.217	1.946	1.715	1.435	1.339	1.185	1.077	954
10-11 anos	1.374	1.545	1.416	1.216	1.116	1.057	953	883	774
12-14 anos	2.494	3.029	2.788	2.522	2.204	2.233	2.183	2.070	1.948
15-17 anos	2.381	3.216	3.183	2.876	2.650	2.589	2.606	2.703	2.744
18-21 anos	904	1.456	1.391	1.414	1.186	994	910	977	944
Mais de 21 anos	175	185	--	--	--	--	--	--	--
N/R	--	182	7	98	136	--	--	--	--
Total (*)	10.714	13.833	12.245	11.362	9.956	9.563	9.136	8.938	8.557

(*) (dados reportados ao n.º de crianças e jovens em acolhimento a 31 de Dezembro de cada ano)

Fonte: CASA 2012 Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens (2013).

Globalmente, e considerando os dados de 2012 (ISS et al., 2013), os grupos etários correspondentes a crianças e jovens entre os 12 e os 21 anos representam 65,9% do total das situações de acolhimento (64,3% em 2011; 62,4% em 2010), enquanto os grupos entre os 0 e os 5 anos correspondem a 13,9% (13,7% em 2011) e os relativos aos 6-11 anos figuram 20,1% (21,9% em 2011). Apesar das recomendações internacionais irem no sentido contrário, continua ser muito expressivo o número de crianças acolhidas em Lares de Infância e Juventude entre os 3 e 5 anos de idade.

No que diz respeito à distribuição por género, pela primeira vez, em 2011, registou-se um ligeiro predomínio do género masculino (51%) relativamente ao género feminino. Esta tendência

manteve-se em 2012 (50,5% do género masculino), sendo especialmente sentida até aos 14 anos, idade a partir da qual se verifica uma inversão com maior presença de raparigas nos escalões correspondentes aos mais velhos (ISS et al., 2013). De acordo com os dados oficiais (ISS et al., 2009; ISS et al., 2012), os Centros de Acolhimento Temporário tendem a acolher, na maioria, crianças mais novas, até aos 11 anos de idade, enquanto os Lares de Infância e Juventude, as mais velhas. Em 2008, estes últimos equipamentos tinham acolhido cerca de 67,0% do total de jovens com mais de 12 anos de idade, dando expressão a uma prevalência marcada para situações de acolhimento prolongado, tendência que vai ao encontro do previsto na lei.

Tempo de permanência em acolhimento

De acordo com os dados oficiais (ISS et al., 2013), o prolongado tempo de permanência em instituição continua a ter uma expressão significativa no universo das crianças e jovens acolhidos institucionalmente, traduzindo, muitas vezes, percursos de vida que, embora ainda curtos, estão marcados por acolhimentos prévios ao atual à data da recolha de informação. Esta tendência adquire especial relevância entre aqueles que se encontram em acolhimento prolongado, tendo frequentemente transitado de outros equipamentos, acabando uma parte destes por permanecer em acolhimento institucional até atingir a maioridade civil. Sabendo-se que a institucionalização prolongada pode refletir-se em efeitos negativos no desenvolvimento biopsicossocial da criança e do jovem, importaria aprofundar o conhecimento sobre as razões da manutenção desta tendência no sistema nacional. Falta de cultura cívica da sociedade portuguesa assente num défice no exercício de uma cidadania pró-ativa na defesa e efetivação dos Direitos da Criança que acaba por se traduzir na escassez de outras respostas? Grave ineficácia dos mecanismos de controlo social formal na estrita aplicação das medidas de promoção e proteção? Ausência de políticas efetivas de apoio à parentalidade, à família e à infância e juventude que vem a traduzir-se na atribuição ao Estado de competências que as famílias acabam por não conseguir exercer? Estes são apenas algumas das principais questões que se devem levantar nesta área para que melhor se perceba o quadro sociocultural que atravessa, e fortemente condiciona, o funcionamento e gestão do sistema nacional de acolhimento de crianças e jovens em perigo, em geral, e das instituições de acolhimento, em particular.

A permanência em instituição é um dos principais indicadores de caracterização do sistema nacional de acolhimento, permitindo identificar até que ponto o que se encontra legislado é devidamente cumprido. Nesse sentido, os dados disponíveis apontam para que, ao longo dos anos, os tempos definidos na lei, especialmente os que se reportam ao acolhimento de emergência e à colocação em Centro de Acolhimento Temporário, poucas vezes sejam cumpridos, tendo-se tornado norma aquilo que a *Lei de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens em Perigo* determinou como exceção. As próprias entidades oficiais questionam “se as transferências ocorrem de CAT para LIJ, por um lado, para este tempo de permanência

não ser mais elevado, por outro, se pelo simples facto de se ter atingido a idade limite abrangida em acordo de cooperação, sendo regra geral os 0-12 anos” (ISS et al., 2012: 23), colocando-se, assim, em causa, a organização das respostas no sistema cuja oferta podem estar desfasada das necessidades reais em termos de procura. Relativamente ao ano de 2012, independentemente do tipo de resposta no sistema de acolhimento, os dados oficiais revelam que 45,4% das crianças e jovens tinham sido acolhidos há um ano ou menos, 33,8% estavam acolhidos há quatro ou mais anos, enquanto 20,8% encontravam-se em acolhimento há dois ou três anos. Digno de registo os 16,9% de crianças e jovens acolhidos no sistema há sete ou mais anos. Em 2011, 75,0% dos jovens com mais de 15 anos estavam acolhidos há quatro ou mais anos. Entre estes, 32,4% (35,7% em 2010) encontrava-se em acolhimento há sete ou mais anos tendo este valor descido para 29,7%, em 2012. o que permite afirmar que existe uma associação entre a idade e o tempo de permanência em acolhimento. De assinalar ainda que, em 2012, permaneciam no sistema 301 jovens com idade igual ou superior a 21 anos de idade, acolhidos em Centro de Acolhimento Temporário (n= 3) e em Lar de Infância e Juventude (n= 298), para os quais as instituições não encontraram outras respostas (ISS et al., 2013). Parte significativa destes adultos jovens encontrava-se ainda em formação escolar/profissional e/ou a aguardar conclusão do processo de autonomização, mas existe um número significativo (n= 60), com idade igual ou superior a 25 anos, que permanecia por motivo de possuir deficiência mental ou, cumulativamente, deficiência mental e física (ISS et al., 2013). Trata-se de uma situação deveras inquietante, que revela uma grande vulnerabilidade da sociedade portuguesa pela ausência ou escassez de respostas na fase de transição para a comunidade, especialmente perante casos que associam diversas problemáticas comportamentais ou de saúde mental e física.

No que concerne às crianças mais novas, destaque para o facto de 27,2% das com menos de três anos de idade, em 2012, apresentarem tempos de permanência que se situam entre um e dois anos (215 crianças) e 13,5% entre dois a três anos (107 crianças), o que significa que se encontram em acolhimento desde que nasceram ou desde pouco tempo depois (ISS et al., 2013). Entre 2010 e 2011 aumentou o valor percentual manifesto das crianças entre os quatro e nove anos que se encontram em acolhimento por períodos de tempo compreendidos entre os

quatro e os seis anos (10,8%, em 2010; 12,8%, em 2011) mas, em 2012, esse valor sofreu uma muito ligeira descida, passando para 12,5%.

Não existem mudanças significativas nas tendências identificadas nos últimos anos, prevalecendo um quadro que tende a ser marcado por uma expressão mais significativa dos grupos representativos tanto dos tempos de permanência mais curtos (até um ano) como dos correspondentes ao extremo oposto, os que se reportam aos tempos de permanência mais longo (quatro ou mais anos).

Os dados de 2011 e 2012 registam que os Centros de Acolhimento Temporário acolhem maioritariamente crianças entre os 0 e 5 anos, começando essa tendência a inverter-se entre os 6 e 9 anos. Relativamente aos Lares de Infância e Juventude, prevalecem os grupos etários acima dos 10 anos (ISS et al., 2012, 2013). No entanto, a presença de crianças, entre os 0 e os 5 anos de idade (11,4% entre os 0-3 anos e 22,1% nos 4, 5 anos, em 2012), continua a ter uma representatividade expressiva neste tipo de instituição, contrariando o disposto nas recomendações internacionais.

Experiência anterior de acolhimento

De assinalar que 21,0% do total de crianças e jovens em acolhimento no ano de 2012, teve aplicação de procedimento de urgência (Art.º 91º, LPCJP) que conduziu à sua entrada em instituição ou família de acolhimento. Um terço deste total teve anteriormente aplicada medida de promoção e proteção em meio natural de vida. Restringindo esta análise apenas aos casos entrados no sistema nesse ano, constata-se que um terço (577) teve execução de procedimento de urgência e, entre estes, 37,2% teve aplicada previamente medida em meio natural de vida, não se conhecendo a situação relativa a um grupo significativo (122) (ISS et al., 2013).

Perante estes dados, importa questionar não só a eficácia da intervenção anterior, o acompanhamento realizado e a oportunidade da intervenção, como é de questionar se todos os procedimentos de urgência realizados assentaram estritamente nos critérios definidos por lei – “quando exista perigo atual ou iminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem e ausência de consentimento para a intervenção tutelar de promoção e proteção por parte dos detentores do poder paternal ou da pessoa que tenha a guarda de facto” –, ou se este procedimento acaba por estar a ser usado,

por quem o propõe, como um recurso ou expediente que agilizará a entrada e colocação em instituição.

Embora a lei preveja que a criança ou jovem apenas deva ser transferido de instituição quando essa mudança corresponda à salvaguarda do seu superior interesse (alínea f), art.º 58º, LPCJP), a informação oficial relativa ao ano de 2012, reporta que do total de crianças e jovens em acolhimento 32,7% (n= 2.797) tiveram previamente alguma experiência de acolhimento noutra local,³⁶ salientando a passagem anterior por Centros de Acolhimento Temporário (43,7%), Lares de Infância e Juventude (30,1%), Acolhimento de Emergência (13,6%) ou Acolhimento Familiar (6,3%) (ISS et al., 2013).

Mais do que a mera transição entre equipamentos, a frequência com que esse processo vem a acontecer em diversos casos, assume especial relevância. Em 2012, 83% das crianças e jovens acolhidos encontravam-se no segundo equipamento, 13% no terceiro e 4% estavam acolhidos no quarto ou quinto (ISS et al., 2013). Como é referido no CASA 2011:

“a frequência com que se verificam transferências entre respostas de acolhimento poderá significar uma forma de perigo, uma vez que implica (mais uma) quebra nas vinculações estruturantes da criança. Se um dos grandes objetivos da medida de acolhimento é promover o desenvolvimento integral das crianças e jovens e assim pela possibilidade de adquirir formas de vinculação saudáveis, a sua transferência representa uma inversão quanto à própria natureza da função reparadora que deveria presidir à aplicação da medida de promoção e proteção” (ISS et al., 2012: 28-29).

A intenção do legislador, pelo estabelecimento de respostas sociais definidas para tempos de permanência diferenciados em função da definição do projeto de vida da criança e do jovem, correspondeu a uma necessidade real de reformular um sistema onde a inexistência de limites temporais tudo permitia, tendo-se constituído como norma a permanência da criança e jovem em acolhimento até atingir a maioridade civil. A aplicação da lei ao longo dos últimos anos, tem levado à constatação que esta disposição inicial tem vindo a perder parte do seu significado inicial, acabando por se revelar perversa, em determinadas situações, por se entender que deve prevalecer a existência de uma porta de entrada no sistema – Centro de Acolhimento Temporário –, que acaba por não dar, muitas vezes, a devida

³⁶ 27,7% em 2011.

resposta, ultrapassando-se largamente os períodos estabelecidos por lei.

Mais grave ainda, as situações de transferências entre Lares de Infância e Juventude, frequentemente determinadas em função dos limites etários definidos para a sua intervenção, geralmente entre os oito e os 12 anos de idade, em violação da lei pela não consideração do que é o superior interesse da criança. Esta situação não é nova, estando reportada em vários estudos sobre populações institucionalizadas (Carvalho, 2003; Martins, 2004; Fernandes, 2009; Santos 2010).

Distritos de origem

É nos distritos do Porto (1.655), Lisboa (1.617) e Braga (633) que se registaram, em 2012, os valores absolutos mais elevados de crianças e jovens acolhidos; inversamente, os distritos de Portalegre (95) e Beja (108) apresentam os valores absolutos mais baixos neste campo (ISS et al., 2013).

Esta tendência está associada não apenas ao número de respostas localmente existentes, mas também à distribuição dos indicadores demográficos da população infantojuvenil em Portugal.

No que diz respeito à cessação da medida de acolhimento, em 2012, Lisboa (550), Porto (444) e Braga (200) foram os distritos em que se registou um maior número de situações, enquanto, Beja (22), Portalegre (33), Castelo Branco (34) e Guarda (47) tiveram o registo oposto, com um menor número absoluto de crianças e jovens nesta condição (ISS et al., 2013).

Situação jurídica das crianças e jovens acolhidos

Verifica-se que, na instauração dos processos, em 2011 e 2012, houve uma reprodução da tendência dos anos anteriores, tendo sido instaurados maioritariamente pelos Tribunais (5955 em 2012; 6.071 em 2011) comparativamente aos processos da responsabilidade das Comissões de Proteção (1998 em 2012; 1.985 em 2011) (ISS et al., 2012, 2013).

Mais de doze anos sobre a entrada em vigor do novo quadro legislativo de regulação do sistema nacional de acolhimento de crianças e jovens em perigo, é de questionar a existência de um elevado número de crianças e jovens acolhidos que se mantêm com a situação jurídica por regularizar, numa clara violação dos princípios estabelecidos nos normativos nacionais e internacionais.

Conforme estabelecido no n.º 3, do art. 65.º, da LPCJP, na redação dada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto, "as instituições de acolhimento devem comunicar ao Ministério Público todas as situações de crianças e jovens que acolham sem prévia decisão da comissão de proteção ou judicial." Este procedimento deve ocorrer logo após o acolhimento, de modo a que a situação da criança ou jovem seja conhecida e promovida a aplicação de medida de promoção e proteção dos seus direitos, na salvaguarda do princípio do interesse superior da criança ou jovem.

Em 2011, 97% (n= 8.666) do universo de crianças e jovens acolhidos tinha o acolhimento regularizado, através da aplicação de uma medida de promoção e proteção ou por decisão de providência tutelar cível, ³⁷ mas 3% (n= 272) encontrava-se ainda com a situação jurídica por regularizar. ³⁸ Já em 2012, o número dos que se encontravam nesta última condição registou uma diminuição passando a representar 2,1% do total (ISS et al., 2013). Apesar do decréscimo relativamente ao ano anterior (menos 90 casos), o quadro identificado pelos serviços oficiais é bastante preocupante e esta é uma das fragilidades que se mantém por resolver no sistema nacional de acolhimento, sendo difícil entender as razões da manutenção deste problema ao longo dos anos.

Sem aplicação de medida de promoção e proteção, designadamente da medida de acolhimento em instituição para todas as crianças e jovens que se encontram nesse tipo de resposta social, são colocadas em causa as garantias de definição de um projeto de vida assente na efetiva aplicação e consagração dos Direitos da Criança, a começar pela sua existência como pessoa jurídica. É a existência de medida de promoção e proteção que permite salvaguardar o acompanhamento técnico do caso de cada criança ou jovem e a execução da respetiva avaliação pelas entidades com competência na matéria (Comissões, Tribunal, equipas multidisciplinares de assessoria). Não havendo medida aplicada que assegure a sua permanência em instituição ou em família de acolhimento, a criança ou jovem permanece praticamente invisível no sistema. Esta vulnerabilidade do sistema nacional de acolhimento permite que não haja avaliação da situação individual e que a criança ou jovem possa permanecer indefinidamente em acolhimento sem que ocorra a mais adequada construção de um projeto de vida (ISS et al., 2009).

³⁷ Embora seja de questionar a aplicação de providências tutelares cíveis a crianças e jovens acolhidos em instituição e que resultem no arquivamento da respetiva medida de promoção e proteção, permanecendo a criança ou jovem em contexto institucional, numa clara violação e desrespeito pelos Direitos da Criança.

³⁸ Dados reportados a 1 de novembro de 2011.

Outros casos são abrangidos por providências tutelares cíveis das quais resulta a atribuição da tutela da criança ou jovem ao diretor da instituição, quando deveria manter-se a aplicação de medida de promoção e proteção. Neste universo incluem-se crianças e jovens sujeitas a tutela, regulação do exercício do poder paternal ou confiança judicial com vista a futura adoção. Esta decisão passa para a pessoa do diretor o cumprimento das responsabilidades parentais, com todas as consequências daí advenientes, situação que dificilmente um diretor poderá assegurar na plenitude dadas as funções que exerce perante a diversidade de outras crianças e jovens que acolhe na instituição. Está-se perante uma clara violação das normas nacionais e internacionais e, em vez de se assegurar a proteção e promoção dos direitos da criança, com este tipo de decisões judiciais cria-se uma situação de maior fragilidade e vulnerabilidade para os visados que deixam de ter garantido o mais adequado e necessário acompanhamento técnico. Assinala-se que, no total de situações por regularizar identificadas em 2012, 46,7% (n= 85) foram sinalizadas ao Ministério Público mas as restantes não cumpriram este procedimento (n= 97). Nestas últimas, 70,0% refere-se a jovens com idade superior a 18 anos e 27% ao grupo etário 12-17 anos. O arquivamento de processo tutelar cível (n= 42), de processo de promoção e proteção (n= 24) ou de ambos (n= 8) são as situações mais significativas.

De entre os casos sinalizados ao Ministério Público, 51,8% (n= 44) terá decorrido na sequência do seu acolhimento recente, nos termos previstos na lei. Os restantes 48,2% (n= 41) ocorreram na sequência de arquivamento de processos de promoção e proteção ou de processos tutelares cíveis, o que permite pressupor que se estará perante casos de acolhimento prolongado relativamente aos quais se procurou com esta sinalização promover alguma tipo de enquadramento jurídico. No âmbito de processos tutelares cíveis, em 2012, 409 crianças e jovens tinham a Tutela atribuída judicialmente ao Diretor da instituição e 419 tinham a Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais atribuída à mesma figura institucional. Em conjunto, estas duas situações corresponderam, em 2012, a 9,9% do total de crianças e jovens no sistema nacional de acolhimento (6% em 2011; 5% em 2010). Esta atribuição implica que, o Diretor da instituição a quem foi atribuída uma destas medidas, passa a deter “as

responsabilidades parentais, i.e. o poder-dever de velar pela segurança e saúde dos filhos, prover o seu sustento, dirigir a sua educação, representá-los e administrar os seus bens, em conformidade com o disposto no artigo 1878º do Código Civil (CC)” (ISS et al., 2013: 37).

No âmbito da interatividade entre o sistema de promoção e proteção e o sistema tutelar educativo, em 2012, 112 jovens (1,3% do total do sistema) com idade igual ou superior a 12 anos encontravam-se acolhidos tendo, em simultâneo, processo tutelar educativo ao abrigo da *Lei Tutelar Educativa*, dos quais “14 em fase de inquérito, 73 com medida tutelar educativa não institucional e 23 com medida cautelar de guarda em Instituição pública ou privada” (ISS et al., 2013: 37).

Definição de projeto de vida

Como destacado no CASA 2011, “o projeto de vida pode ser considerado uma chave mestra na intervenção a desenvolver durante o período de acolhimento. É um direito de cada criança e jovem, razão pela qual se tem procurado nos últimos anos impulsionar a sua operacionalização no contexto institucional mas também cooperando com a comunidade onde a criança e jovem se encontra integrada” (ISS et al., 2012: 32). Trata-se de direito cujo conhecimento as entidades oficiais têm procurado, cada vez mais, verificar da sua efetiva implementação e em que circunstância isso vem a acontecer.

À semelhança dos anos anteriores, entre as 7.472 crianças e jovens acolhidos em 2012 que tinham definido projeto de vida (87,3% do universo), foram três as orientações que prevaleceram: projetos de vida para a autonomização, de reintegração na família nuclear e de adoção. Nas restantes opções encontra-se o acolhimento permanente (10% em 2012, e 2011; 9% em 2010 e 2009), a reintegração na família alargada (5,8% em 2012; 5,6% em 2011) e a confiança à guarda de terceira pessoa (1,9% em 2012; 2,6% em 2011) (ISS et al., 2013). Relativamente aos anos anteriores, o número de crianças e jovens com projeto de vida para a autonomização voltou a subir em 2012, tendo sido referenciado para 37,4% do total da população caracterizada em 1 de novembro desse ano (36, 5% em 2011; 28,3% em 2010) (ISS et al., 2012; 2013). São, na larga maioria, jovens cujo projeto se encontrava já definido com esta orientação no ano anterior (1.961 num total de 2.744), 22% encontrava-se deslocado do seu distrito ou ilha de origem e

75,0% estava em acolhimento há mais de dois anos (a média ronda os cinco anos) e 37,0% já tinha passagem por outras respostas de acolhimento. No entanto, é de salientar a existência de crianças, entre os seis e os 11 anos, cujo projeto de vida definido é o de autonomização, sendo as próprias entidades oficiais a levantar a questão do sentido da aplicação desta orientação nesta faixa etária permanecendo por responder se todas as respostas e medidas possíveis terão sido esgotadas. A reunificação na família nuclear constitui a segunda categoria mais representada (30,0% em 2012; 30,7%, em 2011; 25,3% em 2010) que abrange, fundamentalmente, crianças e jovens acolhidos há um ano ou menos (32,4% em 2012; 50,4% em 2011). Neste subuniverso, em 2012, 13,8% das crianças e jovens encontravam-se deslocados dos seus distritos ou ilhas de origem, o que requer uma articulação cuidada e adequada entre serviços e entidades locais e equipas ou instituições que promovem o acolhimento. Nestes é significativo o número daqueles que já tiveram outra resposta de acolhimento. A adoção é a terceira orientação mais identificada nos projetos de vida de crianças e jovens acolhidos (18,4%, n= 1.582), tendo de se considerar as diferentes situações registadas, sob esta capa, em 2012: projetos de vida de adoção delineados (n= 652), medidas de adotabilidade decretadas (n= 487) e projetos concretizados pela saída de crianças do sistema de acolhimento para famílias adotantes (n= 443). O maior número de crianças enquadradas pela primeira situação encontrava-se entre os zero e os três anos, maioritariamente do sexo masculino, seguindo-se o grupo entre os quatro e os nove anos de idade. Neste conjunto, é elevado o número de casos que sofre de problemas de saúde física ou mental ou dos que têm problemas de comportamento ou deficiência (n= 85). Nas restantes medidas e projetos, mantêm-se as mesmas tendências com exceção do grupo 4-9 anos que se vê restrito ao grupo 6-9 anos. Em todos os casos, são crianças maioritariamente acolhidas em Centros de Acolhimento Temporário, parte das quais com mais de dois anos de permanência institucional.

Quando se analisa o conjunto das crianças e jovens que, em 2012, sofreram alteração no seu projeto de vida, 140 tiveram alteração para meio natural de vida (mais 59 casos do que no ano anterior), a maioria para a família nuclear ou alargada. Outros 407 deixaram de ter a possibilidade de saída do acolhimento surgindo o acolhimento permanente como a principal alternativa (318 por insucesso na reunificação familiar – nuclear ou alargada; 59 em que a adoção deixou de ser opção e 30 deixaram de projeto de confiança a terceira pessoa). Nos casos de projeto de vida para a adoção, existe um conjunto de circunstâncias diversas que sustentaram a alteração do respetivo projeto para outro fim (ISS et al., 2012). Entre 2011 e 2012, cerca de 4.706 crianças e jovens mantiveram o projeto de vida anteriormente definido.

Financiamento das instituições

Em 2011, o Estado português comparticipou com 470,99 € por criança ou jovem acolhido em Lar de Infância e Juventude, valor que passou para 475,21€, em 2012. No final do último ano (2012), foi anunciado publicamente pelas entidades oficiais que o valor da compartição mensal dos Lares deverá passar para um valor na ordem dos 700 euros, por criança e jovem acolhido, no âmbito de novo protocolo estabelecido com a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesa, e que vigorará por dois anos. No caso dos Centros de Acolhimento Temporário, o valor atribuído por criança ou jovem é já significativamente superior ao dado aos Lares, com valores um pouco superiores a 700 euros, devendo manter-se idêntico no mesmo período. Porque a comparticipação do Estado não cobre todas as despesas, a quase totalidade das entidades gestoras dos equipamentos de acolhimento de crianças e jovens em perigo, tem necessidade de recorrer a outras fontes de financiamento, de natureza diversa, de forma a suprir as despesas básicas, no cumprimento do que se encontra definido por lei.

Referências bibliográficas

Alves, Sandra (2007), *Filhos da Madrugada: percursos de jovens em lares de infância e juventude*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bolieiro, Helena e Paulo Guerra (2009), *A Criança e a Família - Uma Questão de Direito(s). Visão Prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e dos Jovens*, Coimbra, Almedina.

Bullock, Roger (1999), "Work with children in residential care", em M. Hill (org.), *Effective ways of working with children and their families*, London, Jessica Kingsley Publishers, pp. 256-269.

Carvalho, Artur da Silva (2008), *O Processo Judicial de Promoção e Protecção. Compilações Doutrinárias*, Verbo Jurídico, disponível em http://www.verbojuridico.com/doutrina/familia/menores_promocaooproteccao.pdf

Carvalho, M^a. João Leote de, e Levina Ferreira (2009), *Infância e Risco Social: Retratos da Imprensa Portuguesa*, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º60, Maio -Agosto, 105-129.

Carvalho, Maria João Leote de (2003), *Entre as Malhas do Desvio. Jovens, Espaços, Trajectórias e Delinquências*. Oeiras, Celta Editora.

CID, Crianças, Idosos e Deficientes - Cidadania, Instituições e Direitos (Leandro, Armando; Alvarez, Dora; Cordeiro, Mário e Ricardo Carvalho) (2005), *Manual de Boas Práticas. Um guia para o acolhimento residencial das crianças e jovens. Para dirigentes, profissionais, crianças, jovens e familiares*, Edição Instituto da Segurança Social, I.P., disponível em http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13326/acolhimento_residencial_crianças_jovens

Cunha, Sandra, (2012), "A tomada de decisão na Protecção à Infância. Como decidimos o que é o Supremo Interesse da Criança?", *Atas do VII Congresso Português de Sociologia: Sociedade, Crise e Reconfigurações*, Porto, Associação Portuguesa de Sociologia.

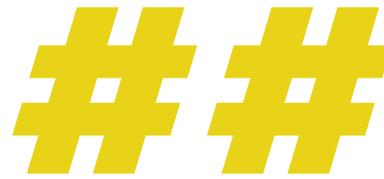
Eurochild (2010), *Eurochild Annual Report, Children in Alternative Care - National Surveys*, 2nd Edition, January, Brussels - Belgium, disponível em http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20Publication%20-%20Children%20in%20Alternative%20Care%20-%202nd%20Edition%20January2010.pdf

Fernandes, Natália (2009), *Infância, Direitos e Poderes. Representações, Práticas e Poderes*, Porto, Edições Afrontamento.

Fernandes, Maria Amélia e Maria Graciete Silva (1996a), *Centro de Acolhimento para Crianças em Risco*, Lisboa, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.

Fernandes, Maria Amélia e Maria Graciete Silva (1996b), *Lar para Crianças e Jovens - Condições de implantação, localização, instalação e funcionamento*, Lisboa, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.

FICE- Federation Internationale des Communautés Educatives (2008), *Residential Child Care and its Alternatives, International perspectives*, USA, FICE.



FICE, IFCO e Aldeias Infantis SOS (2007), *Quality4Children/ Normas para o Acolhimento de Crianças Fora da Sua Família Biológica na Europa*, Werner Hilweg, Innsbruck, Áustria, disponível em www.quality4children.info.

Gersão, Eliana (2000), As novas leis de protecção de crianças e jovens em perigo e de tutela educativa. Uma reforma adequada aos dias de hoje, *Infância e Juventude*, n.º2, Abril-Junho, 9-48.

Gomes, Isabel (2010), *Acreditar no Futuro*, Lisboa, Texto Editora.

Guerra, Paulo (2004), A nova Justiça de Menores. Três anos depois. 'Para onde vais, rio que eu canto?', *Infância e Juventude*, n.º1, 9-40.

Horrocks, Christine e Kate Karban (1999), "Being there": residential care of children and young people, em *The Violence Against Children Study Group (orgs.), Children, Child Abuse and Child Protection. Placing Children Centrally*, Chichester, John Wiley and Sons.

ISS, Instituto da Segurança Social, I.P. et al. (2013), *CASA - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2012*, Lisboa, ISS.

ISS, Instituto da Segurança Social, I.P. et al. (2012), *CASA - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2011*, Lisboa, ISS.

ISS, Instituto da Segurança Social, I.P. (2010a), *Recomendações Técnicas para Equipamentos Sociais. Centros de Acolhimento Temporário. Novos Estabelecimentos e Estabelecimentos Existentes*, Lisboa, ISS.

ISS, Instituto da Segurança Social, I.P. (2010b), *Recomendações Técnicas para Equipamentos Sociais. Lares de Infância e Juventude. Novos Estabelecimentos e Estabelecimentos Existentes*, Lisboa, ISS.

ISS, Instituto da Segurança Social, I.P. et al. (2009), *PII - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2008*, Lisboa, ISS.

ISS, Instituto Segurança Social (2009), *Gestão da Qualidade das Respostas Sociais - Lar de Infância e Juventude*, Lisboa, ISS.

ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. et al. (2007), *PII - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2006*, Lisboa, ISS.

Leandro, Armando (1995), "A Criança e o Jovem - Que Direitos? Que Justiça?", em D. Silva, J.Barroso, J. Cóias, e R. Bruto da Costa (orgs.), *Actas do Congresso Os Jovens e a Justiça*, Lisboa, APPORT, pp. 27-41

Martinez, Ricardo; Carvalho, Maria João Leote de; Farinha, Vera; Montano, Teresa e Nádia Vissram (2005), "Estruturas de acolhimento de crianças e jovens em Lares, em Carneiro, Roberto (org.), *Casa Pia de Lisboa. Um Projecto de Esperança, As Estratégias de Acolhimento das Crianças em Risco*, Conselho Técnico Científico da Casa Pia de Lisboa, Cascais, Príncipia - Publicações Universitárias e Científicas, pp.395-522.

Martins, Paula C. (2004), *Protecção de crianças e jovens em itinerários de risco - representações sociais, modos e espaços*, Dissertação de Doutoramento em Estudos da Criança, Braga, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho.



Millham, Spencer.; Bullock, Roger; Hosie, Kenneth e Martin Haak (1986), *Lost In Care*, Aldershot, Gower.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2000), *Lares de Crianças e Jovens/Crianças e Jovens que Vivem em Lar*, Lisboa, Instituto para o Desenvolvimento Social.

MJ-MTS, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1999), *Reforma do Direito de Menores*. Lisboa: Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Moura, Souto de (2000), A tutela educativa: factores de legitimação e objectivos, *Infância e Juventude*, n.º 4, 9-38.

Nóvoa, António Sampaio da (2010), *Imagens incómodas, Ousar integrar – Revista de Reinserção Social e Prova*, n.º 5, 109-111.

Pratas, Miguel; Gomes, Isabel e António Soares (2008), *Relatório de Avaliação do Sistema de Acolhimento de Emergência - 2007, Comissão de Supervisão e Avaliação do Sistema de Acolhimento de Emergência*, CDSS de Lisboa, Lisboa, ISS.

Pestana, Catalina (2010), “Crianças Institucionalizadas – Parentes Pobres da Investigação”, em Leandro, Armando; Lúcio, Laborinho e Paulo Guerra (orgs.), *Estudos em Homenagem a Rui*

Epifânio, edição da Associação Portuguesa para o Direito dos Menores e da Família (Crescer Ser), Coimbra, Editora Almedina, pp.259-284.

Rodrigues, Anabela (1999), Política criminal e política de menoridade, *Psicologia: Teoria, Investigação e Práticas*, Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho, n.º 2, 285-294.

Santos, Maria Adelaide (2010), *O acolhimento institucional prolongado de jovens em risco – a experiência passada de institucionalização e o seu significado actual para os sujeitos adultos*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação, especialização em Desenvolvimento Social, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação Universidade de Coimbra, disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/15593/1/Tese%20Maria%20Adelaide%20Santos.pdf>

Tomás, Catarina (2011), *Há Muitos Mundos no Mundo. Cosmopolitismo, Participação e Direitos a Criança*, Porto, edições Afrontamento.

Lisboa, 26 de abril de 2013
Maria João Leote de Carvalho

Índice

Nota de Abertura	2
Introdução	4
I - DIREITO DAS CRIANÇAS E DOS JOVENS EM PORTUGAL	6
Conceito de criança e jovem	6
II - A INTERVENÇÃO TUTELAR DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO	7
Conceitos de risco e perigo	7
Fundamento da intervenção do Estado	8
Situações de perigo	8
Princípios orientadores da intervenção	10
Consentimento para a intervenção	11
Procedimentos de urgência	11
Medidas de promoção e proteção	11
Aplicação e execução das medidas de promoção e proteção	12
III - O SISTEMA NACIONAL DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E JOVENS	14
Medida de acolhimento familiar	14
Medida de acolhimento em instituição	15
Funções das instituições de acolhimento	15
Respostas sociais de acolhimento em instituição	16
Natureza das instituições de acolhimento	18
Duração da medida de acolhimento em instituição	18
Regime de funcionamento das instituições	18
Dimensão e lotação das instituições	19
Recursos humanos das instituições	19
Natureza da intervenção das instituições	19
Instrumentos de intervenção das instituições	20
IV - ENQUADRAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE ACOLHIMENTO	22
Instrumentos e normativos internacionais	23
Instrumentos nacionais	28
V - POPULAÇÃO NO SISTEMA DE ACOLHIMENTO EM PORTUGAL	30
Evolução do número de crianças e jovens acolhidos	31
Tipologia dos equipamentos de acolhimento	33
Género e escalão etário das crianças e jovens acolhidos	34
Tempo de permanência em acolhimento	36
Experiência anterior de acolhimento	37
Distritos de origem	38
Situação jurídica das crianças e jovens acolhidos	38
Definição de projeto de vida	39
Financiamento das instituições	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42
Índice	46
Índice de tabelas e Glossário	47

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Situações de perigo tipificadas na LPCJP e sua operacionalização	9
Tabela 2 – Princípios orientadores da intervenção tutelar de promoção e proteção	10
Tabela 3 – Respostas sociais de acolhimento abrangidas pelo Programa “Crianças e Jovens em Risco	17
Tabela 4 – Síntese sobre os principais documentos internacionais de enquadramento do sistema nacional de acolhimento	24
Tabela 5 – Respostas sociais para crianças e jovens em perigo no sistema nacional de acolhimento	32
Tabela 6 – Crianças e jovens por resposta de acolhimento, em Portugal, entre 2004 e 2011	34
Tabela 7 – Crianças e jovens no sistema nacional de acolhimento, por escalão etário	35

Glossário

- AA** – Apartamento de Autonomização
- AE** – Acolhimento de Emergência
- AF** – Acolhimento Familiar
- CASA** – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento
- CAT** – Centro de Acolhimento Temporário
- C/J** – criança(s)/jovem(ns)
- CPCJ** – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
- ECJ** – Equipa de Crianças e Jovens
- EMAT** – Equipa Multidisciplinar de Assessoria Técnica dos Tribunais
- FA** – Família de acolhimento
- FCG** – Fundação Calouste Gulbenkian
- ISS, I.P.** – Instituto da Segurança Social, Instituto Público
- IPSS** – Instituição Particular de Solidariedade Social
- LIJ** – Lar de Infância e Juventude
- LPCJP** – Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro a que foram introduzidas alterações pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto)
- LTE** – Lei Tutelar Educativa (aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de setembro)
- PIEF** – Programa Integrado de Educação e Formação
- PI** – Processo Individual
- PII** – Plano de Intervenção Imediata
- Plano DOM** – Desafios, Oportunidades e Mudança
- PPP** – Processo de Promoção e Proteção
- PSEI** – Plano Socioeducativo Individual
- PTC** – Processo Tutelar Cível

Ficha Técnica

Programa Gulbenkian de Desenvolvimento Humano

Programa “Crianças e Jovens em Risco”

Jovens em Acolhimento Institucional

abril 2013

Autora: Maria João Leote de Carvalho

pgdh@gulbenkian.pt

Telef.: 21 782 36 46

<http://www.gulbenkian.pt/desenvolvimentohumano>

Design, Paginação e Arte final

Mergulhar em Ideias, Lda.

www.mergulharemidias.pt

ISBN: 978-989-8380-14-2



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

| | |
Programa
Gulbenkian de
Desenvolvimento
Humano