

INTERVENÇÃO SOCIAL NA EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO EM PORTUGAL

**Dra. Patrícia Nunes Canha da Piedade,
Licenciada em Serviço Social
e Pós-graduada em Protecção de Menores,
pela Faculdade de Direito, da Universidade de Coimbra, em 2001**

ÍNDICE

Introdução	Pág. 2
1. A Criança em Perigo	Pág. 4
2. Intervenção Social na Protecção de Menores em Portugal	pág. 9
2.1. A Legislação da Infância e Juventude	pág. 9
2.2. Serviço Social na Legislação de Protecção à Infância	pág. 17
Considerações Finais	pág. 28
Bibliografia	pág. 29

Introdução

O presente trabalho procura abordar de forma crítica a evolução da justiça de menores, dando particular destaque às crianças em perigo. Pretende-se ao mesmo tempo fazer a ligação ao surgimento do serviço social/intervenção social, sua evolução, o papel que desempenha e as funções que estão consagradas nos vários diplomas legais ao longo dos tempos sobre a problemática das crianças em perigo.

O tema, *Intervenção Social na Evolução do Sistema de Protecção às Crianças e Jovens em Perigo em Portugal*, surge na sequência do trabalho desenvolvido nos últimos dois anos como Assistente Social, na Equipa Multidisciplinar de Assessoria ao Tribunal de Família e Menores de Loures, no âmbito da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, em vigor desde Janeiro de 2001.

Para melhor se compreender o trabalho que é hoje desenvolvido tendo como suporte a Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro, será de todo o interesse profissional conhecer o início da atenção dos legisladores à situação das “crianças em perigo”, bem como a legislação que regulamentou até à data estas situações. O trabalho incide especialmente sobre a primeira Lei de Protecção à Infância de 1911, a Organização Tutelar de Menores de 1962, o Dec. Lei 314/78, que reformula a OTM e vigorou até à reforma de protecção de menores de 1999, da qual surge a Lei de Protecção às Crianças e Jovens em Perigo.

A preocupação e legislação na protecção à infância sofreu grandes alterações ao longo dos tempos. Nos diferentes diplomas legais a importância dada à “criança em perigo” foi tendo a sua evolução natural em função da situação política, económica e social em Portugal.

A importância do Serviço Social, no tratamento e acompanhamento das situações de “crianças em perigo” também teve a sua evolução nos diplomas legais de protecção à infância. A intervenção social não foi sempre entendida da forma como hoje o é, nem sempre teve um papel fundamental no acompanhamento a estas crianças. O Serviço Social em Portugal teve a sua génese e emergência apenas nos anos 30, com a fundação da primeira Escola de Serviço Social de Lisboa, apesar da intervenção ao nível do social, se realizar há pelo menos cem anos em termos internacionais.

O trabalho desenvolvido compreende assim, para além desta introdução, mais dois capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo foca sucintamente a emergente preocupação com a infância e consequentemente a situação da "criança em perigo" e também como esta é tratada nos diplomas legais de protecção às crianças e jovens, a que se refere o presente trabalho.

Segue-se o segundo capítulo, intitulado "Intervenção Social na Protecção de Menores em Portugal", que se divide em dois pontos. No primeiro ponto, são abordados os diplomas acima referenciados, o seu surgimento situando a época sócio-política do país, a sua importância no tratamento às situações das crianças em perigo e a sua organização, fazendo uma evolução comparativa. O segundo ponto insere o papel do Serviço Social em cada um destes documentos, bem como faz uma breve abordagem histórica à génese, emergência e institucionalização da profissão de Serviço Social em Portugal.

Finalmente e, como conclusão ao presente trabalho, são apresentadas as considerações finais, onde será apresentado um balanço sobre a *Intervenção Social na Evolução do Sistema de Protecção das Crianças e Jovens em Perigo em Portugal*.

1. A Criança em perigo

A emergente preocupação e cuidados com a infância surge de uma forma definitiva nos finais do século XIX, tendo em conta as mudanças que se verificaram após a Revolução Industrial, apesar de ainda acontecerem casos pontuais de infanticídio, nomeadamente, com os filhos ilegítimos. Contudo, apesar da crescente preocupação com a infância aquela Revolução faz emergir um novo problema social: a exploração do trabalho infantil, principalmente entre as camadas mais pobres da população.

Com o final da I Guerra Mundial foi aprovada em 1924, pela 5.^a Assembleia da Sociedade das Nações, a Carta da União Internacional de Protecção à Infância, dita Declaração de Genebra. Apesar de todas estas evoluções é no pós II Guerra Mundial que se nota o mais significativo impulso à evolução destas questões, nomeadamente a criação de vários organismos, entre os quais o Fundo Internacional de Socorro à Infância, vulgo UNICEF, em 1947. No ano seguinte, 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A 20 de Novembro de 1959, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova a Declaração dos Direitos da Criança, que apesar de não vincular os Estados dá uma significativa projecção à questão da protecção à infância. Em 1989, as Nações Unidas dão um significativo avanço em matéria de infância, com a aprovação da Convenção dos Direitos das Crianças.

Portugal, apesar do seu pioneirismo ao ser um dos primeiros países a aprovar uma Lei de Protecção à Infância em 1911 (na sequência da acção renovadora, com a implantação da República), só na revisão constitucional de 1976, e após a Revolução do 25 de Abril, são pela primeira vez consagrados na Constituição da República, como direitos fundamentais, a Infância (art.º 69) e a Juventude (art.º 70).

O desenvolvimento político, científico, cultural e social que se verificou em Portugal, nos anos subsequentes à Revolução, impôs ao país a ratificação das regras e convenções internacionais, em matéria de infância. Na década de 80, surge o primeiro estudo relacionado com as situações das "crianças em perigo", sob o título "Criança maltratada, negligenciada ou praticando a mendicidade", com orientação do professor Fausto Amaro (1986).

É, contudo, nos anos 90 que se verifica o surgimento de políticas sociais com vista à protecção e acompanhamento das situações de infância e juventude. Assim, em 1990, Portugal ratifica a Convenção dos Direitos da Criança; em 1991, são criadas as Comissões de Protecção de Menores; em 1995, é extinta a Direcção Geral dos Serviços Tutelares de Menores que dá lugar ao Instituto de Reinserção Social; finalmente, em 1999, verifica-se a última grande Reforma do Direito de Menores, com a redacção do diploma legal de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.

Vários foram os documentos que, com a evolução dos tempos e com as mutações sociais, económicas e políticas verificadas com o decorrer dos anos procuravam regulamentar a legislação de protecção às crianças e jovens em perigo, visando minorar este tipo de situações.

Assim, a redacção da Lei de Protecção à Infância, datada de 27 de Maio de 1911, só veio a ser regulamentada, com a introdução de alterações, pelo Decreto Lei n.º 10767, de 15 de Maio de 1925¹. Considerava-se as crianças como “ *a base das sociedades, a matéria prima com que hão-de construir-se a cimentar-se alicerces, ergue-se a arquitectura desempanada duma nacionalidade nova, solidamente organizada.*”². Com vista a garantir a sua protecção e o seu pleno desenvolvimento, estão consignadas na Lei as situações em que a criança é considerada em perigo moral, sujeita à necessidade de uma medida que a proteja. Neste sentido são considerados **menores em perigo moral**, as crianças que “*não tem domicílio certo em que habitem nem meios de subsistência, por seus pais terem falecido, desconhecidos ou desaparecidos, ou por não terem tutor ou parentes legalmente obrigados a fornecer-lhes alimentos, ou ainda outros parentes ou amigos que os queiram tomar ao seu cuidado;(…) que se encontrem momentaneamente sem domicílio certo em que habitem nem meios de subsistência, devido à doença ou prisão dos seus pais ou tutor;(…); cujos pais ou tutor sejam reconhecidos como incapazes ou impotentes para cumprirem os seus deveres paternos ou tutelares;(…) que vivam na companhia de pai, mãe ou tutor: que desprezem gravemente os seus deveres de vigiar e educar os filhos ou pupilos; que têm mau comportamento notório e escandaloso; que são conhecidos como sendo habitualmente ociosos, mendigos, vadios, alcoólicos, gatunos, rufiões, toleradas ou outro entes imorais; (...) Que devido à malvadez ou especulação do pai*

¹ É de notar que os 14 anos que decorreram entre a publicação da lei e a sua regulamentação foram significativamente tumultuosos (do ponto de vista sócio-político) com alterações políticas sucessivas, inclusive de regime, passando mesmo por um período de ditadura militar (1917/18)

² Lei de Protecção à Infância, de 27 de Maio de 1911

e mãe ou tutor, são por parte destes: objecto de maus tratos físicos habituais ou excessivos; privados habitualmente dos alimentos ou outros cuidados indispensáveis à sua saúde; empregados em profissões proibidas, perigosas ou desumanas, que põem em grave risco a sua vida ou saúde; excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou prostituição. (...)”.³

O Estado assumia assim uma responsabilidade sobre as crianças ao nível da sua educação, formação e desenvolvimento social, que deveria ser inculcada aos progenitores. Nomeadamente, quando considerava que *“só com crianças educadas num regime disciplinado, com uma higiene moral escrupulosa, instruídas no conhecimento das cousas e na prática das leis sociais que formam actividades positivas, se poderá construir uma sociedade que à salubridade dos costumes reúna as ansiedades fecundas do saber e do trabalho.”*⁴

Já na Organização Tutelar de Menores, aprovada e regulamentada em 1962, cujo modelo decorre dos aplicados em países com regime político autoritário. O documento não faz qualquer distinção em relação aos menores em perigo moral, dos menores com comportamentos desadequados. Neste diploma a actuação do Estado visava a *“prevenção criminal através da aplicação de medidas de protecção, assistência e educação, e no campo da defesa dos seus direitos e interesses, mediante a adopção de providências cíveis adequadas.”*⁵

Logo a situação de perigo é apenas contemplada nas medidas que os Tribunais Tutelares de Menores, têm competência para aplicar, conforme o art.º 17.º, em que *“relativamente aos menores que, antes de perfazerem os 16 anos: a) Sejam sujeitos a maus tratos ou se encontrem em situação de abandono, desamparo ou semelhante, capazes num ou noutro caso de por em perigo a sua saúde, segurança ou formação moral”*.⁶

Mesmo assim nestas situações os menores eram considerados em situação de *“pré-inadaptação”*. Em que, *“a intervenção do Estado justifica-se somente pelo perigo, longínquo ainda, de o menor*

³ Art.º 26.º, da Lei de Protecção à Infância, de 27 de Maio de 1911

⁴ Preâmbulo, da Lei de Protecção à Infância, de 27 de Maio de 1911

⁵ Decerto Lei n.º 44288, de 20 Abril de 1962

⁶ Op. Cit.

*vir a encontrar-se mais tarde em alguma das restantes situações previstas genericamente na lei e de ser preferível **prevenir** a tentar **remediar** tarde e a más horas.*”⁷

Verifica-se uma responsabilização das crianças pela sua situação, esta é sempre encarada como um potencial delinvente que deverá ser “travado”, assumindo o Estado o papel de orientador e educador destas crianças. Os menores ficavam sujeitos a aplicação de medidas até perfazerem 16 anos com possibilidade em casos excepcionais de serem aplicadas também até perfazerem 18 anos. Estas medidas não tinham definido limite temporal para a sua aplicação.

A Revolução democrática de Abril de 1974, naturalmente se fez sentir no modo de encarar a situação da criança, dando lugar a alterações da legislação. A revisão e alteração da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais em 1977, que promoveu a divisão dos Tribunais de Família e dos Tribunais Tutelares de Menores, passou para estes últimos a decisão das situações dos “menores em risco”. É também nesta altura realizada a revisão da OTM, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, na qual se considera o alargamento da idade abrangida de protecção aos menores.

No art.º 15º deste diploma, estabeleceu-se que os Tribunais de Menores têm competência relativamente aos menores até aos 18 anos. Nestas situações “*Os tribunais de menores são igualmente competentes para: a) Decretar medidas relativamente a menores que sejam vítimas de maus tratos ou se encontrem em situação de abandono ou desamparo capazes de por em perigo a sua saúde, segurança, educação e moralidade; (...)*”⁸. O art. 19.º, do mesmo diploma, com base no art.1918.º do Código Civil, salvaguarda as situações em que não existe medida especificada para os “menores em risco”, situações essas, “*Quando a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação de um menor se encontrem em perigo e não seja caso de inibição do poder paternal ou de remoção das funções tutelares pode o tribunal decretar as medidas que entenda adequadas, designadamente confiar o menor a terceira pessoa ou colocá-lo em estabelecimento de educação ou assistência(...)*”⁹.

As últimas décadas do século XX, patentearam uma crescente preocupação com a situação da infância no Mundo. Neste quadro e tendo em conta a conjuntura sócio-política, no ano de 1999 verificou-se uma

⁷ VEIGA, Vasco Soares da, *Reforma dos Serviços Tutelares de Menores*, Coimbra Editora Lda, 1962

⁸ Decreto Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro

⁹ Op. Cit.

nova reforma do direito de menores em Portugal. A Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro, veio regulamentar uma nova abordagem à protecção e promoção da situação da **criança e jovem em perigo**.

Nesta reforma o universo que abrange as de situações de perigo das crianças e jovens é alargado, conforme se especifica o n.º 2, do art.º 3, que considera que uma criança ou jovem se encontra em situação de perigo quando: *“se encontra numa das seguintes situações: Está abandonada ou vive entregue a si própria; Sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais; Não recebe os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; É obrigada a actividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; Está sujeita, de forma directa ou indirecta, a comportamentos que afectem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; Assume comportamentos ou se entrega a actividades ou consumos que afectem 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 a situação.”*¹⁰

¹⁰ Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro

2. Intervenção Social na Protecção de Menores em Portugal

2.1. A Legislação da Infância e Juventude

A Lei de Protecção à Infância, de 27 de Maio de 1911, não só foi um documento inovador para a época, como tem uma visão clara da diferença entre criança e adulto, considerando que devem ter tratamentos judiciais distintos. Portugal é assim dos primeiros países a introduzir no seu sistema de protecção judiciária, o objectivo protector e pedagógico, neste tipo de intervenção, o qual anteriormente se baseava na responsabilidade do indivíduo e na reprovação social da sua conduta. A lei previa não só a intervenção judiciária nos casos de menores delinquentes como também a protecção nas situações de menores que se encontrassem em perigo moral.

Com esta lei, os menores de idade inferior a 16 anos tornaram-se penalmente inimputáveis e passaram a comparecer perante tribunais especiais – as *Tutorias da Infância* - segundo regras particulares de processo, aplicando medidas próprias, essencialmente distintas das que vigoravam para os adultos.

Cabia à Tutoria de Infância julgar todos os processos, cíveis e criminais, relativos aos menores, tendo o intuito “*mais de prevenir, curar, do que propriamente o de castigar, na acepção vulgar da palavra*”. São tidas neste diploma como “*um Tribunal que julga como um bom pai de família, no amor da verdade e justiça e, sempre no interesse do menor.*”¹¹ O juiz tinha, nestes processos, um papel determinante, tendo em conta que lhe cabia a si todas as decisões relativas ao andamento do processo. Junto das Tutorias funcionavam os *Refúgios da Tutoria*, que visavam o acolhimento temporário dos menores com vista à observação das situações.

As medidas aplicadas pelas Tutorias de Infância deixaram de ter um carácter punitivo e repressivo, sustentando com elas que “*defender e melhorar o estado dos menores, é combater neles ou no seu ambiente a causa da sua conduta criminal.*”¹² Com esta Lei os menores passavam a cumprir as medidas que lhes eram aplicadas em estabelecimentos próprios, acabando com a promiscuidade que se verificava até à data, em que menores e adultos cumpriam as penas nas prisões de direito comum.

¹¹ Lei de Protecção à Infância, de 27 de Maio de 1911

¹² Beza dos Santos, *Sistema jurídico dos menores delinquentes em Portugal*, in Boletim da Faculdade de Direito, Ano VIII, n.º 8

No diploma é também constituída a Federação Nacional dos Amigos e Defensores da Criança, organismo jurídico constituído por várias instituições oficiais e privadas, que visava não só a prevenção e a divulgação dos interesses das crianças, como também auxiliar a Tutoria na execução dos acórdãos relativos aos menores. Junto do Ministério da Justiça foi constituída a Junta Superior, que tinha uma comissão executiva permanente (constituída pela primeira vez), de protecção de menores em perigo moral.

Para a situação dos menores em perigo moral, estes poderiam ser entregues, segundo determinadas, situações, a instituições de assistência ou às Instituições da Federação onde posteriormente seriam encaminhados para casas de famílias adoptivas ou para estabelecimentos de educação de carácter preventivo.

O diploma evoca também a obrigação do Estado em acolher e tutelar as situações dos menores até estes se conseguirem emancipar. Considera que é sua obrigação proteger os menores que se encontrem desprovidos de meio familiar adequado ou se encontrem abandonados e entregues a si próprios.

Tendo em conta o panorama político que vigorou nos anos subsequentes à implementação da Lei de 1911¹³, só no ano de 1925 se deu, através do Decreto n.º 10767 de 15 de Maio a sua regulamentação com algumas alterações. Estas alterações incidiram essencialmente na organização e regulamentação dos serviços jurisdicionais e tutelares de menores, com realce, por exemplo, à atribuição de um carácter oficial de serviço de Estado à Federação Nacional das Instituições de Protecção à Infância, antiga Federação Nacional dos Amigos e Defensores da Criança.

Virá a verificar-se em 1962, a reforma mais significativa, desde a aprovação da Lei de 1911, na protecção à infância, com a aprovação da Organização Tutelar de Menores, através do Decreto-Lei n.º 44288 de 20 de Abril. O modelo que nele vigora tem a sua origem em países com Estado ditatorial, situação que se verificava então no nosso país. Embora continuassem a ser consideradas as situações relativas aos menores em perigo moral, desamparados e delinquentes, as medidas aplicadas eram

¹³ Os condicionalismos políticos resultantes da Revolução de 1910; a alteração da vida económica e social consequência da participação de Portugal na I Guerra Mundial; a revolta militar de 1917, que instaura a primeira ditadura militar; o controle da situação política, pelos Republicanos, em 1919, e uma década (1920) marcada por sucessivas alterações de governo, que leva a uma nova ditadura, instaurada na sequência de um movimento militar a 28 de Maio de 1926.

sempre equiparadas, ou seja, os menores seriam na prática todos tratados indistintamente. Esta forma de intervenção tinha como objectivo, segundo o diploma, a prevenção¹⁴.

Neste Decreto-Lei os Tribunais Tutelares de Menores, tinham por fim a protecção judiciária dos menores no domínio da prevenção criminal, através da aplicação de medidas de protecção, assistência e educação, e no campo da defesa dos seus direitos e interesse mediante a adopção de providências cíveis adequadas. Remetendo-se para as providências cíveis as situações dos menores em perigo moral.

O processo tutelar tinha execuções distintas: no âmbito da prevenção criminal, corresponderia a um só processo; em relação às providências cíveis, haveria um processo especial para cada uma das situações previstas no art.º 35^o¹⁵, da OTM.

Apesar da abertura verificada com a Lei de 1911, muita da legislação posterior, mantinha ainda o espírito repressivo que aparecia em diplomas anteriores àquela data, nomeadamente no que se referia aos estabelecimentos de acolhimento de menores, os “Reformatórios”¹⁶ e as “Colónias Correccionais”¹⁷, que tinham como base o regime de regeneração, de disciplina e de sanção ao qual estavam sujeitos os menores.

Praticamente meio século após a aprovação da Lei de Protecção à Infância, o Decreto-Lei n.º 44287, de 20 de Abril de 1962, aboliu a distinção entre “reformatório e casa de correcção”, ficou então estabelecido que os estabelecimentos de tutela teriam por finalidade a recuperação social dos menores a seu cargo destinando-se à observação, à execução de medidas de prevenção criminal e acção de patronato.

¹⁴ O menor “problemático era assim considerado como uma espécie de potencial delinquente que necessitaria ser “travado”.

¹⁵ Competência dos tribunais tutelares em matéria cível.

¹⁶ Atente o Decreto n.º 10767 de 15 de Maio de 1925, art.º 107º “*Os reformatórios são destinados a tratar os menores que por decisão as Tutorias necessitavam ser internados por não se encontrarem ainda gravemente pervertidos, sendo susceptíveis de se corrigirem mediante uma acção reformadora pelo trabalho profissional, pela educação moral e pelos meios disciplinares adequados, acompanhados ou não do regime de detenção até sessenta dias, a que aludem o artigo 93º e art.º 20º, alínea f)*”

¹⁷ Atente o Decreto n.º 10767 de 15 de Maio de 1925, art.º 108º “*As Colónias correcionais são destinadas a corrigir os menores que por sentença das Tutorias nelas devem internar-se por se julgarem em adiantado grau de perversão, mas ainda susceptíveis de ser regenerados pelo trabalho profissional, pela educação moral e mediante uma rigorosa acção disciplinar, acompanhada ou não de detenção nos termos do artigo 93º, ou de detenção correcional, por períodos variáveis e indeterminados, dentro dos limites de tempo fixados pelas decisões dos referidos tribunais, em conformidade do disposto do artigo 65º do decreto de 27 de Maio de 1911 e no parágrafo seguinte.*”

Com a aprovação desta lei é também criada e regulamentada a Direcção Geral dos Serviços Tutelares de Menores, competindo a esta “*dirigir os serviços de justiça relativos a menores sujeitos a jurisdição especializada, promover a execução das medidas decretadas pelos tribunais de menores, orientar os serviços de assistência social e superintender nos estabelecimentos dependentes*”¹⁸. Os serviços dependentes da DGSTM eram, além dos estabelecimentos tutelares de menores, os próprios tribunais de menores.

A OTM contemplava os estabelecimentos tutelares de menores que tinham por fim a “*recuperação social dos menores a seu cargo e destinam-se à observação, à execução de medidas de prevenção criminal e acção do patronato*”¹⁹. Neste tipo de estabelecimentos tutelares incluíam-se os Centros de Observação que funcionavam anexos aos tribunais.

No ano de 1967, o Decreto-lei n.º 47727, introduz alterações na Organização Tutelar de Menores, em vigor, nomeadamente, são alteradas e revistas algumas das medidas aplicadas aos menores bem como a sua execução ou cessação. Passam assim a poder ser aplicadas, além das que já estavam previstas no diploma anterior, medidas de “*colocação em família idónea ou em estabelecimento oficial ou particular de educação; colocação em regime de aprendizagem ou de trabalho, junto de qualquer entidade oficial ou particular; submissão a regime de assistência; recolha em centro de observação, em regime de internato ou de semi-internato, por período não superior a quatro meses (...); colocação em instituto médico-psicológico.*”²⁰. Acrescenta, também, ao Tribunal Tutelar de Menores competência em matéria dos processos cíveis, podendo a partir deste diploma “*construir o vínculo da adopção*” ou “*proceder à averiguação oficiosa da maternidade ou da paternidade.*”

Na década de 70, com as alterações suscitadas a todos os níveis, social, económico e político, pela Revolução de Abril, surge a necessidade de ajustar o sistema de protecção dos menores às novas exigências do exercício da cidadania. É neste sentido que surge o Decreto-lei n.º 314/78, de 27 de Outubro, alterando a OTM até então em vigor.

¹⁸ Decreto Lei n.º 44288, de 20 de Abril de 1962

¹⁹ Idem

²⁰ Art.º 21º, do Decreto-Lei n.º 47727, de 23 de Maio de 1967

Nesta Organização Tutelar de Menores, os menores são tratados da mesma forma, à excepção das situações contempladas no art.º 19.º²¹, que se refere a medidas não especificadas para os menores em perigo. Recupera o modelo da OTM de 62, com a introdução de algumas alterações, nomeadamente, ao nível processo tutelar que passa a ser organizado separadamente para cada menor, existindo apenas um dossier (de processo) mesmo que o menor tivesse praticado várias infracções, ou fossem sinalizadas várias situações de risco.

Acresce ainda que, o Tribunal pôde passar a tomar medidas provisórias de protecção aos menores, conforme art.º 42º em que “(...) o tribunal pode ordenar, a título provisório, as medidas e providências referidas no art.º 19º e as diligências que se tornem indispensáveis para assegurar a sua efectiva execução; do mesmo modo, podem ser provisoriamente alteradas as medidas e providências já decretadas a título definitivo. (...)”. Nos casos em que o Tribunal não arquivou o processo, nem aplicou ao menor uma medida provisória ou definitiva, “pode o juiz tomar uma das seguintes decisões: mandar o menor em liberdade sem prejuízo do prosseguimento do processo; ordenar a observação do menor, nos casos previstos no artigo 4.º, determinar a guarda do menor por período não superior a vinte dias, no estabelecimento mais próximo ou em local apropriado da sede do tribunal quando, verificadas as condições a que se refere o n.º 3 do artigo anterior²², seja de presumir a aplicabilidade de medida da exclusiva competência de tribunal de menores. (...)”²³

Deu-se também uma reformulação nos objectivos da Direcção Geral dos Serviços Tutelares de Menores, adaptando-a aos novos tempos. A DGSTM passou a ser na OTM de 1978, “um departamento do Ministério da Justiça, cujo objectivo é estudar, orientar, coordenar e controlar a execução das medidas decretadas pelos tribunais de menores e outras aplicadas no âmbito da legislação tutelar de protecção de menores, prevenção e reeducação dos seus comportamentos socialmente inadaptados.”²⁴

²¹ Atente-se que as medidas não especificadas para menores em perigo do art.º 19º se referem a situações em que “a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação de um menor se encontrem em perigo e não seja caso de inibição do exercício do poder paternal ou de remoção das funções tutelares, pode o tribunal decretar as medidas que entenda adequadas, designadamente confiar o menor a terceira pessoa ou colocá-lo em estabelecimento de educação ou assistência. (...)”

²² Refere o art.º 49º, n.º 3 que “no caso de ao menor ser imputado facto qualificado pela lei penal como crime, e haver fundado receio de prática de novos factos análoga natureza, pode ainda o menor ser entregue no estabelecimento tutelar mais próximo até ser possível apresentá-lo ao juiz. (...)”

²³ Art.º 50º, Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro

²⁴ Idem

Os serviços de que dispõe, são os Serviços Centrais, compostos por serviços técnicos e de apoio. Continuam com a responsabilidade dos estabelecimentos tutelares de menores, sendo estes considerados os Serviços Externos. É da sua competência designar o estabelecimento onde o menor deverá cumprir a medida que lhe foi aplicada, bem como, autorizar a transferência de menores entre estabelecimentos do mesmo tipo.

Esta reforma vem também permitir uma maior abertura ao exterior dos menores internados podendo estes prosseguir a instrução escolar e o ensino profissional em quaisquer estabelecimentos oficiais ou particulares, não ficando à mercê do que a instituição onde se encontravam lhes poderia oferecer. Faz também uma inovação importante, uma vez que cria a Comissão de Protecção, o que significa que o Tribunal deixava de ter os poderes absolutos em relação aos menores.

As Comissões de Protecção, que funcionavam como órgãos de gestão dos Centro de Observação e Acção Social, só tinham competência sobre as crianças que praticassem crimes, andassem na vadiagem, praticassem mendicidade ou se dedicassem à prostituição. Só poderiam proteger as crianças até aos 12 anos de idade e apenas com consentimento dos pais. Estas comissões não podiam aplicar medidas de internamento nos Institutos do Ministério da Justiça uma vez que esta era função única dos Tribunais de Menores.

Até à década de 80, aproximadamente, o Estado tinha um papel primordial nas decisões no que se referia às crianças em perigo ou com comportamentos inadaptados/desadequados. Surge com a revisão da Organização Tutelar de Menores, mas também com a crescente preocupação por parte da sociedade, o interesse sobre as questões ligadas à infância e juventude.

Inicia-se então uma maior participação comunitária na protecção das crianças e adolescentes, como forma de encontrar soluções alternativas à institucionalização, ou de outra forma a uma menor participação do Estado sobre o encaminhamento e acompanhamento destas situações.

Em 1991, através do Decreto-Lei n.º 198/91 de 17 de Maio, verifica-se a reformulação das Comissões de Protecção de Menores. Estas Comissões são entidades oficiais não judiciárias com competência para acompanhar e aplicar medidas de protecção a crianças e jovens, com o consentimento dos

progenitores ou seu representante legal. São compostas por equipas pluridisciplinares, nomeadamente contando com a colaboração de um representante do Ministério Público, da Segurança Social, da Saúde, da Escola, da Polícia e, demais pessoas individuais e entidades ligadas à problemática da protecção à infância e juventude.

Com a reforma de 1999, estas comissões sofreram algumas alterações. Passaram a denominar-se Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e a funcionar na forma de Comissão alargada²⁵ e Comissão restrita²⁶, cabendo a esta última o funcionamento em permanência e em situações de emergência.

Neste momento não só os pais ou representantes legais da criança deverão dar o seu consentimento, mas também a própria criança, se for maior de 12 anos de idade, não deverá demonstrar oposição a esta intervenção. Se não for possível à Comissão de Protecção intervir no processo, deverá comunicar ao Ministério Público da comarca do município, para se instaurar um processo judicial de promoção e protecção a favor da criança ou do jovem.

Apesar da OTM de 1978, ter sido revista ao longo dos anos por cinco vezes, em que foi sendo adaptada e moldada às novas situações e mutações sociais, só se verificou uma nova alteração com profundo significado, na **Reforma do Direito de Menores**, de 1999, mais de trinta anos após a última reforma de 1962 (tendo em conta que a OTM de 1978, tinha como base aquele diploma com algumas adaptações).

A ideia da Reforma de 1999, com implementação das Leis de Promoção e Protecção e Tutelar Educativa, assenta essencialmente em diferenciar e aprofundar o tratamento a aplicar às crianças e jovens em situações diferentes, com vista a atingir diferentes objectivos: por um lado (re)educar; por outro, proteger.

Assim, a Lei Tutelar Educativa regula a intervenção do Estado nas situações de jovens, entre os 12 e os 16 anos, que pratiquem factos qualificados pela lei como crime. A Lei de Protecção de Crianças e

²⁵ Refere o art.º 18.º da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, que “*á comissão alargada compete desenvolver acções de promoção dos direitos e prevenção das situações de perigo para a criança e jovem. (...)*”

²⁶ O art.º 21º da mesma lei indica que “*á comissão restrita compete intervir nas situações em que a criança ou jovem está em perigo. (...)*”

Jovens em Perigo, regula a intervenção social do Estado e da comunidade nas situações das crianças e jovens em perigo, carenciados de protecção, ressalvando-se a intervenção judicial para os casos em que não há consentimento dos pais ou representante legal, ou quando é necessário decidir sobre restrições ou regulação do exercício de direitos.

É importante ressaltar que, uma vez que as crianças e jovens infractores poderão também ser, ou são, na sua grande maioria, crianças e jovens em perigo, deverá ter-se em conta uma articulação na aplicação dos dois diplomas legais.

A Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro, traz reformas inovadoras no que se refere à protecção das crianças em perigo, uma vez que pretende a garantia absoluta dos seus direitos. Esta inovação é descrita no art.º4.º, através dos princípios orientadores da sua intervenção: **interesse superior da criança; privacidade; intervenção precoce; intervenção mínima; proporcionalidade e actualidade; responsabilidade parental; prevalência na família; obrigatoriedade da informação; audição obrigatória e participação; e subsidiariedade.**

Também o juiz deixa de ter um papel tão decisivo como lhe era incumbido nos diplomas anteriores. Através das fases do processo judicial verifica-se uma maior participação e articulação entre o Tribunal e as entidades em matéria de infância e juventude e os próprios pais ou representantes legais das crianças e jovens. Assim, numa primeira fase, é elaborado um acordo de promoção e protecção da criança/jovem, que responsabiliza todos os intervenientes, como resposta mais adequada à situação. Contudo, quando este não é possível realizar ou falha por algum motivo, o processo é encaminhado para debate judicial. Mas mesmo nestas situações o Tribunal é composto pelo juiz, que preside, e por dois juizes sociais, que tem também responsabilidade na decisão que vier a recair sobre a criança ou jovem.

De realçar também as medidas de promoção e protecção, do art.º 35.º, da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, que poderão ser aplicadas a favor da criança ou jovem no âmbito tanto do processo judicial, como administrativos, quando ainda é da competência da Comissão.

Nota-se um privilegiamento nas medidas em meio natural de vida, nomeadamente, apoio junto dos pais, junto de outro familiar, confiança a pessoa idónea; e autonomia de vida, em detrimento das

medidas de colocação, que podem ser de acolhimento familiar ou acolhimento em instituição. Estas medidas tem regulação no diploma através dos art.º 60 a 63, que determinam a sua duração, execução e cessação, não se permitindo assim decisões abusivas quando uma medida é decretada.

2.2. Serviço Social na Legislação de Protecção de Menores

O Serviço Social tem como base orientadora da sua intervenção a promoção dos direitos humanos, na medida em que: i) procura conhecer as causas e o processo dos problemas sociais e a sua incidência sobre as pessoas, grupos e comunidades; ii) capacitar estas para a tomada de consciência dos seus problemas, de modo a assumirem uma atitude crítica da realidade onde estão inseridas, para alcançarem metas como seres sociais.

Assim, a prática do Serviço Social centra-se, desde o seu início, na satisfação das necessidades humanas e no desenvolvimento do potencial de recursos humanos. É uma profissão que tem como objectivo promover o bem estar, o auto-conhecimento e a valorização dos indivíduos, grupos e comunidades, no contexto da aplicação de conhecimentos científicos, com vista à detecção das necessidades humanas e sociais decorrentes da interacção indivíduo/sociedade, procurando o desenvolvimento dos recursos que satisfaçam as necessidades e aspirações individuais e colectivas, nacionais e internacionais, na prossecução da justiça social.

A intervenção do Serviço Social é desenvolvida tendo em conta cinco contextos diferentes, que podendo ser analisados individualmente, fazem parte de um todo. São estes contextos de carácter geográfico, político, sócio-económico, cultural e espiritual. *“O Serviço Social é uma profissão cujo objectivo consiste em provocar mudanças sociais tanto na sociedade em geral como nas suas formas individuais de desenvolvimento.”*²⁷

Actualmente, a integração e intervenção dos assistentes sociais em todos os sectores de política social é vista como condição essencial para garantir a eficiência, eficácia e rentabilidade dos serviços, tendo em conta a complexidade e densidade dos fenómenos sociais e problemas humanos. *“Os assistentes sociais, quer pela sua formação, quer pelo seu desempenho, estão particularmente preparados para desenvolver processos de intervenção social assentes em competências como a articulação, a negociação, a interacção institucional permanentes e a mediação entre*

²⁷ Serviço Social e Direitos Humanos, Revista INTERVENÇÃO SOCIAL, n.º 13/14, Dezembro 1996

serviços e cidadãos, que se impõem pela necessidade de potencializar capacidades e recursos.

Desta forma os assistentes sociais são agentes potenciadores de mudança na sociedade e ainda nas condições de vida dos cidadãos, família e comunidades com quem trabalham, estando-lhe subjacente um conjunto articulado de valores, de teorias e de práticas”²⁸

A análise do Serviço Social, como profissão construída, implica uma abordagem dos contextos sócio-históricos em que o Serviço Social se desenvolveu e a forma como os assistentes sociais respondiam às questões e desafios da sociedade, em diferentes épocas. A construção do Serviço Social, no nosso país, assentou num processo complexo, polémico e contraditório, fruto de confrontos com os diversos projectos para a sociedade e também com a função social que atribuíam à profissão.

Na protecção dos menores, a intervenção social está ligada não só à evolução da legislação na área da infância, como também à própria génese, emergência e institucionalização do Serviço Social Português. Ambas as questões dependeram sistematicamente da evolução política, económica e social do país, que sofreu mudanças significativas e relevantes tanto para a protecção da infância como para o Serviço Social, ao longo dos 88 anos que distam entre a primeira Lei da Infância (1911) e a Reforma da Protecção de Menores (1999).

A implantação da República em 1910, trouxe ao país mudanças significativas, tanto políticas como sociais. O objectivo primordial dos republicanos era a separação do Estado das Igrejas, tendo em conta as posições anti-liberal e anti-socialistas, da Igreja Católica altamente conservadora. Os republicanos defendiam “*ensino obrigatório laico e gratuito (condição primeira para a interiorização dos novos valores dessacralizados), pela secularização dos actos essenciais da existência – nascimento, casamento e morte – e pela legalização do divórcio.*”²⁹

A génese do Serviço Social Português surge no contexto do projecto social da I República. O Serviço Social é encarado como uma forma secular de prestar assistência, dirigida particularmente às crianças e jovens, não se identificando com os valores da igreja católica e tendo por base os valores do

²⁸ Projecto de diploma do “Estatuto Legal da Carreira dos Assistentes Sociais”

²⁹ MARTINS, Alcina, *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Fundação Cauloste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Abril 1999

republicanismo, da solidariedade de uma moral social laica e as concepções republicanas de educação.

Quando em 1911 é constituído o primeiro governo provisório, dá-se a separação do Estado das Igrejas. A Assembleia Constituinte, aprova nesse ano a Constituição, bem como projectos lei sobre os mais variados assuntos, entre eles, a Lei de Protecção à Infância, de 27 Maio.

Tendo em vista a reorganização da assistência pública, são criadas neste decreto as Tutorias da Infância. Dando início à profissionalização da assistência aos menores, é criado *“um corpo de polícia especial”* – Delegados de Vigilância, que intervêm e integram as Tutorias.

Aos delegados de vigilância competia-lhes, neste diploma, *“fazer todos os inquéritos relativos aos menores e ao seu pai, mãe ou tutor; deter ou prender os mesmos menores e mesmo o pai, mãe ou tutor, levando-os à presença do respectivo presidente da tutoria; vigiar os menores que lhe forem indicados; desempenhar estas atribuições pela forma estabelecida no respectivo estatuto e as mais que forem determinadas pelo mesmo.”*³⁰

Segundo esta legislação, os delegados de vigilância tinham também poderes para *“recolher depoimentos; requisitar informações e documentos a todas as autoridades policiais, administrativas ou judiciais, assim como aos restantes funcionários da República; pedir ou requisitar qualquer auxílio, no desempenho da missão, àquelas autoridades; intimidar qualquer indivíduo para comparecer na respectiva tutoria, devendo marcar-se-lhe dia e hora; deter ou prender os indivíduos indicados neste decreto e estatuto.”*³¹

Como referido no ponto anterior, em 1925 é regulamentada a Lei de Protecção à Infância, através do Decreto Lei n.º 10767, de 15 de Maio, fazendo algumas alterações ao diploma legal, entre elas relativas às Tutorias, que passam a funcionar em todas as comarcas do País, e aos delegados de vigilância que passam a estar sob as orientações directas dos juizes e curadores de menores. Além das competências já referidas, os delegados de vigilância, ficam encarregues a partir desta data, de *“procurar a colocação dos menores sujeitos às jurisdições das tutorias.”*³²

³⁰ Lei de Protecção à Infância, de 27 de Maio 1911

³¹ Idem

³² Decreto Lei n.º 10767, de 15 Maio de 1925

Os delegados de vigilância estavam contemplados nos quadros da Tutorias Centrais de Lisboa, Coimbra e Porto. Nas Tutorias de comarca, poderiam ser voluntários, sendo obrigatório ser professores de instrução primária, das respectivas escolas.

A nomeação para delegado de vigilância era proposta pelo administrador ou inspector geral da Tutoria, dando preferência a *“indivíduos habilitados de curso especial de preparação do pessoal e dos membros ou empregados das instituições de protecção à infância, de assistência e ensino público ou particular que tenham as indispensáveis habilitações e tenham mostrado zelo e competência na educação e protecção de menores.”*³³

O professor Beleza dos Santos, Juíz da Tutoria Central de Coimbra, considerou que os delegados de vigilância eram, *“uma espécie de assistentes sociais”*, sendo os primeiros a existirem em Portugal. O professor apoiava *“a organização do Serviço Social junto dos Tribunais, especificamente nos Tribunais de Infância, actuando os assistentes sociais com as famílias”*³⁴, à luz das experiências que já se praticavam em alguns países da Europa. Na opinião de Beleza dos Santos, os delegados de vigilância eram, nesta época em número insuficiente e centravam a sua actuação apenas nos menores, subsistindo também a falta de preparação técnica.

Poder-se-á dizer que *“o Serviço Social é encarado na I República como uma forma laica de prestar assistência, dirigida particularmente às crianças menores, não se identificando com os valores da Igreja católica e tendo por base os valores da solidariedade, de uma moral social laica e as concepções republicanas de educação.”*³⁵

Apesar de em 1928, se ter realizado o primeiro ensaio de Escola de Serviço Social, tendo por base as conclusões do I Congresso Internacional de Protecção à Infância e o I Congresso Internacional de Serviço Social, realizado em Paris, nesse mesmo ano, que visava *“a formação científica, pedagógica, psicológica e sociológica dos delegados de vigilância e demais trabalhadores dos Tribunais de Infância, sendo estudados os problemas do Serviço Social e a aplicação do*

³³ Decreto Lei n.º 10767, de 15 Maio de 1925

³⁴ MARTINS, Alcina, *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Fundação Cauloste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Abril 1999

³⁵ Idem

Serviço Social de casos individuais”³⁶, este não vingou na criação da primeira Escola de Serviço Social em Portugal.

No ano de 1926 Portugal tinha entrado num regime político autoritário, de ditadura militar, que sofre algumas alterações em 1933 com a revisão e adaptação de uma nova Constituição, iniciando um novo regime, também ele autoritário, que se designou por Estado Novo. Este regime político-constitucional que vigorou entre 1926-1974, poderá ser definido como anti-partidário, anti-liberal e anti-parlamentar. Verificou-se, nesta época, a reconciliação entre o Estado e a Igreja. Tendo em vista uma menor responsabilidade do Estado pela “Questão Social”, remete-a para uma assistência corporativa. Passou a caber à Igreja a gestão da acção social.

A institucionalização do Serviço Social, na conjuntura da aliança do Estado Novo com a Igreja Católica, vem assim servir tanto os interesses do Estado quanto os da Igreja. A Igreja interessava que as assistentes sociais entrassem nos meios operários, prestassem assistência, difundissem a doutrina social da Igreja, em colaboração com os movimentos da acção católica, inserindo-se na estratégia mais ampla de recristianização da sociedade.

Com este propósito, e com vista a conseguir uma alternativa à Assistência Social e ao Serviço Social, que se praticava noutros países, a União Nacional, partido único do Estado Novo, propõe a criação de escolas de Serviço Social, *“sendo as assistentes sociais definidas, passados cinco anos, como dirigentes idóneas, responsáveis, conscientes e activas cooperadoras da Revolução Nacional, que têm de racionalizar e individualizar a assistência, moralizar os costumes e contribuir para a formação da consciência nacional.”*³⁷

As primeiras experiências de formação pré-profissional, que deram origem à institucionalização do Serviço Social, a nível internacional, datam do ano de 1897, tornando-a hoje uma profissão centenária. Em Portugal a sua institucionalização dá-se enquanto área de formação académica, em Abril de 1935, com a criação da primeira Escola – Instituto de Serviço Social de Lisboa - tendo por suporte jurídico a Associação de Serviço Social, sob a tutela do Patriarcado de Lisboa. Dois anos mais tarde surge a

³⁶ MARTINS, Alcina, *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Fundação Cauloste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Abril 1999

³⁷ Decreto Lei n.º 30135, 14 de Dezembro de 1939

Escola Normal Social de Coimbra, pela Junta de Província da Beira Litoral e, em 1956, o Instituto de Serviço Social do Porto, pela Associação Cultura e Serviço Social, sob tutela da Diocese do Porto.

A formação das assistentes sociais e a criação destas escolas são tuteladas pela Igreja. O Estado não deixou, no entanto, de controlar a formação destas profissionais, tendo como primordial interesse que tanto *"as escolas como as assistentes sociais mantivessem uma adesão incondicional nos seus princípios ideológicos e a concretização dos seus projectos políticos."*³⁸

No período de 1939-1945 o regime do Estado Novo passa por uma crise³⁹, que leva a uma crescente intervenção do Estado não só ao nível económico como também no domínio do social. Verifica-se a reestruturação da Assistência Social, que passa a integrar as funções sociais do Estado e é publicado o Estatuto da Assistência Social⁴⁰.

Com o assumir do Estado das funções de assistência, iniciam-se um conjunto de alterações que implicam directamente com o Serviço Social, que se vão manifestar nas décadas de 50/60. O Serviço Social deixa de ficar limitado a tratar o caso concreto, como anteriormente se impunha, mas a sua acção visa agora, não só a integração do indivíduo no meio, mas também o melhoramento das suas condições de vida, através da autonomia individual.

O Serviço Social passa a ser encarado como uma técnica, como forma de intervenção social, que deixa o bom senso e o inquérito, e passa à planificação das acções a executar, à inventariação das necessidades e à coordenação das informações. Verifica-se nesta nova fase uma mudança de atitude em relação ao indivíduo, bem como uma nova delimitação das tarefas do Assistente Social.

Conclui-se assim que na vigência do Estado Novo *"o Serviço Social terá de associar a educação à assistência e aplicar técnicas para racionalizar e individualizar, moralizando os costumes segundo os valores religiosos e do estado Novo. O seu trabalho nas organizações do Estado,*

³⁸ MARTINS, Alcina, *Génesis, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Abril 1999

³⁹ *"A emergência dos grupos monopolistas no interior do bloco dominante, e a sua luta por um lugar concordante com o seu crescente peso económico; o desemprego crescente, que produzirá a partir dos anos 50 a emigração; os problemas decorrentes do colonialismo cuja expressão maior será a guerra colonial, são alguns dos principais momentos que contribuem decisivamente para o declínio do regime."* A intervenção crescente do Estado no domínio do social pretende assim *"responder às exigências da fracção monopolista, sem que se ponham em causa os princípios ideológico-políticos do Estado Novo."* CARVALHO; Anabela e MOURA, Helena, *Serviço Social no Estado Novo*, Centelha, Coimbra 1987, pág. 93

⁴⁰ Decreto Lei n.º 35108, de 7 Novembro de 1945

*de apoio à família, às mães e às mulheres, é disso exemplo, marcadamente doutrinário e educativo, em detrimento das acções de tipo assistencial.”*⁴¹

Em 1962 dá-se a Reforma dos Serviços Tutelares de Menores. Vários foram os factores que motivaram esta reforma: deles sobressai a necessidade de compilar e sistematizar num só diploma a várias legislações avulsas, iniciada em 1911 e que desde essa data vinha sendo alterada e complementada, em matéria de protecção à infância.

A Direcção Geral dos Serviços Tutelares de Menores, tinha com esta reforma um papel preponderante, tendo em conta que a ela estavam subordinadas as instituições judiciais privativas da infância, os estabelecimentos tutelares de menores e os serviços de assistência social. Competia-lhe dirigir os serviços de justiça relativos aos menores, promover a execução das medidas, orientar os serviços de assistência social e superintender nos estabelecimentos dependentes, nomeadamente os estabelecimentos tutelares de menores e os próprios tribunais.

No que ao Serviço Social diz respeito, com a implementação da Organização Tutelar de Menores, em vigor a partir de 24 de Abril de 1962, denota-se uma abertura e uma maior relevância sobre os responsáveis pela intervenção social no campo judicial. Assim, a OTM suprime os delegados de vigilância passando as suas funções a ser desempenhadas pelas entidades referidas no art.º 6 do diploma, nomeadamente, pelos assistentes ou auxiliares sociais.⁴²

Os serviços de assistência social faziam parte dos serviços centrais da DGSTM, a eles incumbindo *“a prestação da assistência social aos menores sujeitos à jurisdição dos tribunais tutelares e respectivas famílias, mas também a organização de inquéritos nos processos da competência dos mesmos tribunais e a acção de patronato junto dos antigos internatos dos estabelecimentos dependentes.”*⁴³ Os assistentes e auxiliares sociais, integrados na DGSTM e no exercício das suas funções, podiam solicitar a qualquer autoridade auxílio para o desempenho da sua missão.

⁴¹ CARVALHO; Anabela e MOURA, Helena, Serviço Social no Estado Novo, Centelha, Coimbra 1987

⁴² Atente o artigo 6.º *“O serviço de assistência social junto dos tribunais centrais é realizado pelos assistentes ou auxiliares sociais que a Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores especialmente afecte a esse fim; As funções da assistência social podem ainda ser confiadas pelo juiz às autoridades administrativas ou policiais e aos seus agentes, e bem assim a quaisquer particulares que voluntariamente se prestem a colaborar no serviço”*.

⁴³ Decreto-Lei n.º 44287, 24 de Abril de 1962 – Reforma dos Serviços Tutelares de Menores, Lei Orgânica

Em relação ao papel e função do serviço social o diploma é bem claro, indicando que a este serviço cabe *“investigar os antecedentes de cada menor, estudar as condições do seu meio familiar, profissional e social e estimular os factores idóneos que estes meios possam oferecer para a reintegração dos menores.”*⁴⁴ Ao assistente social cabia ainda a função de intervir socialmente junto da família dos menores a que era aplicada esta lei⁴⁵.

A Revolução de 25 de Abril de 1974, pôs fim ao regime autoritário, conservador e obscurantista do Estado Novo, dando início a uma nova era em termos políticos, económicos e sociais. Dois anos mais tarde em Abril de 1976, é aprovada a Constituição da República, que cria um Estado de direito democrático em Portugal, e trás consigo inovações, entre os quais se conta o consagrar como direitos fundamentais, a Infância (art.º 69) e a Juventude (art.º 70).

Como atrás se fez referência a institucionalização do Serviço Social também se realizou enquanto formação académica. As repercussões a nível do exercício da profissão estão intimamente ligadas ao reconhecimento do serviço social como formação de nível superior, o que dependeu em parte da desvinculação das instituições que leccionavam o curso com a Igreja Católica e, conseqüentemente, também das transformações políticas e sociais do país.

Assim, tendo o curso de Serviço Social sido formalmente considerado superior a 20 de Outubro de 1961, pelo Ministério da Educação, não conferiu até ao ano de 1989, qualquer grau académico mas apenas um diploma profissional⁴⁶, o que prejudicou durante vários anos a valorização e equiparação das carreiras dos assistentes sociais, que trabalhavam em pé de igualdade com outros profissionais no mesmo serviço.

No ano de 1977 verifica-se a repartição das competências dos Tribunais de Menores e os novos Tribunais de Família, criados pela Lei Orgânica dos Tribunais. Neste sentido, ao Tribunal de Menores, tinha por fim *“a protecção judiciária dos menores e a defesa dos seus direitos e interesses*

⁴⁴ Decreto-Lei n.º 44287, 24 de Abril de 1962 – Reforma dos Serviços Tutelares de Menores, Lei Orgânica

⁴⁵ *“As famílias serão periodicamente visitadas por assistentes ou auxiliares sociais, que procurarão conservar e fortalecer os laços, sentimentos e responsabilidades familiares e cooperar na resolução das suas dificuldades.”* Art.º 143, n.º 2 da OTM de 1962

⁴⁶ *“É em 1971, no Decreto-Lei n.º 413/71, que aparece pela primeira vez definida a carreira técnica de Serviço Social. E, em 1991, similarmente só que com outro nível, é legislada, pelo Decreto-Lei n.º 296/91, a carreira técnica superior de Serviço Social.”* AAVV, Serviço Social Profissão & Identidade - Que Trajectória?, Cadernos do Futuro, Lisboa

mediante a aplicação de medidas tutelares de protecção, assistência e educação.” Como consequência directa desta alteração realiza-se em 1978, através do Decreto-Lei n.º 314/78, a revisão da Organização Tutelar de Menores.

Com OTM de 1978, é criado o Serviço de Apoio Social, a operar nos Tribunais de Família e de Menores⁴⁷, este vem a ser regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 506/80 de 21 de Outubro, que altera e regulamenta a Direcção Geral dos Serviços Tutelares de Menores.

O apoio prestado pelos técnicos da DGSTM nos Tribunais, era distinto conforme as solicitações, tendo em conta que os Tribunais de Família e de Menores tinham, também eles, competências distintas. Assim o apoio técnico dado no Tribunal de Menores centrava-se nas situações de menores delinquentes e nas situações das crianças em perigo; já no Tribunal de Família este apoio era prestado no âmbito das acções tutelares cíveis.

O tipo de apoio prestado pelos técnicos tinha também duas vertentes distintas: por um lado, faziam *“assessoria aos magistrados com o objectivo de melhor habilitar o juiz na tomada da decisão, na perspectiva do interesse prioritário da criança;”* por outro lado, no *“atendimento e encaminhamento do público com necessidade de informação, no âmbito daquelas problemáticas.”*⁴⁸

No ano de 1982, é criado o Instituto de Reinserção Social, pelo Decreto-Lei n.º 319/82 de 11 de Agosto, que veio a ser regulamentado no ano seguinte (Decreto-Lei n.º 204/83 de 20 de Maio). Nesta data a DGSTM prestava apoio social aos Tribunais de Menores e de Família de Lisboa, Porto e Coimbra, enquanto o IRS prestava, também, o apoio técnico aos restantes tribunais e à execução das medidas na comunidade, nas situações dos menores em risco e de difícil adaptação. Aos técnicos do Instituto cabia-lhes entre outras acções: *“a elaboração de relatórios sociais e observações psicológicas que fornecem ao Tribunal o conhecimento global da situação real do menor, na complexidade e multiplicidade das suas vertentes, com vista à apreciação e decisão sobre o caso concreto; estabelecimento de um plano de acção e respectivos mecanismos de avaliação*

⁴⁷ Atente o art.º 6.º *“Ao serviço de apoio social compete a realização das diligências que o juiz ou curador de menores considere necessárias para decisão da causa ou para a execução das medidas decretadas.”*

⁴⁸ AAVV, *Menores em Risco numa Sociedade de Mudança*, Provedoria de Justiça, Lisboa, Seminário 11,12,13 Novembro 1992

e controlo de resultados, sempre que haja lugar à aplicação de uma medida judiciária, que envolva o acompanhamento do menor.”⁴⁹

Ainda em 1983 chegou a ser ponderada a hipótese do IRS assumir todo o apoio técnico aos tribunais, não só relativamente aos menores, mas também aos jovens e adultos. Para tal, teria sido necessário transitar os técnicos de serviço social da DGSTM afectos aos Tribunais de Menores e de Família; no entanto, esta situação nunca se veio a concretizar.

Com a reestruturação do Instituto de Reinserção Social (Decreto-Lei n.º 58/95 de 31 de Março), e a extinção da DGSTM, aquele Instituto assume as atribuições e meios da Direcção Geral. Assim, a partir desta data a intervenção social na justiça passa a ser integralmente prestada pelo Instituto, sob a forma de assessoria técnica aos Tribunais, por equipas interdisciplinares (incluindo assistentes sociais), cujos profissionais se designam por técnicos de reinserção social.

Conforme se referiu no ponto anterior, 1999 fica marcado, em termos da evolução da justiça de menores, pela última grande reforma do Direito de Menores em Portugal do séc. XX. A partir desta data verifica-se a separação e o tratamento de duas problemáticas distintas na infância e juventude, nomeadamente, a delinquência juvenil e as crianças em perigo.

No âmbito da Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro – Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo - e de acordo com a sua regulamentação, pelo Decreto-Lei n.º 332-B/00 de 30 de Dezembro, foram constituídas as equipas multidisciplinares do sistema de Solidariedade e Segurança Social, posteriormente apeladas como Equipa Multidisciplinares de Assessoria ao Tribunal de Família e Menores⁵⁰.

A estas equipas compete “*o acompanhamento dos menores em perigo junto dos tribunais*” consistindo este apoio designadamente no seguinte: “*Apoio técnico às decisões dos Tribunais no âmbito dos processos Judiciais de Promoção e Protecção, nomeadamente: na elaboração de informações ou relatórios sociais sobre a situação da criança ou do jovem, do seu agregado*

⁴⁹ AAVV, *Menores em Risco numa Sociedade de Mudança*, Provedoria de Justiça, Lisboa, Seminário 11,12,13 Novembro 1992

⁵⁰ Em 1999, é também aprovada a Lei da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 3/99 de 13 de Janeiro), regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 186-A/99 de 31 de Maio e alterada pelo Decreto-Lei 178/00 de 9 de Agosto, que cria os Tribunais de Família e Menores

familiar ou das pessoas a quem esteja confiado; na intervenção em audiência judicial; na participação nas diligências instrutórias, quando o juiz assim o determine. Acompanhamento da execução das medidas de promoção e protecção aplicadas; e Apoio aos menores que intervenham em processos judiciais de promoção e protecção.”⁵¹

Verifica-se assim uma nova aposta em equipas multidisciplinares em que o assistente social tem “a competência de investigar e avaliar os casos de suspeita de maus tratos em crianças e jovens. Após a avaliação do conjunto dos dados, o assistente social elabora, com a família e com a criança (se tiver idade para tal envolvimento) ou jovem, um plano de intervenção que deve procurar ir ao encontro das necessidades identificadas pelos intervenientes.

Com base nessa avaliação, o responsável pelo acompanhamento da família e do menor, elege com estes o conjunto de necessidades e obrigações que passam a merecer a atenção e suporte técnico, elaborando um relatório fundamentado, com referência às razões da proposta.

Todo o trabalho de estudo e avaliação pressupõe a colaboração dos serviços do meio, procurando-se construir uma intervenção multidisciplinar e inter-sectorial com a família. Neste sentido, e desde que estejam em presença vários serviços e os respectivos profissionais, deve ser escolhido o “gestor do caso”, por forma a rentabilizar a intervenção sobre a família e a intervenção que vier a ser planeada.

O assistente social deve assegurar-se que o menor está informado sobre o processo de intervenção, preparando-o (quando a idade e a capacidade de compreensão assim o permitirem) para colaborar. Os pais devem participar nas reuniões de avaliação periódicas sobre as questões que estão em acompanhamento.

De uma forma genérica, competirá ao assistente social, no âmbito das crianças e jovens em risco, intervir de forma coordenada de maneira a assegurar uma continuidade nas diferentes fases da protecção, privilegiando-se a cooperação inter-sectorial que pressupõe a colaboração e articulação entre serviços e comunidade. No âmbito das crianças maltratadas (em perigo), competirá ao assistente social: a) promover o apoio psicossocial e acompanhamento social ao menor e á família, auxiliando-os no desenvolvimento de um

⁵¹Decreto-Lei 332-B/2000 de 30 de Dezembro - Regulamenta a Lei de Crianças e Jovens em Perigo

projecto de vida; b) mediar o relacionamento na família (muitas vezes excluída) e desta com as instituições e com a sociedade local; c) promover o apoio domiciliário, através de uma equipa de técnicos especializados (ex. educadores sociais), favorecendo a permanência do menor na família e no seu contexto social; d) preparar o menor, quando estiver em causa a sua retirada da família; e) preparar o menor para a realização de exames médicos ou para a audiência em tribunal; f) elaborar relatórios sociais com vista à definição do projecto de vida do menor e da família; g) elaborar relatórios sociais para os órgãos criminais, sempre que se justifique; h) colaborar nos programas de prevenção dos maus tratos.”⁵²

⁵² MAGALHÃES, Teresa, *Maus Tratos em Crianças e Jovens*, Quarteto, Coimbra, Abril 2002

Considerações Finais

Portugal foi, como referido no presente trabalho, pioneiro no que respeita a protecção à infância, com o diploma aprovado em 1911. A evolução do sistema de protecção das crianças e jovens sofreu naturalmente as vicissitudes correspondentes às condicionantes políticas, económicas e sociais que se verificaram no país ao longo destes 90 anos, em particular reflectindo os aspectos ideológicos associados à implantação da República, aos Regimes de ditadura, e à Revolução do 25 de Abril que nos devolveu o Estado de direito democrático, onde sobressai maior exigência no exercício de cidadania. Podemos considerar que fruto dessa evolução recente, dispomos nos dias que correm, proporcionada pela Reforma do Direito de menores de 1999, de legislação suficiente e actual em matéria de infância e juventude.

A Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo em vigor, consagra os mecanismos e recursos necessários para que se consiga atingir o seu principal objectivo – a promoção e protecção dos direitos das crianças – embora alguns aspectos particulares careçam ainda de regulamentação específica. Por outro lado, alguma experiência de trabalho no terreno, permitiu constatar que esses mecanismos e recursos existentes, são por vezes escassos e mal rentabilizados.

Assim, considera-se que para se concretizar tal objectivo – *promoção e protecção dos direitos das crianças e jovens* - trona-se necessário: descentralizar as decisões sobre as situações das crianças e jovens; promover o apoio e orientação às equipas técnicas que acompanham as situações e que estas sejam, efectivamente, multidisciplinares (tendo em conta que existem técnicos, em número insuficiente mas qualificados e empenhados); minorizar a burocracia na articulação entre as entidades que tratam as situações e mesmo no tratamento dos processos; regulamentar as medidas e decisões já consagradas em detrimento da elaboração e aprovação de novos diplomas.

Finalmente, importa porém ter presente que a principal estratégia norteadora para a redução da emergência das situações de perigo, deverá ser a **prevenção**. Daí que, as principais medidas de intervenção social nestes estádios devam ser dirigidas a proporcionar às famílias os meios indispensáveis para que se consigam estruturar, sem necessitar do recurso a vias judiciais para a resolução das questões que envolvem as crianças e jovens a seu cargo.

Bibliografia

Crianças em Perigo

AAVV, *Menores em Risco numa Sociedade de Mudança*, Provedoria de Justiça, Lisboa, Seminário 11,12,13 Novembro 1992

AAVV, *Direito Tutelar de Menores – O Sistema em Mudança*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Centro de Direito da Família, Procuradoria-Geral da República, Coimbra Editora, Coimbra, Fevereiro 2002

AAVV, *Os Direitos das Crianças e dos Jovens, pela ocasião da publicação da nova OTM*, Revista INTERVENÇÃO SOCIAL, n.º 17/18 Dezembro 1998

ARIÈS, Philippe, *História Social da Criança e da Família*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1981

EPIFÂNIO, Rui, *Direito de Menores*, Livraria Almedina – Coimbra, Maio 2001

FONSECA, Manuel Batista Dias da, *Menores – Legislação Cível, Penal e Administrativa*, Coimbra Editora Lda., 1949

FURTADO, Leonor e GUERRA, Paulo, *O Novo Direito das Crianças e Jovens – Um Recomeço*, Centro de Estudos Judiciários, 2000

GERÇÃO, Eliana, *A Intervenção Comunitária na Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*, Congresso Internacional – Os Mundo Sociais e Culturais da Infância, Universidade do Minho, Instituto de Estudos da Criança, Actas II Vol., Braga, 19-22 Junho 2000

GERÇÃO, Eliana, *Portugal entre as Armadilhas da 'Protecção' e da 'Justiça' de Menores*, Tribuna da Justiça, n.º 4-5, 1990

GERÇÃO, Eliana, *A reforma da Organização Tutelar de Menores e a Convenção sobre os Direitos da Criança*, Revista Portuguesa da Ciência Criminal, ano 7.º, 1997

GERÇÃO, Eliana, *Ainda a revisão da Organização Tutelar de Menores – Memória de um processo de reforma*, Estudos de Homenagem a Cunha Rodrigues, Vol. I, Coimbra Editora, 2001

GUERRA, Paulo, *O Novo Direito das Crianças e Jovens – Um Verdadeiro Recomeço*, Revista Infância e Juventude, n.º 1 Janeiro/Março 2003

MAGALHÃES, Teresa, *Maus Tratos em Crianças e Jovens*, Quarteto, Coimbra, Abril 2002

MARTINS, Ernesto Candeias, *As Reformas Sociais e a Protecção da Crianças Marginalizada*, Revista Infância e Juventude, n.º 3 Julho/Setembro 2002

RODRIGUES, Almiro Simões, *Interesse do menor (contributo para uma definição)*, in Revista Infância e Juventude, n.º 1, Janeiro/Março, 1985

SOARES, Natália Fernandes, *Crianças em Risco: Passado e Presente. Alguns Contributos para a Compreensão Histórico-Social da Problemática das Crianças Maltratadas e Negligenciadas*, in Revista Infância e Juventude, nº 1, Janeiro/Março 1997

VEIGA, Vasco Soares da, *Reforma dos Serviços Tutelares de Menores*, Coimbra Editora Lda, 1962

Serviço Social

AAVV, *Serviço Social Profissão & Identidade - Que Trajectória?*, Cadernos do Futuro, Lisboa

AAVV, *Serviço Social e Direitos Humanos*, Revista INTERVENÇÃO SOCIAL, n.º 13/14 Dezembro 1996

CARVALHO; Anabela e MOURO, Helena, *Serviço Social no Estado Novo*, Centelha, Coimbra 1987

CORREIA, Fernando da Silva, *Origens, Evolução e Conceito do Serviço Social*, Instituto de Assistência à Família, Lisboa, 1950

CORREIA, Fernando da Silva, *O Serviço Social em Portugal*, Separata da Revista Clínica Contemporânea, Tomo IV, n.º 4, Abril 1950

MARTINS, Alcina, *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Fundação Cauloste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Abril 1999

MIRANDA, Jorge, *Poder Paternal e Assistência Social*, Direcção-Geral da Assistência, Centro de Estudos Sociais, Série A n.º 1, Lisboa 1969

MOURO, Helena e SIMÕES, Dulce, *100 anos de Serviço Social*, Quarteto, Coimbra, Julho 2001

Texto de Apoio de Serviço Social, ISSS Lisboa, 1993 a 1994

Legislação

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Livraria Almedina – Coimbra, 2002

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, Instituto de Estudos da Criança, CEDIC, 1998

DECRETO LEI n.º 35108, Dezembro 1945 – Organização dos Serviços de Assistência Social

LEI DE PROTECÇÃO À INFÂNCIA, de 27 de Maio de 1911

LEI PROMOÇÃO E PROTECÇÃO, n.º 147/99, de 1 Setembro

NETO, Abílio, *CÓDIGO CÍVIL*, Ediforum, Lisboa, 1993

ORGANIZAÇÃO TUTELAR DE MENORES - Decreto-Lei n.º 44 288, de 20 de Abril de 1962

- *ORGANIZAÇÃO TUTELAR DE MENORES* - Decreto-Lei n.º 47 727, de 23 de Maio Pós-Graduação em Protecção de Menores, pela Faculdade de Direito, da Universidade de Coimbra, em 2001

- 1) Patrícia Nunes Canha da Piedade ,Reassume do se percurso e da vida profissional da autora**
Assistente Sócia Formação Académica Licenciatura em Serviço Social, pelo Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa,
em 1999 Pós-Graduação em Protecção de Menores, pela Faculdade de Direito, da Universidade de Coimbra, em 2001

Formação Profissional:

- Estágio Profissional, Assessoria à Presidente da APSS nas questões de Relações Internacionais. **A.P.S.S. - Associação dos Profissionais de Serviço Social** Outubro 1999/Agosto 2000
- Coordenadora do Projecto “Desempenho Profissional e Perfil dos Assistentes Sociais no âmbito do RMG”, Iniciativa Comunitária ‘Emprego – GICEIA. **A.P.S.S. – Associação dos Profissionais de Serviço Social** Agosto 2000/Janeiro 2001
- Técnica Superior de Serviço Social, com funções de estudo, desenvolvimento e formação de projectos. **A.P.S.S. – Associação dos Profissionais de Serviço Social** Janeiro 2001/Abril 2001
- Técnica Superior de 2ª Classe – área de Serviço Social. **Instituto da Solidariedade e da Segurança Social** - Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa, Equipa Multidisciplinar de Assessoria ao Tribunal de Família e Menores de Loures, Maio 2001/Outubro 2003.
- Técnica Superior de 2ª Classe – área de Serviço Social. **Instituto da Solidariedade e da Segurança Social** - Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa, Equipa de Crianças e Jovens de Odivelas, Outubro 2003

*bOR*Pós-Graduação em Protecção de Menores, pela Faculdade de Direito, da Universidade de Coimbra, em 2000 **GANIZAÇÃO TUTELAR DE MENORES** - Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro de 1978