

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**A Regulamentação das Medidas de Promoção e Proteção das Crianças
e Jovens em Perigo aplicadas em Meio Natural de Vida – o
agendamento**

Eliana Filipa Amaral Pereira Durão

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Sebastião, Professor Auxiliar,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2015

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**A Regulamentação das Medidas de Promoção e Proteção das
Crianças e Jovens em Perigo aplicadas em Meio Natural de Vida – o
agendamento**

Eliana Filipa Amaral Pereira Durão

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Sebastião, Professor Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2015

Agradecimentos

Dedico esta tese ao Rúben pelo seu amor, carinho e apoio incondicional; por querer sempre o melhor para mim e por ter decidido partilhar a sua vida comigo. És uma dádiva de Deus para mim!

Agradeço à minha família, especialmente à minha mãe porque sei que, apesar das adversidades, sempre me amou e nunca me abandonou; à minha querida Marta, pelo seu apoio e presença constantes que conquistaram um tão especial lugar no meu coração. Uma palavra também ao irmão e aos avós que tão gentilmente me adotaram: David, Joaquim e Rosa.

Aos meus Amigos, por todas as conversas e risos partilhados, por tudo o que me ensinaram até aqui. A Rita, a Carmo, a Bárbara, a Mónica, o João, o Afonso e o Alexandre.

Agradeço ao meu orientador, o Professor João Sebastião, pela imensa ajuda e disponibilidade prestadas, e sem as quais esta etapa não teria sido possível. Um agradecimento especial ao Professor Pedro Adão e Silva e à Professora Maria de Lurdes Rodrigues porque sempre me receberam e aconselharam naquelas idas apressadas ao gabinete. Reservro ainda uma palavra grata aos meus entrevistados.

Por último, agradeço Àquele que escolhi colocar em primeiro lugar na minha vida. Agradeço a Deus pela sua eterna e constante graça, pelo seu amor que me liberta e justifica. Sou grata por me ter concedido o privilégio de estudar e de aprender. É Ele que me sustenta, desde que nasci até aos dias de hoje. Que a Sua alegria seja sempre presente em mim.

Resumo

A formação da agenda dos governos – *agenda-setting* – é um passo crucial no desenvolvimento de políticas públicas uma vez que a ação dos governos pressupõe o reconhecimento de um problema público sobre o qual se entende ser necessário e legítimo agir. Neste sentido, a presente dissertação visa compreender o processo de agendamento e de formulação da política pública que regulamenta as medidas de proteção e promoção das crianças e jovens em perigo aplicadas em meio natural de vida, a saber o Decreto-Lei nº 12/2008. Para tal, utiliza-se uma abordagem teórica baseada no Modelo dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*), de John Kingdon, com o intuito de identificar, descrever e analisar as relações entre atores, problemas, soluções propostas e condições políticas que possibilitaram o surgimento do Decreto-Lei nº 12/2008.

Tratando-se de um estudo de cariz fortemente qualitativo, associado a uma metodologia de estudo de caso, optou-se, por um lado, pela recolha e análise dos principais documentos produzidos pelo XVII Governo Constitucional em matéria de proteção social de crianças e jovens em perigo e aplicação das medidas em meio natural de vida, assim como outros documentos pertinentes sobre a temática. Para além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas aos principais decisores políticos responsáveis pela realização do DL 12/2008.

Concluímos que a Regulamentação das Medidas de Proteção aplicadas em Meio Natural de Vida ascendeu à agenda do XVII Governo Constitucional através de uma janela de oportunidade criada pelo fluxo de um problema premente no funcionamento do Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo. Para a abertura desta janela muito contribuiu ainda um contexto político favorável à mudança. Neste ambiente propício, salienta-se a ação de um particular grupo de atores, os empreendedores políticos, que desejam ver a sua solução específica plasmada na agenda do Governo. São eles que, ao aproveitar a janela de oportunidade, conseguem avançar uma proposta de agendamento, conjugando os fluxos dos problemas, soluções e contexto político, tomando assim o papel de variável interveniente neste processo.

Palavras-chave: agenda-setting; políticas de proteção de crianças e jovens em perigo; Multiple Streams Framework; medidas de proteção em meio natural de vida; Governo.

Abstract

The national agenda-setting process is a crucial step in the development of public policies since Governments see their actions towards recognised public problems as necessary and legitimated. This dissertation aims to understand the agenda-setting process and policy formation of the decision that regulates the protective measures against child abuse and neglect, applied in their natural living environment, namely the Decree-Law no. 12/2008. To this end, we make use of the theoretical approach developed by John Kingdon, the Multiple Streams Framework, in order to identify and better comprehend the relations between different actors, perceived problems, policy alternatives and political conditions that made it possible for the Decree-Law no. 12/2008 to appear.

This study has a highly qualitative nature, associated with a case study methodology. For that reason, we decided, on the one hand, to collect and analyze key documents produced by the XVII Constitutional Government related to the current model of Protection of Children and Young People in Danger and to the protective measures applied in their natural living environment, as well as other relevant documents on the subject. In addition, we conducted semi-structured interviews to key policy decision makers, responsible for coordinating the work involving the formulation of DL 12/2008.

We conclude that the Regulation of the Protective Measures against Child Abuse and Neglect applied in their Natural Living Environment (Decree-Law no. 12/2008) ascended to the XVII Constitutional Governments' agenda through a policy window created by a pressing problem within the model of Protection of Children and Young People in Danger. To the opening of this window very much contributed some favorable political conditions. In this propitious environment, we highlight the action of a particular group of actors, entrepreneurs, who advocate their own proposals. It is this group of entrepreneurs who, by seizing the open policy window, push attention to their pet solutions, proceeding to the coupling of the three streams and taking the role of intervening variable in this agenda setting process.

Keywords: agenda-setting; protection of children and young people in danger; Multiple Streams Framework; protective measures against child abuse and neglect in natural living environment; Government.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ÁREA DE ESTUDO.....	3
PISTAS PARA O ESTUDO DA AGENDA POLÍTICA	5
AGENDA-SETTING: CONCEITOS GERAIS.....	8
CAPÍTULO II – O MODELO DOS <i>MULTIPLE STREAMS</i>	11
DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK	13
CAPÍTULO III - A PROTEÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO EM PORTUGAL.....	15
AS MEDIDAS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO EM MEIO NATURAL DE VIDA E O DECRETO-LEI Nº 12/2008.....	20
CAPÍTULO IV – OBJETIVOS DA PESQUISA E MODELO DE ANÁLISE	23
OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO	25
CAPÍTULO V – METODOLOGIA E MÉTODOS	27
CAPÍTULO VI – RECOLHA DE INFORMAÇÃO	29
CAPÍTULO VII – O FLUXO DOS PROBLEMAS.....	31
DEFINIÇÃO POLÍTICA DO PROBLEMA	31
PERCEÇÃO POLÍTICA E TRANSFORMAÇÃO DE CONDIÇÕES EM PROBLEMA	33
CAPÍTULO VIII – O FLUXO DAS SOLUÇÕES.....	39
TRANSFORMAÇÃO DAS IDEIAS EM SOLUÇÕES	44
CAPÍTULO IX – O FLUXO DO CONTEXTO POLÍTICO	47
O CLIMA SOCIAL	47
O GOVERNO NO FLUXO DO CONTEXTO POLÍTICO.....	50
A INFLUÊNCIA DAS TUTELAS	53
CAPÍTULO X - A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS E A MUDANÇA NA AGENDA POLÍTICA ATRAVÉS DA AÇÃO DOS EMPREENDEDORES	55
CAPÍTULO XI – CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
FONTES.....	63
BIBLIOGRAFIA.....	64
ANEXOS.....	I
ANEXO I – GUIÃO DAS ENTREVISTAS.....	I
ANEXO II - GRÁFICOS REFERIDOS NO “CAPÍTULO 7: PERCEÇÃO POLÍTICA E TRANSFORMAÇÃO DE CONDIÇÕES EM PROBLEMA”	IV
ANEXO III – CURRICULUM VITAE	V

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – O Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.....	19
Figura 4.1 - Modelo dos Fluxos Múltiplos.....	24
Figura 10.1 - O processo de agendamento da Regulamentação das Medidas de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aplicadas em meio natural de vida.	58

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

LPCJP – Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

OTM – Organização Tutelar de Menores

MTSS – Ministério do Trabalho e da Segurança Social

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

CNPCJP – Comissão Nacional de Crianças e Jovens em Perigo

LPI – Lei de Proteção à Infância

CDC – Convenção dos Direitos da Criança

CAT – Centro de Acolhimento Temporário

DL – Decreto-Lei

MSF – Multiple Streams Framework

INTRODUÇÃO

Desde que se constituiu como disciplina, a análise das políticas públicas tem atraído diversos olhares. Contudo, independentemente da abordagem privilegiada, as decisões e escolhas dos governos representam o ponto de partida comum à pesquisa. No domínio dos estudos sobre a formação das políticas públicas e dos seus conteúdos, uma abordagem recente tem-se concentrado em estudar o leque de preocupações do sistema político, ou seja, em compreender os processos pelos quais as autoridades públicas apreendem uma questão problemática na sociedade e lhe dirigem um plano de ação. Este tipo de estudos incide sobre a definição da agenda política dos governos – *agenda-setting*.

Ora, é neste contexto mais específico que se insere o objetivo geral da presente dissertação. Pretende-se, assim, analisar e refletir sobre um momento concreto no contexto político português, nomeadamente, o processo de agendamento da Regulamentação das Medidas de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aplicadas em Meio Natural de Vida, que resultou na formulação do Decreto-Lei nº 12/2008. Tal questionamento implica, portanto, uma análise do processo que culminou nessa decisão, interpretando e compreendendo as ideias e resoluções tomadas por atores públicos, com o objetivo de resolver problemas de forma focada.

No início do século XXI, as sociedades ocidentais revelavam uma forte e inegável consciência pública sobre os direitos das crianças e jovens, assim como a perceção de uma necessidade cada vez maior de prevenir e lutar contra as situações de violência e maus-tratos infantis. O reconhecimento internacional da criança enquanto Sujeito de Direito lançou um novo paradigma da representação social da infância, facto que tem conseguido um impacto positivo no desenho das agendas dos governos e na formulação de políticas públicas nesta área. Neste seguimento, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) foi aprovada pela Assembleia da República, em 1999 (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro), dando corpo ao consagrado em convenções internacionais ratificadas pelo Estado português desde os anos 1980. A LPCJP (entrada em vigor no dia 1 de janeiro de 2001) inaugura um novo modelo de proteção que apela à participação ativa da comunidade numa nova relação de parceria com o Estado. Entre as suas disposições, prevê um conjunto de medidas de promoção e proteção a aplicar em meio natural de vida, de forma a garantir o bem-estar e o desenvolvimento integral das crianças e jovens sinalizados, nomeadamente: apoio junto dos pais ou de outro familiar que detenha a guarda das crianças, educação parental, confiança a pessoa idónea e apoio para a autonomia de vida. Apesar de a LPCJP prever a regulamentação específica destas medidas, tal investimento acontece apenas em 2008, através do Decreto-Lei nº 12/2008.

Partindo deste contexto, a nossa pesquisa tem o intuito de perceber o que motivou a que na agenda do XVII Governo Constitucional (2005-2009) surgisse a intenção de regulamentar as medidas de promoção e proteção em meio natural de vida, assim como o porquê da distância temporal entre a LPCJP e um dos mais importantes regulamentos para a sua execução (Decreto-Lei nº 12/2008). Assim,

operacionalizamos a pesquisa através da perspetiva teórica *Multiple Streams* (Modelo dos Fluxos Múltiplos), desenvolvida por John Kingdon, uma vez que o modelo estuda os fluxos através dos quais se constrói a agenda do governo e se desenvolve o processo de decisão que culmina numa política pública.

No que concerne a esta temática, existe já uma ampla literatura que analisa a aplicação das iniciativas políticas nesta área, assim como as consequências práticas da sua implementação, quer ao nível das crianças e jovens visados, quer ao nível das representações sociais e das práticas organizacionais dos técnicos e das instituições. O estudo levado a cabo por Vera Reis e Paula Castro (2012), intitulado “*Aceitação e resistência face à inovação legal: um estudo com técnicos das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e Lares de Infância e Juventude*” parece-nos particularmente interessante. No entanto, um questionamento mais concreto sobre o processo de agendamento destas políticas públicas em Portugal é escasso; podemos inclusivamente dizer que, num âmbito mais geral, a sociedade desconhece os processos que levam à definição das agendas e dos programas dos governos. Nesse sentido, o *Multiple Streams Framework* torna-se bastante apelativo no que se refere à pertinência desta análise. Kingdon afirma que os processos pré-decisórios permanecem território pouco explorado, alertando para o facto de que, na análise das políticas públicas, é maior o conhecimento sobre os conteúdos e aplicações das políticas, do que sobre como é que elas se tornaram itens na agenda do governo. O modelo *Multiple Streams* destaca a centralidade das ideias, das interpretações e da argumentação no processo de formulação das políticas, o que constitui um desafio às abordagens mais tradicionais que encaram as políticas públicas como resultado de um processo puramente racional e calculista.

Esta investigação permitirá, então, reunir conhecimento sobre este setor das políticas portuguesas, ao mesmo tempo que poderá ajudar a construir uma base analítica para possíveis estudos comparados na ótica do agendamento de políticas públicas.

Optámos, em primeiro lugar, por fazer uma revisão da literatura no que concerne à análise das políticas públicas, lançando pistas para enquadrar os estudos sobre *agenda-setting*. Seguidamente, explicamos o modelo *Multiple Streams*, não deixando passar questões que dizem respeito às vantagens e aos desafios que apresenta. Numa segunda componente do estado da arte, fazemos uma revisão da evolução da proteção social de crianças e jovens em risco em Portugal. Os capítulos 4 a 6 dizem respeito à operacionalização do modelo de análise, à definição da metodologia adotada nesta pesquisa e à recolha da informação. Os restantes capítulos dedicam-se à análise dos dados recolhidos através da exploração de cada um dos componentes do modelo de Kingdon: fluxo dos problemas, fluxo das soluções, fluxo do contexto político e a dinâmica da política, que inclui a abertura da janela de oportunidade para a ascensão da temática à agenda do governo e para a formulação do DL 12/2008, assim como a junção dos fluxos através da ação perspicaz de atores chave: os empreendedores políticos.

CAPÍTULO I - A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ÁREA DE ESTUDO

O estudo das políticas públicas surge no contexto de uma abordagem interdisciplinar que reúne, entre outros, os contributos da Ciência Política, Sociologia e da Economia. Nos seus primórdios, a particular visão da Ciência Política, que se concentra numa rigorosa aplicação das ciências aos assuntos que dizem respeito à governação e ao governo (Deleon, 2006), encarava as políticas públicas quase exclusivamente como um *output* do sistema político, reveladoras apenas da natureza e do papel do Estado e das suas instituições (Faria, 2003, Souza, 2006, Dye, 2011). Por essa razão, os investigadores concentravam-se essencialmente nas questões referentes aos arranjos institucionais, analisando os condicionantes da formulação de políticas, nomeadamente a demanda de interesses. Muller (2010: 4) elucida que a tradição europeia “... de Hegel à Max Weber en passant par Marx, a surtout mis l’accent sur le concept d’État”, dando origem a uma comunidade científica nutrida de uma cultura jurídica e de justificação filosófica do Estado e do Governo.

Contudo, durante a primeira metade do século XX, a ciência política norte-americana desenvolveu o ramo específico da análise das políticas públicas para assim entender como e porquê os governos optam por determinadas ações. A literatura revela dois caminhos (não contraditórios, mas com ênfases contrastantes), para esboçar o surgimento desta nova área do saber¹: um primeiro que vê a análise das políticas públicas como uma continuação dos estudos sobre os problemas sociais e a política democrática; um segundo que estabelece uma correlação entre as atividades de análise de eventos políticos específicos (II Guerra Mundial, a Guerra no Vietname, a crise energética do início dos anos 1970, entre outros), e uma procura crescente da análise de certas políticas públicas dentro dos círculos políticos e gabinetes do governo norte-americano (Deleon, 2006). Em todo o caso, a análise das políticas públicas – *policy studies* - surge no mundo académico independentemente das bases teóricas sobre o papel do Estado, enfatizando de sobremaneira a ação dos governos (Souza, 2006).

Num contributo fundador, o investigador norte-americano Harold Lasswell publica, em 1936, a obra “*Politics: Who Gets What, When and How?*”, introduzindo pela primeira vez a expressão *policy analysis* (análise de política pública). Em 1951, Lasswell estende o seu trabalho ao publicar “*Policy Sciences*”, definindo um modelo de análise da atuação dos governos através da aplicação das ciências sociais. Estas deveriam assumir o papel de mediadoras, estabelecendo o diálogo entre cientistas políticos e sociais, grupos de interesse e governo. O conhecimento por si gerado deveria produzir soluções objetivas para os problemas públicos em causa, contribuindo para o melhoramento da prática da democracia (Souza, 2006, DeLeon, 2006). É a partir desta década que os estudos sobre políticas

¹ A institucionalização da análise das políticas públicas decorre de uma série de transformações sociais que produziu uma multiplicação de intervenções públicas. Para uma melhor compreensão da origem das políticas públicas, assim como do seu universo intelectual, a obra “*Les Politique Publiques*”, de Pierre Muller e o artigo “*The Historial Roots of the Field*“, de Peter Deleon, fornecem contributos relevantes.

públicas conhecem um desenvolvimento relâmpago, salientando-se o contributo de H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965).

A análise de políticas públicas coloca a sua atenção sobre a ação dos governos, produtores, por excelência, de políticas públicas. Acreditando que, em democracias estáveis, os atos dos governos são passíveis de ser “(a) *formulados cientificamente e (b) analisados por pesquisadores independentes*” (Souza, 2006: 22), os investigadores pretendem interpretar a ação do Estado, isto é, as atividades e decisões tomadas por atores públicos que mobilizam recursos e que têm como objetivo a resolução de problemas coletivos (Knoepfel *et al*, 2007). De acordo com Thomas Dye (2011: 4), esta nova disciplina procura “*the description and explanation of the causes and consequences of government activity*”, estando preocupada não apenas em perceber quais as políticas que os governos perseguem, mas também as razões para tal e as consequências que delas derivam. Assim, as políticas públicas passaram a ser definidas como uma unidade de análise autónoma e com um corpo organizado de conhecimento, criando modelos explicativos para entender como e porquê os governos optam por determinadas ações, distanciando-se da tradição europeia de até então.

Neste sentido, a literatura parece indicar que o foco essencial da análise de políticas públicas não é o poder político em si mesmo, mas antes a sua utilização para resolver problemas públicos. Por conseguinte, o conceito de política pública diz respeito aos jogos de poder, interesses e ideias entre diferentes atores públicos, enquadrados num contexto institucional específico, que se esforçam para resolver um problema coletivo (Knoepfel *et al*, 2007: 23). Porém, apesar de as políticas públicas constituírem o objeto da análise em questão, os especialistas nesta matéria concordam que está em falta uma definição mais precisa e operacional (Muller, 2010). De facto, são várias as ideias e definições de políticas públicas. O Oxford English Dictionary define política pública como “*A course of action adopted and pursued by a government, party, ruler, statesman...*” (Hill, 2009). Easton (1953) já anteriormente tinha introduzido o conceito de valor que orienta a ação, e Heclo (1972) enfatizou o papel da ação ou da inação dos governos (Hill, 2009). Thomas Dye (2011: 1) referiu “*public policy is whatever governments choose to do or not to do*”, e Peter Knoepfel *et al* (2007: XIII) entendem as políticas públicas como um grupo de “*... decisions and activities taken and implemented by private and public actors and aimed at the resolution of a clearly delineated public problem*”. De facto, parece difícil tratar as políticas públicas enquanto fenómenos concretos e específicos, uma vez que elas estão envoltas numa teia de decisões, ideias, interesses e contextos socioeconómicos. Ao consultar a International Encyclopedia of Public Policy (2009: 519), encontramos a sugestão de Stuart Nagel (1988): “*... the field of policy studies can be broadly defined as the study of the nature, causes, and effects of governmental decisions for dealing with social problems.*”. Desta maneira, o olhar inquiridor deverá focar os governos e os contextos das suas decisões, numa visão holística do tema, pois entende a pertinência de uma compreensão integral dos fenómenos onde problemas políticos, indivíduos, ideologias e instituições interagem. Neste contexto, surgem três dimensões de fundamental importância para a análise e compreensão de políticas públicas: a dimensão institucional (*polity*) que

se refere à organização do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual (*politics*) que tem em vista os processos políticos, muitas vezes conflituosos, no que diz respeito à imposição de objetivos das políticas e das decisões; finalmente, a dimensão material (*policy*) que se refere aos conteúdos concretos dos programas e das decisões políticas (Frey, 2000, Pinto, 2008).

Apesar de diferentes, as definições de política pública detêm pontos em comum conforme apontam Peter Knoepfel *et al* (2009) e Thomas Dye (2011). Estão em causa 1) atores investidos com poder público, 2) problemas coletivos que carecem de resolução e 3) um processo de procura de soluções. Assim, o termo ‘política pública’ aponta também para atividades concretas, de cariz legislativo e administrativo, que podem incluir leis, decretos, resoluções ou decisões administrativas, por exemplo. Estas medidas são, em princípio, dotadas de coerência, ou seja, são pensadas e implementadas no sentido de resolver os problemas que se identificaram no seio de um público alvo específico (a sociedade em geral, ou um grupo mais restrito de cidadãos) (Knoepfel, 2009, Muller, 2010).

PISTAS PARA O ESTUDO DA AGENDA POLÍTICA

Desde que se constituiu como disciplina, a análise das políticas públicas tem atraído diversos olhares. Michael Hill (2009) refere que se alguns investigadores ao longo do tempo se têm concentrado em entender as políticas em si, outros estão mais interessados em melhorar a qualidade das políticas produzidas. Esta é também a diferença que Thomas Dye (2011) identifica entre *policy analysis* – a explicação das causas e consequências das políticas públicas –, e *policy advocacy* – a prescrição de políticas públicas aos governos. Peter Knoepfel *et al* (2009) indicam que é possível organizar diferentes escolas de análise de políticas públicas em três correntes principais, cada uma com o seu objetivo de análise específico, ainda que não mutuamente exclusivos. De modo geral, é possível fazer a distinção entre uma primeira escola que associa a análise de políticas públicas com as teorias do Estado e do poder, uma segunda que explica a forma como a ação política funciona, ou seja, o processo político e, finalmente, uma terceira que foca a avaliação dos resultados e impactos das políticas. Estes questionamentos têm resultado em diferentes teorias de análise das políticas públicas e consequentes modelos que as aplicam ou desenvolvem, conjugando as suas diferentes dimensões. Ora, estudar a inscrição de um problema na agenda política de um governo, como propomos nesta dissertação, enquadra-se nos estudos sobre o processo político, pelo que será importante fazer um breve revisão dos seus conceitos principais.

É amplamente partilhada a noção de que as políticas públicas são criadas e implementadas dentro de um sistema dinâmico ao qual a literatura se refere como *policy process* – processo político (Hill, 2009, Dye, 2011, Souza, 2006, entre outros). De acordo com Sabatier (2007), o processo político envolve um complexo conjunto de elementos que interagem entre si ao longo do tempo: 1) múltiplos

atores com diferentes valores, interesses, percepções dos problemas e preferências políticas; 2) intervalos de tempo alargados, desde a emergência de um problema até ao período onde é possível avaliar as políticas implementadas; 3) múltiplas iniciativas que operacionalizam os programas dirigidos a um assunto específico e que envolvem diferentes níveis da administração pública; 4) debates políticos entre os atores durante o processo legislativo que se concentram, normalmente, sobre a gravidade do problema, as suas causas, eventuais impactos e soluções; 5) tentações dos atores políticos para apresentarem evidências de forma seletiva, para coagir ou desacreditar oponentes e, geralmente para distorcer as situações para seu próprio benefício, uma vez que a maioria das disputas implica diferentes interesses.

O desejo de estudar o processo político foi uma preocupação minoritária no período entre as décadas de 1950 e 1980 quando os estudos sobre políticas públicas ganharam direito próprio. A preocupação principal consistia em descobrir as políticas certas, ou aprimorar o design das existentes, na esperança de alcançar o progresso e as soluções para os problemas públicos. Foi nessa altura que, com as contribuições de Lasswell e Simon, entre outros, se desenvolveu a abordagem racionalista. Nesta perspetiva, a escolha mais racional envolveria a listagem de todas as alternativas de ação para fazer face ao problema em causa, a determinação das consequências de cada uma das alternativas e, por fim, a tomada de decisão após uma avaliação comparativa dos melhores meios para alcançar os objetivos estabelecidos (Hill, 2009). Apenas uma minoria de investigadores sugeriu que mais atenção deveria ser dada às determinantes das decisões políticas. Michael Hill (2009: 6) refere que este pequeno grupo de analistas acreditava ser apropriado explorar *“the nature of policy process, to help to ensure that proposals about policy content or about how to change policy should be grounded in the understanding of the real world in which policy is made.”*. Neste sentido, as últimas décadas têm sido palco do desenvolvimento de diferentes modelos teóricos e estudos empíricos que tentam captar a complexidade do processo político, dedicando-se a explicar questões como a tomada de decisão, a formulação e implementação de políticas.

Uma das grelhas de análise de políticas públicas foi desenvolvida sob a forma de sequências de ação mais ou menos ordenadas (Muller, 2010: 24). Segundo a teoria da democracia representativa, a vontade dos cidadãos atua como *input* no sistema político que conduz a um correspondente *output*, através de um processo com diferentes etapas. Neste seguimento, aquilo que é descrito como o modelo por fases, ou modelo do ciclo da política pública, foi desenvolvido na tentativa de melhor captar e compreender a complexidade do processo de decisão governativa e das questões que demandam regulação (Dye, 2011). A sua preocupação é a de explicar a relação entre intenções e ações, *“ao mesmo tempo em que busca desvendar a relação entre o ambiente social, político e económico, de um lado, e o governo, de outro.”* (Pinto, 2008: 28).

A ideia de modelar o processo político em fases foi primeiramente enunciada por Lasswell, em 1956. Na tentativa de estabelecer uma ciência política multidisciplinar e focada nos contributos e interações entre diferentes actores e instituições do processo político, Lasswell identificou então sete

fases: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, terminação e avaliação. No entanto, o modelo apresentado por Lasswell era ainda um modelo normativo de ideal-tipo, baseado apenas nas evidências e que percebia a tomada de decisão política como planejamento racional (Jann e Wegrich, 2007). Mais tarde, Easton acrescentou a noção de *sistema de inputs-outputs* transformando o modelo de fases em cíclico – ciclo da política pública. Os resultados das políticas primeiramente implementadas (*outputs*) são transformados em novos interesses e exigências públicas; reemergem, então, novos problemas, novos *inputs*. A sua perspectiva enfatizou o processo de feedback entre *inputs-outputs* conduzindo a uma perpetuação do processo político (Kingdon, 2003). Subsequentemente, diferentes variações da tipologia têm sido desenvolvidas, oferecendo, normalmente, diferenciações de sub-fases. Os trabalhos de Charles O. Jones (1970) e, mais tarde, de Peter Knoepfel *et al* (2001) popularizaram esta abordagem, sendo que, atualmente, a forma mais convencionada para descrever a cronologia do ciclo da política pública é a distinção entre os momentos sequenciais de *identificação de um problema, definição da agenda, formulação de políticas, implementação e avaliação*.

Este modelo oferece consideráveis vantagens para a análise do processo político, na medida em que abraça, de forma particularmente coerente, as suas múltiplas facetas. Por um lado, tem em consideração o já explicado processo de *feedback* entre a implementação de políticas e a emergência de novos problemas públicos. Por outro, reduz a complexidade do objeto de análise ao identificar (ainda que de forma genérica) diferentes atores (públicos/privados/centrais/locais), e a sua presença em cada uma das fases. Contudo, as críticas apontam-lhe uma visão demasiado racionalista e mecânica da ação política quando na verdade a elaboração de políticas é complexa e interativa (Sabatier, 2007, Knoepfel *et al*, 2007, Pinto, 2008 e Muller, 2010).

O modelo pressupõe uma sequência ordenada e cronológica de etapas sem ter em conta que, na realidade, essa ordem pode ser perturbada. Um programa pode ser implementado antes de estar completamente definido, ou um problema pode ser formulado *à posteriori* para sustentar uma decisão já tomada, por exemplo. Por outro lado, apresenta uma visão mais legalista da ação política, já que apresenta as políticas públicas apenas como resultado da intervenção do Estado (numa lógica *top-down*), sem considerar a hipótese da iniciativa da sociedade civil (abordagem *bottom-up*). Por último, esta abordagem não prevê a hipótese de se formarem ciclos paralelos, ou mesmo a possibilidade de ciclos incompletos (Jann e Wegrich, 2007). Muller (2010), sugere então que as políticas públicas devem ser encaradas como um conjunto de sequências paralelas que interagem entre si e que se modificam continuamente. Apesar destas limitações, o modelo do ciclo político é, até à data, o enquadramento teórico mais aplicado ao estudo do processo político, que enfatiza a importância de etapas específicas, ou subsistemas de ação. Consequentemente, os debates académicos e estudos sobre as políticas públicas têm-se desenvolvido no sentido de estudar em particular cada uma das fases, como são disso exemplo as investigações sobre os conteúdos das políticas, sobre a implementação das mesmas, ou sobre a sua avaliação. Por outro lado, outras análises têm-se concentrado em estudar o leque de preocupações do sistema político ao longo do tempo (Princen, 2007), ou seja, em

compreender os processos pelos quais as autoridades públicas apreendem uma questão problemática na sociedade e à qual dirigem um plano de ação (Muller, 2010). Este tipo de estudos incide sobre a construção da agenda política dos governos - *agenda-setting*. É neste contexto mais específico da investigação sobre políticas públicas que se insere o objetivo geral desta dissertação: a compreensão de um momento concreto no processo político português, o já enunciado agendamento do Decreto-Lei nº 12/2008.

AGENDA-SETTING: CONCEITOS GERAIS

A formação da agenda política (ou governamental) – *agenda-setting* – é um passo crucial no desenvolvimento de políticas públicas uma vez que a ação dos governos pressupõe o reconhecimento de um problema público sobre o qual se entende ser necessário e legítimo agir. Ora, central para a compreensão do momento do *agenda-setting* é o significado do próprio termo ‘agenda’. Agenda é o conjunto de problemas, compreensões das causas, símbolos, soluções e outros elementos dos problemas políticos que chegam à atenção do governo (Birkland, ano). Do ponto de vista prático, a agenda política pode ser influenciada por diferentes atores, individuais ou coletivos, como por exemplo cidadãos comuns, grupos de interesse, representantes políticos eleitos e pelo próprio governo (Enciclopédia de Administração Pública e Políticas Públicas, 2004). Neste sentido, os estudos sobre o *agenda-setting* concentram-se em perceber os processos pelos quais problemas e soluções alternativas ganham ou perdem a atenção dos governos e elites públicas (Birkland, 2007), e de que forma mudanças na agenda afetam a formulação de políticas públicas. Baumgartner *et al* (2006) acrescentam que *agenda-setting* é uma pesquisa sobre como as dinâmicas de novas ideias, novas propostas políticas e novos entendimentos dos problemas podem, ou não, ser aceites no sistema político e condicionar a formulação de políticas públicas. Este processo é crucial uma vez que determina dois aspetos fundamentais: por um lado, quais os assuntos que são considerados para decisão política, ou seja, quais as preocupações e alternativas legítimas dentro de um governo; por outro, qual o papel que cada um dos atores desempenhou no processo. Neste domínio é possível encontrar diferentes abordagens teóricas. Em primeiro lugar a já referida abordagem racionalista, preconizada por Hebert Simon onde o objetivo era o de assegurar a melhor decisão; o seu cariz é, por essa razão, bem mais prescritivo. No entanto, as críticas apontaram-lhe um retrato pouco acurado da realidade, pela falta de capacidade humana para ter sempre presentes todas as alternativas possíveis e com elas realizar comparações sistemáticas. Por outro lado, devido a conflitos de interesse, questões de poder ou informação limitada, nem sempre os decisores políticos estabelecem claramente os seus objetivos ou mesmo os problemas que querem resolver. É no seguimento destas críticas que Charles Lindblom (1967) lança uma visão mais descritiva e pragmática da tomada de decisão: o incrementalismo. O incrementalismo tem em consideração a complexidade do processo político, e percebe que as soluções consideradas na agenda do governo são, na sua minoria, o resultado de escolhas meramente racionais e calculistas. Por essa

razão sugere que a maior parte das decisões políticas são tomadas de forma progressiva. Ao invés de primeiramente estabelecer um problema ou objetivo, os decisores políticos partem daquilo que já se encontram a fazer e adotam ajustes pequenos ou incrementais ao seu plano de ação. Desta forma, apresenta as mudanças nas políticas como graduais. Todavia, apesar do incrementalismo prever a complexidade do processo político, na opinião de alguns autores ele é incompleto na descrição de mudanças mais repentinas na agenda política e, por consequência, incompleto na descrição da formulação de políticas públicas.

É neste seguimento que, em 1984, John Kingdon elabora e testa um modelo para a compreensão dos processos de formulação de políticas públicas e das mudanças na agenda governamental: *Multiple Streams Framework* (Modelo dos Fluxos Múltiplos). No seu livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Kingdon procura responder às questões “O que faz chegar o momento de se considerar uma ideia?” ou “O que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros?”. Ainda que simplificando, o autor considera que as políticas públicas são formuladas através de um conjunto de processos que incluem pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação de alternativas políticas a partir das quais as escolhas são realizadas; uma escolha final entre as alternativas específicas; e a implementação dessa decisão. No seu modelo, Kingdon concentra-se nos dois primeiros processos, aos quais chama de estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formation*). Na sua análise, as ideias têm um papel tão importante quanto os conceitos de poder, influência ou estratégia no processo de decisão política: “*The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government.*” (Kingdon, 2003: 125). É exatamente sobre essa convicção que assenta o presente trabalho.

A análise das agendas dos governos estabelece-se ao redor do ‘conflito dos conflitos’ onde atores políticos determinam os problemas e soluções que vão ser considerados e em que termos (Princen, 2007). Thomas Dye (2011) refere que este é o momento de inquirir “Quem decide o que vai ser decidido?”, pois o poder para escolher o problema político a que se vai dar atenção é igualmente fundamental para o processo de formulação de políticas. Isto permite refletir sobre, por exemplo, a teoria democrática, o papel das elites e o impacto do pluralismo político na democracia representativa (Kingdon, 2003).

CAPÍTULO II – O MODELO DOS *MULTIPLE STREAMS*

John Kingdon publicou primeiramente o seu trabalho *Agendas, Alternatives, and Public Policies* em 1984, atualizando-o em 1995. O seu modelo, *Multiple Streams Framework*, foi formulado com o objetivo de analisar o desenvolvimento das políticas públicas de saúde e de transportes do governo federal norte-americano. Kingdon propôs-se a entender o porquê de pessoas importantes no governo se dedicarem a um assunto e não a outro, como as suas agendas mudam ao longo do tempo, e como filtram as suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas (Kingdon, 2003: 2). No seu entendimento, a agenda governamental é o “conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram a sua atenção num determinado momento.” (Capella, 2005). Se um problema for de tal modo premente e conseguir despertar a atenção e interesse dos formuladores de políticas, então entrará na agenda do governo (*governmental agenda*). De entre estes assuntos que são objeto de séria e ativa atenção e consideração por parte do governo, o autor distingue ainda a agenda de decisões (*decision agenda*), ou seja, a lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação e que estão prestes a tornarem-se políticas públicas. A distinção entre estas duas agendas (agenda do governo e agenda de decisões) faz-se necessária uma vez que, segundo o autor, ambas são afetadas por processos diferentes.

Para alcançar os seus objetivos, Kingdon revisita e adapta o modelo da “lata do lixo” (*garbage can model*), concebido por Cohen, March e Olsen, em 1972, para a análise das organizações. O referido modelo considera que as organizações que operam em condições de grande incerteza e ambiguidade (como por exemplo os governos) constituem “anarquias organizadas”. Estas caracterizam-se por 1) participação fluida de diferentes atores, 2) dificuldade dos indivíduos em especificar claramente os seus objetivos e 3) tecnologia pouco clara, ou seja, um conhecimento rudimentar das regras, estrutura, métodos e processos de decisão. Nestas condições, Cohen, March e Olsen argumentam que a tomada de decisão segue padrões distintos, centrados em torno de quatro fluxos independentes: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Problemas são assuntos que requerem atenção mas que, em condições de ambiguidade, são difíceis de definir. Por essa razão, as soluções são pouco claras e podem não corresponder exatamente ao problema levantado. Os participantes envolvidos no processo de decisão variam ao longo do tempo. As oportunidades de escolha constituem momentos críticos para as organizações fazerem as suas decisões. Estas podem ocorrer devido a atividades de rotina ou a eventos específicos. Assim, a escolha é concetualizada como uma lata de lixo onde os participantes depositam problemas e soluções não necessariamente relacionados entre si (Kingdon, 1995, Faria, 2003, Capella, 2005, Zahariadis, 2006). Nos momentos propícios à escolha, problemas e soluções são interligados, mas mais através de um processo de triagem do que de decisão racional.

Kingdon parte do modelo *garbage can* e adapta-o para perceber a formação da agenda governamental e a especificação de alternativas. Assim, também ele caracteriza o governo federal

norte-americano como uma “anarquia organizada”, mas adapta os fluxos anteriores em apenas três fluxos independentes (*streams*): problemas (*problems*), soluções (*policies*) e contexto político (*politics*). Para além disso, introduz conceitos fundamentais como a janela de oportunidade (*policy window*) e os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*).

No modelo MSF, o autor encara o primeiro fluxo como um processo de transformação de condições sociais em problemas, através da interpretação dos atores políticos, que se socorrem de diferentes indicadores. Para que o problema seja entendido como tal, o modelo aponta alguns pré-requisitos, como a existência de indicadores estatísticos, eventos marcantes que focam a atenção dos atores e *feedback* de políticas ou programas anteriores. No fluxo das soluções, Kingdon identifica um “caldo primordial” de possíveis políticas, sendo que estão são originadas, sofrem mutações e evoluem no seio de comunidades políticas (*policy communities*). Estas comunidades são normalmente compostas por especialistas, empreendedores políticos, que estão dispostos a investir todo o seu tempo e recursos na defesa de soluções por referência a problemas políticos que consideram serem urgentes abordar. Apenas as propostas viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores partilhados pela comunidade, pelo público em geral e pelos políticos, por exemplo, têm mais hipóteses de sobreviver. O fluxo do contexto político inclui os momentos de eleições, a atuação dos partidos políticos, dos grupos de interesse, e um clima social, e combina os participantes e as oportunidades de escolha do modelo “*garbage can*”. Contudo, nem todos os eventos dentro deste fluxo são igualmente prováveis, influenciando de maneira diferente o contexto da decisão política. Segundo o autor, os componentes dos fluxos poderão ser encarados como variáveis intermediárias. Por fim, Kingdon argumenta que as mudanças nas agendas e nas políticas dos governos ocorrem quando janelas de oportunidade (*policy windows*) são abertas, pois os três fluxos convergem, e problemas e soluções são interligados (*coupling*).

As janelas de oportunidades não são muito frequentes e, quando ocorrem, são bastante fugazes. A sua abertura é influenciada sobretudo pelo fluxo dos problemas - na ocorrência de crises ou emergência de problemas que exigem atenção imediata -, ou pelo fluxo do contexto político – como por exemplo novas eleições ou mudanças significativas de poder ou de competências no seio de um governo. Quando se dá a abertura de uma janela, os empreendedores políticos, ou os indivíduos defensores de propostas específicas, conscientes da oportunidade rara que se lhes apresenta, aproveitam-na para promover as suas soluções preferenciais e fazê-las migrar para o topo da agenda de decisão. Nem todas as soluções propostas são selecionadas para receber atenção. Neste contexto, os empreendedores políticos desempenham um importantíssimo papel na apresentação e escolha de alternativas de ação. Eles precisam estar bem posicionados, podendo fazer parte do governo ou estar bastante próximos deste, de forma a tirar proveito das oportunidades para a mudança e ser capazes de conectar soluções e problemas (*coupling*). Ao contrário de abordagens mais simplistas, que encaram o processo político como produtor de soluções específicas para problemas socialmente construídos, Kingdon sugere que em alguns casos são políticas já pensadas que procuram problemas, ou seja, que

são os objetivos já pré-estabelecidos pelos atores políticos que necessitam justificação (Hill, 2009). De forma a não repetir a informação, os elementos de cada fluxo serão convenientemente explorados na análise dos resultados desta dissertação.

Zahariadis (1999, 2002, 2007) estendeu um pouco mais o modelo de Kingdon, testando-o empiricamente através de diversos estudos de caso sobre política europeia e norte-americana. O autor não ficou apenas pela fase da especificação das alternativas, mas focou-se também na formulação das políticas em si (*policy output*), através da escolha da alternativa de ação (solução) considerada como a mais viável. Dito de outro modo, Zahariadis centrou a sua atenção na forma como as agendas do governo são definidas e políticas públicas são formuladas em contextos ambíguos e escassos em termos de tempo e recursos. Os três fluxos desenvolvidos por Kingdon (problemas, soluções e contexto político) são também utilizados, assim como a lógica da dinâmica do processo de mudança: abertura de janelas de oportunidade e atuação dos empreendedores políticos na junção de problemas e soluções. O autor faz apenas uma alteração de carácter metodológico, uma vez que combina as variáveis do fluxo do contexto político em apenas uma, a que chamou de “ideologia”.

Ambos os autores retêm em mente a complexidade do processo político, e a potencial ilusão criada pela visão mais linear do ciclo da política pública. Assim, compreendem que o desenvolvimento de políticas não corresponde, na maioria das vezes, a um processo de estágios sequenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas por referência a esse problema, sendo então implementadas e revistas no seio de um contexto político favorável. A ambiguidade e a dinâmica das ideias são aspetos de central importância no modelo, pois o “*desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e a geração de alternativas.*” (Capella, 2005: 19). De facto, Zahariadis apelida o Modelo dos Fluxos Múltiplos de teoria da manipulação, pois considera esta a chave para perceber as dinâmicas da formulação de políticas públicas. Na sua visão, a manipulação é o processo através do qual os empreendedores políticos controlam a ambiguidade do sistema político, ou seja, as diversas formas de encarar circunstâncias ou fenómenos, atribuindo-lhes significado, clarificação e identidade (Zahariadis, 2006)

DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK

O Modelo dos Fluxos Múltiplos tem sido criticado por alguns investigadores que procuram uma abordagem mais rigorosa e estruturada ao estudo da atuação do governo. Sabatier (1997) critica, por exemplo, a difícil operacionalização dos conceitos do modelo de Kingdon, e sugere o desenvolvimento de um modelo explícito de ação individual. Mucciaroni (1992), por sua vez, aponta um nível de abstração muito elevado e propõe a criação de variáveis intermediárias para complementar as variáveis apresentadas por Kingdon (problemas, soluções e contexto político). O modelo é visto como demasiado fluido, que não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas, além de

tornar difícil a previsão de mudanças na agenda (Capella, 2005, Zahariadis, 2006). Este mesmo autor refere também que a independência dos fluxos do modelo deveria ser substituída por uma visão de interdependência o que, segundo ele, poderia contribuir para reduzir o carácter aleatório do modelo e torná-lo mais estratégico e intencional.

Kingdon percebe que as objeções que lhe são dirigidas derivam essencialmente da estranheza causada pelo modelo *garbage can*, que serve de base à sua *framework*. Assim, responde às críticas afirmando existir uma estrutura no seu modelo, sendo esta, no entanto, bastante diferente das teorias mais convencionais. O autor refere que o seu modelo é apenas estranho, não familiar e pouco ortodoxo na estrutura que apresenta. Para além disso, relembra que os elementos que compõem cada um dos fluxos são, de facto, variáveis intermediárias e que o seu modelo não é exclusivamente aleatório. No mecanismo através do qual os fluxos são reunidos (*coupling*), por exemplo, algumas possibilidades de junção são mais prováveis do que outras. As probabilidades de convergência dos fluxos dependem muito do momento em que uma questão chega a um determinado fluxo. Uma oportunidade pode surgir enquanto uma solução não está disponível e, neste caso, a janela acabará por se fechar sem a junção das três correntes. Ou, por outro lado, uma solução pode estar disponível sem encontrar condições políticas favoráveis. Por todos estes motivos, o autor afirma que as oportunidades de mudança são limitadas. Por último, Kingdon mantém-se fiel à ideia da independência dos fluxos, respeitando também os pressupostos do *garbage can*. Contudo, numa revisão mais recente (2003), aceita a hipótese da existência de conexões entre os fluxos em outros momentos que não aqueles em que as janelas de oportunidade se abrem e se opera a sua união. Esta revisão parte de uma consideração proposta por Zahariadis.

O *Multiple Streams Framework* procura fornecer instrumentos para a compreensão do estabelecimento da agenda do governo e do processo de formulação de políticas públicas. Fá-lo, no entanto, partindo do pressuposto de que no quotidiano da ação humana e política existe sempre espaço para alguma aleatoriedade: “*In my view, the model (...) is structured, but there also is room for residual randomness, as is true of the real world.*” (Kingdon, 2003: 222). Compreender como e porquê alguns assuntos ascendem à agenda de decisão de um governo é verdadeiramente o objetivo do modelo, muito mais do que prever mudanças na agenda. James Thurber, que escreveu o prefácio à 2ª ed. de *Agendas, Alternatives and Public Policies* defende que o MSF é uma ferramenta importante para a compreensão do complexo processo político, particularmente da tomada de decisão dos governos. Afirma ainda que a sua utilização é benéfica para estudantes, incentivando-os a refletir sobre a teoria democrática, o papel das elites políticas e a qualidade da representação democrática. O Modelo dos Fluxos Múltiplos examina o processo de agendamento e formulação de políticas públicas sobre condições de ambiguidade. Embora a aplicação original do modelo de Kingdon tenha sido sobre política nacional, Zahariadis (2006) conclui um dos seus artigos ao afirmar que a aplicação do modelo é útil tanto no estudo de um único caso como em estudos comparativos ao longo do tempo, de países, assuntos ou diferentes setores de política.

CAPÍTULO III - A PROTEÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO EM PORTUGAL

Tenho referido até aqui que o objetivo central desta dissertação é perceber o processo de agendamento da regulamentação das medidas de proteção de crianças e jovens em perigo aplicadas no seu meio natural de vida (Decreto-Lei nº12/2008). Ora, coloca-se então o desafio de abordar a problemática da proteção da infância em Portugal, em particular das crianças em perigo, à luz da análise das políticas públicas. Recordando que no estudo das políticas públicas o olhar inquiridor deverá focar os governos e os contextos das suas decisões, numa visão holística dos objetos em estudo, torna-se pertinente abordar a relação que o Estado Português tem estabelecido com as crianças e jovens em perigo ao longo do tempo.

Ora, entre nós, a História da proteção da infância é bastante antiga tendo passado por diversas etapas. No início do século XX, as crianças das famílias mais desfavorecidas viviam em situações precárias, de pobreza e mendicância, chegando até a favorecer-se o abandono e a marginalidade. Aos olhos públicos, estas crianças e jovens eram considerados potenciais delinquentes, pelo que o seu internamento em estabelecimentos especiais tornava-se necessário, de modo a regenerá-las a favor do bom funcionamento da sociedade (Candeias e Henriques, 2011). No seguimento da implantação da Primeira República em Portugal, em 1910, o país organizou um sistema judicial dirigido à proteção de menores, distinguindo, pela primeira vez, a criança do adulto. A Lei de Proteção à Infância (ou LPI), de 27 de maio de 1911, surge como a primeira legislação específica sobre esta matéria, *“a partir da qual a proteção e assistência à infância passa gradualmente a assumir-se como um dever público.”* (Reis e Castro, 2012: 34). Ao aprovar a LPI, Portugal passou a integrar um amplo movimento de constituição do direito e dos tribunais de menores², refletindo também o conhecimento das leis de países como a Holanda, a Áustria e a Hungria, e da criação das instituições de assistência infantil francesas (Martins, 2004, Pedroso e Gomes, 2002). No espírito da lei era possível perceber uma maior preocupação em prevenir do que em castigar, numa contribuição para a salubridade dos costumes e para a proteção da fraqueza (Pedroso e Gomes, 2002; Candeias e Henriques, 2011). Desde esse momento instaurou-se o chamado Modelo de Proteção que, apesar de encarar os atos criminosos como consequência da exclusão social, carência afetiva e necessidade de proteção dos menores, caracterizava-se por uma intervenção paternalista *“na qual não se respeitava o direito de audição e do contraditório das crianças e dos jovens, (...) criminalizando e estigmatizando a pobreza...”* (Pedroso e Gomes, 2002: 126).

² Esta construção de um espaço autónomo para os menores e os seus problemas no domínio da justiça iniciou-se nos E.U.A, em finais do século XIX, com a especialização das audiências para menores, a criação do primeiro *Juvenile Court* (Tribunal Tutelar de Menores), em 1899, no estado do Illinois e o seu alastramento a outros estados do país (Pedroso e Gomes, 2002, Martins, 2004).

Desde 1911, foram várias as legislações publicadas e, consequentemente, várias as políticas públicas e programas levados a cabo, acompanhando as transformações sociais e o enquadramento dos movimentos internacionais. Nesse percurso destaca-se a criação da Organização Tutelar de Menores (O.T.M), em 1962, alterada em 1967 e revista em 1978. A O.T.M. apresentava-se consentânea com a legislação internacional então em vigor, nomeadamente, a Declaração dos Direitos da Criança (1959), a Resolução 40/33 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, a Convenção de Estrasburgo sobre a adoção de crianças, de 1967, e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1978. Na O.T.M são elencadas todas as situações de proteção infantil, sendo privilegiadas as medidas de proteção, assistência e educação, face às medidas corretivas e penais (Martins, 2004). A O.T.M e as finalidades dos Tribunais de Menores são revistas em 1978, em especial na vertente da prevenção criminal das crianças entre os doze e os dezasseis anos que praticavam atos para-delinquentes, e na vertente do reforço da proteção e educação das crianças em situação de perigo no que diz respeito à sua segurança, saúde, formação moral e educação (Martins, 2004, Candeias e Henriques, 2011). Ainda no quadro desta revisão, são contempladas várias fontes de risco para as crianças, assim como outras questões relativas, por exemplo, ao poder paternal, à formalização do estado de abandono, e à crescente valorização do papel da família (Martins, 2004).

Apesar de todas estas alterações, que motivaram a reformulação do sistema de proteção social à infância, e a redistribuição das competências e funções dos profissionais envolvidos, as novas práticas públicas não alteraram o modelo de proteção instalado; antes, acentuaram-no (Pedroso e Gomes, 2002). De acordo com tal modelo, *“o Estado, sem questionar a legitimidade da sua intervenção, arrogava-se o direito de educar e proteger os menores sem lhes reconhecer o estatuto de sujeito de direitos”* (Pedroso e Gomes, 2002: 125). Para além disso, ainda que as medidas aplicadas fossem, em princípio, parcialmente distintas consoante aplicadas a menores em situação de perigo ou a menores que cometiam fatos qualificados como crimes, segundo as regras processuais e, na prática, essa diferença era anulada uma vez que estes dois tipos de população eram internados nas mesmas instituições (Proposta de Lei nº 265/VII, Diário da República, II série A, nº 54, de 17 de Abril de 1999).

Neste seguimento, o modelo de proteção acabou por entrar em crise, sendo encarado como desadequado, ineficaz e tendencialmente paternalista, pois considerava indistintamente os menores, não contemplava os direitos democráticos de audição, do contraditório, e da intervenção no processo, e discriminava negativamente a criança em dificuldade e a sua família (Pedroso e Gomes, 2002, Martins, 2004, Pedroso, 1998). Todas estas críticas são amplificadas e modeladas pela crise do Estado-Providência, declarada na década de 1980, e pelo seu impacto na área da justiça e das políticas públicas dirigidas aos menores. De facto, tonava-se clara a dificuldade dos governos em fazer face aos custos crescentes das respostas sociais dedicados à população infanto-juvenil, cujos perigos a que estava exposta aumentaram a par das transformações da sociedade e da economia, resultando na exclusão escolar, profissional e social (Pedroso e Gomes, 2002, Martins, 2004). Neste quadro, o

conceito e as práticas de proteção são colocados em causa, assumindo cada vez mais importância os valores da participação democrática, da cidadania e da responsabilidade solidária. Contudo, muito embora o peso das críticas, surgem movimentos sociais que referem o aparente aumento da delinquência juvenil e o crescente sentimento de insegurança entre os cidadãos, apresentando-se a favor da re penalização da justiça de menores e da diminuição da idade da imputabilidade penal.

Os anos 80 assistem, assim, a um debate entre o chamado “modelo de justiça”, que prioriza a defesa da sociedade ainda que respeitando as liberdades, direitos e garantias dos menores, e o “modelo de proteção” até então em vigor, que privilegiava a intervenção estatal na salvaguarda do interesse do menor, sem lhe reconhecer, no entanto, o seu estatuto de sujeito processual. Ao mesmo tempo, e numa tentativa de superar a crise pela qual passavam, os Estados-Providência apelam a uma maior participação da comunidade e dos cidadãos, numa nova relação de parceria com o Estado de forma a serem estabelecidas redes de desenvolvimento social.

A discussão destas ideias estimula o desenvolvimento de um novo corpo de instrumentos jurídicos internacionais, como por exemplo, a recomendação do Conselho da Europa, de 1987, que opta por medidas não repressivas para as crianças e jovens que pratiquem crimes, e a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 1989, que agrega um amplo conjunto de direitos fundamentais como os direitos políticos e civis, assim como os direitos económicos, sociais e culturais de todas as crianças. A CDC apresenta uma visão integrada dos direitos da criança e do seu pleno desenvolvimento, concedendo-lhes o direito genérico de participação nas decisões que lhe dizem respeito. Também a nível internacional refira-se ainda as regras das Nações Unidas para a Proteção de Menores Privados de Liberdade, de 1990, os Princípios Orientadores das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil, também de 1990 e ainda, e apesar de publicadas um pouco antes da década de 1990, as “Regras De Beijing”, recomendadas pelo VII Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, aprovadas em 1985.

No final da década de 1980 e início dos anos 90, o debate internacional sobre esta matéria é absorvido pelos Estados que, até então, se filiavam na tradição protecionista. Países como a Bélgica, Canadá, Espanha, Brasil e Portugal introduzem alterações relevantes na sua legislação de menores, de forma a incorporar as novas ideias sobre o exercício efetivo dos direitos das crianças e jovens.

No que a Portugal diz respeito, o modelo de proteção foi também progressivamente abandonado, dando lugar ao modelo participativo/democrático como assim o apelida João Pedroso (1998). Não ignorando a tensão internacional sobre o exercício do direito e da proteção de menores, os diversos diplomas internacionais, nem tão pouco o apelo à participação ativa da comunidade numa nova relação de parceria com o Estado, o autor defende uma participação democrática dos atores sociais portugueses neste domínio.

Assim, a Assembleia da República ratifica em Setembro de 1990, a Convenção dos Direitos da Criança, o que estimula um processo da reforma da legislação portuguesa e das políticas públicas dirigidas à proteção dos menores. Graças à visão integrada dos direitos da criança fornecida pela CDC,

o foco da justiça de menores desloca-se da mera proteção para a promoção e proteção desses mesmos direitos. Desde modo, em 1991 são criadas e instaladas as Comissões de Proteção de Menores, entidades responsáveis por estimular a participação da comunidade na proteção das crianças e jovens, procurando tardar o seu contato com os Tribunais. Em 1992 é instaurado o regime jurídico do instituto do acolhimento familiar e em 1997 é criada a Rede Nacional dos Centros de Acolhimento Temporário (Candeias e Henriques, 2012).

No ano de 1996, pela mão do XIII Governo Constitucional, inicia-se o processo de reforma do direito e da justiça de menores em Portugal. Neste novo percurso, são constituídas várias comissões responsáveis por avaliar o sistema e apresentar propostas de reforma, entre as quais destacamos a Comissão Interministerial que junta os esforços dos Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social, em 1996, com o objetivo de avaliar as insuficiências do sistema vigente e propor linhas de ação para a reforma da Lei e das instituições, e para a articulação eficiente dos dois ministérios em causa;

Estabelecida uma correlação entre a ineficácia da intervenção do Estado junto das crianças e jovens que entravam no sistema de justiça e a indiscriminação dos fenómenos sociais a que se dirigia (Pedroso, 1998), este processo de reforma culminou na separação de duas vertentes da intervenção tutelar:

- A dimensão da proteção, nas situações que os direitos dos menores são ameaçados por fatores exteriores (maus-tratos, exclusão social, abandono, etc.);
- A dimensão educativa, dirigida aos menores com idades compreendidas entre os 12 e os 16 anos que efetuem atos qualificados como crime, em rutura evidente com a ordem jurídica estabelecida.

Assim, a reforma do direito de menores em Portugal culminou na publicação de duas leis distintas que espelham todo este esforço de adaptação das respostas do Estado às diferentes situações vividas pelas crianças e jovens em causa. A Lei nº 147/99, de 1 de Setembro, aprovou a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) e, no mesmo ano, é aprovada a Lei Tutelar Educativa (Lei nº 166/99, de 14 de Setembro). Ainda que diferentes, estas leis são sustentadas pelo intuito de serem devidamente articuladas. Parafraseando João Pedroso (1998), o direito de menores não deve ser unilateral, considerando indistintamente os jovens em perigo e os jovens que cometem crimes, mas também não pode ser um “*regime puro dual*”, que de forma simples e linear catalogue os jovens em dois grupos segregados, ou em que a proteção dos direitos seja exclusivamente civil e o direito tutelar de menores se torne um direito penal de menores. O objetivo é permitir que o menor se torne um ator social integrado superadas que sejam as situações que o levaram à situação de crime e/ou perigo.

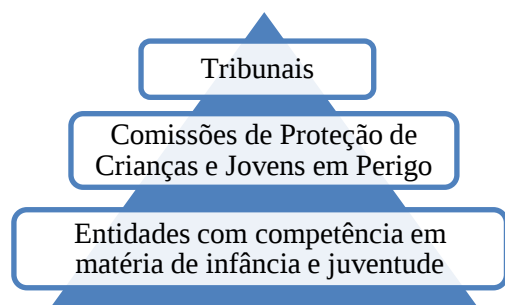
Tendo em conta o objeto de estudo sobre o qual nos concentramos, a regulamentação de um conjunto de medidas primeiramente enunciadas na LPCJP, facilmente se justifica o destaque primordial que incidirá sobre esta última. A LPCJP encontra a sua génese na Proposta de Lei 265/VII,

de 17 de Abril de 1999, onde são pormenorizados os objetivos a prosseguir e as razões da alteração legislativa levada a cabo. De forma geral, esta lei procura ser um marco de mudança, alterando o cenário ineficaz descrito até aqui no que concerne à proteção de menores em Portugal. Desse modo, visa agora a promoção e proteção dos direitos das crianças e dos jovens em perigo³, encarados como titulares de direitos individuais, sociais, económicos e culturais (Borges, 2011). São, pois, tuteladas por esta lei as situações e circunstâncias que possam por em causa a segurança, saúde, formação e educação ou desenvolvimento da criança ou jovem. De acordo com Martins (2004: 92), a LPCJP “*visa suprir ou compensar e corrigir a incompetência parental que coloque em risco as crianças, radicanando aqui a legitimidade das intervenções decorrentes.*”.

Este novo modelo de proteção encontra o seu fundamento no artigo 69º da Constituição da República Portuguesa. Segundo este, a sociedade e o Estado têm o dever de proteger as crianças e jovens contra todas as formas de abandono, de discriminação e opressão e contra o exercício abusivo da autoridade, com vista ao seu desenvolvimento integral.

Uma das principais inovações introduzidas pela LPCJP diz respeito ao Sistema de Proteção que criou, reestruturando a intervenção social, administrativa e judiciária.

Figura 1.1 – O Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo



Fonte: Comissão Nacional de Crianças e Jovens em Perigo

Adotando a resolução internacional que coloca o Estado enquanto parceiro da comunidade na proteção dos menores, a LPCJP obedece ao princípio de subsidiariedade. Tal como é possível visualizar na Figura 1, a intervenção deve agora ser efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria da infância e juventude (autarquias locais, segurança social, escolas, serviços de saúde, forças de segurança, entre outras), pelas comissões de proteção (coordenadas pela Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, instalada em 1998 pelo Decreto-Lei nº 98/98) e, em última instância, pelos Tribunais. Apesar da importância da intervenção das entidades acima

³ A proposta de Lei 265/VII explica a opção pelo conceito jurídico de «crianças e jovens em perigo», em detrimento do conceito mais amplo «crianças em risco», declarando que “...*nem todos os riscos para o desenvolvimento da criança justificam a intervenção do Estado e da sociedade na sua vida e autonomia e na sua família. Limita-se, assim, a intervenção às situações de risco que ponham em perigo a segurança, a saúde, a formação, a educação ou o desenvolvimento da criança e do jovem.*”.

referidas, nomeadamente no que diz respeito à sinalização das situações de perigo, e também da intervenção dos tribunais aquando da inviabilidade ou incapacidade de atuação das CPCJ, são estas últimas que se deslocam para o verdadeiro centro do novo sistema. Estas instituições, de cariz oficial não judiciário e sobre tutela conjunta dos Ministérios da Justiça e da Solidariedade Social, são compostas pelos principais agentes da comunidade em matéria de infância e juventude, funcionando nas modalidades de comissão alargada e de comissão restrita. A primeira está vocacionada para desenvolver ações de âmbito geral de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo, e a segunda tem competência para intervir nas situações concretas em que uma criança ou jovens está em perigo.

Foi sobre esta matriz que os governos seguintes organizaram as suas respostas sociais ao problema das crianças e jovens desprovidos de proteção e promoção dos seus direitos, culminando na definição de políticas públicas para a infância, ou seja, no conjunto de atuações levadas a cabo por instâncias públicas que têm como propósito um impacto positivo nas condições de vida da população infantil (Martins, 2004).

AS MEDIDAS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO EM MEIO NATURAL DE VIDA E O DECRETO-LEI Nº 12/2008

A LPCJP previa já, em 1999, um conjunto de medidas a aplicar pelas CPCJ ou, em última instância, pelos Tribunais, de forma a garantir o bem-estar e desenvolvimento integral das crianças e jovens sinalizados. Estas medidas têm como principais objetivos:

- a) Afastar o perigo em que as crianças se encontram;
- b) Proporcionar-lhes as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral;
- c) Garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso.

As medidas de promoção e proteção que a LPCJP prevê podem ser executadas em meio natural de vida ou em regime de colocação, sendo que este último tem diferentes modalidades: acolhimento familiar ou acolhimento em instituição (Centros de Acolhimento Temporário ou Lares de Infância e Juventude). Ora, o objeto em estudo nesta dissertação é o Decreto-Lei nº 12/2008 que, conforme se referiu inicialmente, veio regulamentar as medidas de promoção aplicadas em meio natural de vida, previstas no artigo 35º da LPCJP. Sendo assim, apresenta-se de seguida o contexto de tal inovação, nomeadamente, as medidas em causa e os princípios que a corporizaram.

Consideram-se medidas a executar no meio natural de vida das crianças e jovens:

- a) Apoio junto dos pais (apoio psicopedagógico, social e, eventualmente, económico);
- b) Apoio junto de outro familiar (a quem seja entregue a guarda da criança ou do jovem; apoio psicopedagógico, social e, eventualmente, económico);

- c) Educação parental aos pais ou aos familiares a quem a criança ou o jovem sejam entregues;
- d) Confiança a pessoa idónea não familiar, sob cuja guarda da criança é colocada, e que pode ser o candidato à sua adoção;
- e) Apoio para a autonomia de vida se o jovem tiver mais de quinze anos, e o apoio psicopedagógico, social e económico puder capacitá-lo para viver autonomamente;

A Proposta de Lei 265/VII, génese da LPCJP, refere que, apesar de se tipificarem as medidas aplicáveis pelas CPCJ e pelos Tribunais, devem estabelecer-se sempre critérios de preferência que *“colham a adesão e incentivem a responsabilização dos pais e se executem em meio natural de vida.”*. De facto, a lei em causa foi criada tendo por finalidade última e em todos os casos o retorno da criança ou do jovem ao seu meio natural de vida (Borges, 2011), de tal forma que a intervenção por si tutelada subordina-se a dez princípios orientadores (artigo 4º), dos quais destacamos: a) a intervenção mínima, ou seja, deve ser escolhida a medida menos intrusiva e que, se possível, dê prioridade à inserção da criança no seu contexto sociofamiliar; b) responsabilidade parental, onde as medidas são inclusivas dos pais, responsáveis pelos filhos e corresponsáveis pelo processo de proteção; c) prevalência da família, considerada o contexto natural das crianças.

O princípio de evitar tanto quanto possível a separação das crianças em relação à sua família encontra justificação no consenso de que este é um ambiente estruturante, onde as crianças têm as suas raízes e poderão atingir o seu desenvolvimento psicossocial integral. O objetivo é o de reforçar o meio familiar, *“dotando-o das necessárias competências através de trabalho competente, profissional, determinado por uma dupla perspectiva de prevenção e também de reparação.”* (Relatório das audições efetuadas no âmbito da “Avaliação dos Sistemas de Acolhimento, Protecção e Tutelares de Crianças e Jovens”, (2008). A prevalência da família e a responsabilidade parental são determinantes e, por essa razão, as políticas e o trabalho com as famílias são prioritárias, sendo o caminho para a realização do superior interesse das crianças. É exatamente sobre esta matéria que se posiciona o Decreto-Lei nº 12/2008, objeto aqui em estudo, reconhecendo-se neste instrumento um reforço do princípio da prevalência da família, assim como orientações para a proximidade dos serviços para com as famílias e responsabilidade na sua capacitação (Reis e Castro, 2012).

Foi pela mão do XVII Governo Constitucional (2005-2009), que dispunha de apoio parlamentar maioritário do Partido Socialista, que se lançou o Decreto-Lei nº 12/2008. Este novo documento legal caracteriza-se como um regulamento das medidas em meio natural de vida previstas no artigo 35º da LPCJP, dando conteúdo específico aos apoios disponíveis (apoio psicopedagógico e social e, quando necessário, apoio económico), para a intervenção com crianças e jovens e as suas famílias no âmbito dos processos de promoção e proteção. Para além disto, é ainda objetivo deste decreto o estabelecimento de padrões de qualidade para a própria intervenção técnica, os quais passam a ser de cumprimento obrigatório, assim como a operacionalização dos procedimentos de avaliação e acompanhamento dos processos, visando a manutenção das crianças e jovens no seu meio natural (familiar).

CAPÍTULO IV – OBJETIVOS DA PESQUISA E MODELO DE ANÁLISE

O presente trabalho decorre de um questionamento inicial sobre a publicação de um regulamento ao Sistema de Proteção e Promoção dos Direitos das Crianças e Jovens em Perigo. Em termos metodológicos, podemos apresentar a seguinte pergunta de partida:

- *O que motivou a que na agenda política portuguesa surgisse a solução/intenção de regulamentar as medidas de proteção e promoção em meio natural de vida (Decreto-Lei nº12/2008)*

Esta é, de facto, a questão de fundo que alicerça a pesquisa. Quais os problemas percebidos pelo XVII Governo Constitucional (2005-2009) que trouxeram a necessidade de regulamentar a aplicação das medidas de promoção em meio natural de vida? Como se desenvolveu o processo de procura de soluções para os problemas identificados? Porquê a distância temporal de quase uma década entre a Lei que originou o atual Sistema de Proteção (Lei 147/1999) e um dos mais importantes regulamentos à sua execução (Decreto-Lei nº12/2008)?

Pretende-se analisar o que levou à inscrição na agenda política da temática em causa, bem como o processo de formulação da política pública corporizada pelo DL 12/2008, o que implica olhar para o espaço temporal da pré-decisão governamental.

Assim, no quadro da presente investigação, definiu-se como objetivo geral:

- Compreender o agendamento político subjacente à regulamentação das medidas de proteção de crianças e jovens em perigo, aplicadas em meio natural de vida, identificando e descrevendo as relações entre atores, problemas, soluções propostas e condições políticas que possibilitaram o surgimento desta política pública.

No que diz respeito aos objetivos específicos estipulados, estes passam por:

- Identificar e perceber os aspetos mais relevantes ao nível dos problemas, soluções consideradas e contextos políticos que permitiram o surgimento da política em análise;
- Identificar e caracterizar os atores relevantes neste processo, assim como, se possível, o seu envolvimento específico;
- Perceber o porquê da demora na regulamentação da Lei 147/1999;
- Dar visibilidade ao processo político do agendamento, por si só bastante complexo e, em geral, pouco acessível ao público;
- Perceber a aplicabilidade do MSF num contexto diferente à sua aplicação original: um sistema semipresidencialista e o setor das políticas sociais.

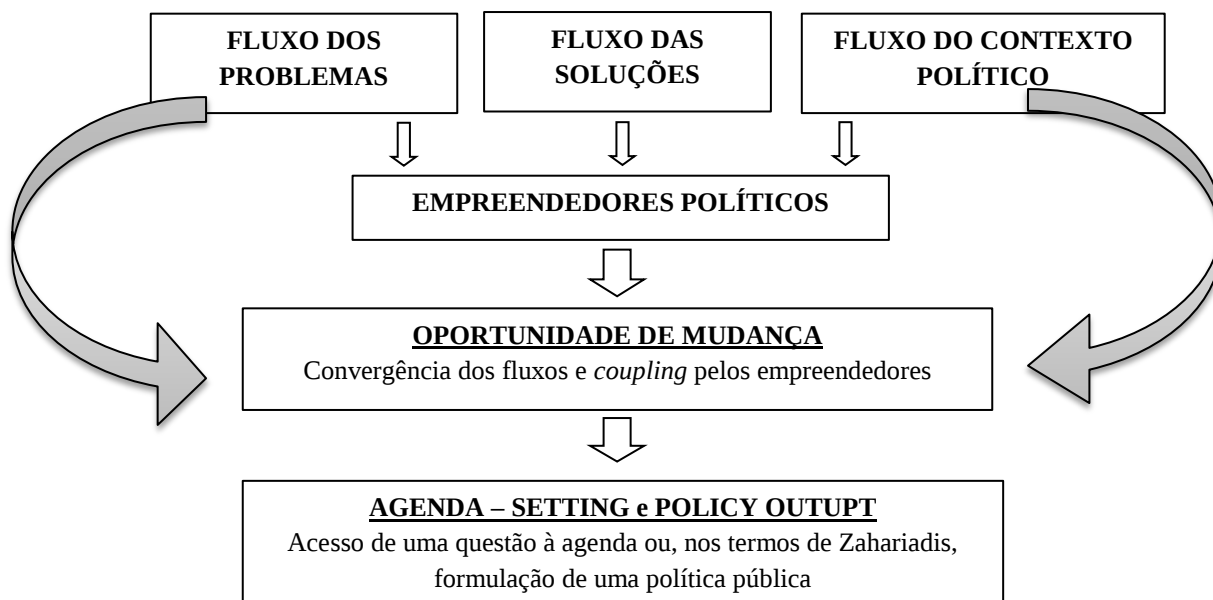
Estabelecemos inicialmente que as políticas públicas desenvolvem-se através de um complexo processo político. O contexto da formação da agenda governamental, da tomada de decisões e da formulação de políticas é caracterizado pela ambiguidade, pela incerteza e por conflitos de valores e de

interesses dos atores implicados. Um dos caminhos para a compreensão destes processos passa pela análise da atuação dos governos, acionando procedimentos teórico-metodológicos que permitam a elucidação do real.

Para cumprir os objetivos acima expostos e, assim, alcançar conhecimento empírico relevante, iremos socorrer-nos do modelo teórico desenvolvido por John Kingdon, já anteriormente enunciado: “*Multiple Streams Framework*” ou, numa tradução em português, o Modelo dos Fluxos Múltiplos. Podemos dizer, numa linguagem metafórica, que esta será a lente através da qual analisaremos o objeto aqui em estudo.

Relembramos que o objetivo de Kingdon era o de perceber a formação da agenda governamental – *agenda-setting* –, ou, nos termos de Zahariadis, a formulação de políticas públicas (*policy output*). De maneira a alcançar respostas às suas questões, o autor caracterizou o governo federal norte-americano como uma “anarquia organizada” (referência ao modelo do *garbage can*), na qual três fluxos decisórios seguem o seu curso relativamente independente, permeando toda a organização. Em momentos críticos, com a abertura de janelas de oportunidade (*policy windows*), e com a atuação perspicaz e aguçada de atores-chave (*policy entrepreneurs*), os três fluxos convergem. Assim, no modelo de Kingdon, a mudança na agenda é o resultado da convergência de três fluxos fundamentais - problemas (*problems*), soluções (*policies*) e contexto político favorável (*politics*).

Figura 4.1 - Modelo dos Fluxos Múltiplos



Fonte: adaptação própria dos modelos de John Kingdon e Zahariadis

OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO

Não esquecendo que falamos em termos de relações causais, pretende-se explicar a mudança na agenda do governo com a inclusão da necessidade de regulamentar o artigo 35º da LPCJP. Nesse seguimento, as seguintes questões e hipóteses foram desenvolvidas no sentido de operacionalizar o Modelo dos Fluxos Múltiplos e, dessa forma, nortear a recolha e a análise dos elementos indicadores de cada fluxo, da janela de oportunidade para a mudança e dos empreendedores políticos.

1. *Fluxo dos Problemas*: Quais os problemas e interpretações que moldaram a regulamentação das medidas em meio natural e vida?
 - a. *Hipótese*: Um determinado assunto, ou proposta, tem maior probabilidade de ascender à agenda de decisão do governo se estiver acoplado a um problema percebido como real e importante/premente.
2. *Fluxo das Soluções*: Quais as políticas ou soluções propostas para dar resposta aos problemas em causa? Como e onde foram propostas e selecionadas?
 - a. *Hipótese*: As hipóteses de um problema ascender à agenda de decisão do governo aumentam significativamente se uma solução para o mesmo já estiver pensada e considerada como viável.
3. *Fluxo do Contexto Político*: De que forma o contexto político se tornou favorável à criação do DL 12/2008? Quais os eventos e atores relevantes no processo?
 - a. *Hipótese*: Os assuntos que são congruentes com o clima social e com a ideologia do sistema político têm maior probabilidade de ascender à agenda de decisão do governo do que assuntos que não estejam nessas condições.
4. *Janela de Oportunidade*: Quais os momentos críticos ou oportunidades de mudança que se apresentaram? Esta janela de oportunidade foi mais influenciada pelo fluxo dos problemas ou pelo fluxo do contexto político?
 - a. *Hipótese*: A probabilidade de um assunto ascender à agenda de decisão de um governo aumenta consideravelmente se os três fluxos – problemas, soluções e contexto político favorável – estiverem reunidos/acoplados.
5. *Empreendedores Políticos*: Quais os atores que contribuíram ativamente para a inclusão deste assunto na agenda de decisão do governo e como procederam à junção dos três fluxos?
 - a. *Hipótese*: Um assunto tem maior probabilidade de ascender à agenda de decisão de um governo e originar uma política pública se empreendedores políticos investirem nessa causa, conferindo ênfase à problemática em questão e soluções correspondentes, fazendo a junção dos três fluxos.

CAPÍTULO V – METODOLOGIA E MÉTODOS

No quadro dos objetivos de pesquisa enunciados e da natureza do modelo de análise que utilizaremos, optou-se por basear este trabalho numa estratégia de investigação qualitativa, nomeadamente através da metodologia de estudo de caso. A pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, onde o investigador utiliza uma variedade de métodos, práticas e materiais empíricos com o objetivo de obter uma compreensão mais completa e integral do objeto em análise. O seu princípio ontológico é o de que a realidade é subjetiva e múltipla nos seus significados para aqueles que nela participam (Creswell, 2007, Flick, 2014). Uma vez que, quer o desenrolar do processo político, quer o processo de agendamento e de formulação de políticas públicas estão envoltos em complexas e ambíguas interpretações de problemas, soluções e do próprio contexto político onde se inserem, a estratégia qualitativa parece-nos a mais apropriada para alcançar os objetivos que nos propomos. Nesse sentido, consideramos a visão do “Social Constructivism” como um pertinente acrescento à lógica da investigação, pois parte do pressuposto que os indivíduos têm um papel ativo na construção da realidade onde estão inseridos (Creswell, 2007).

A opção pela metodologia do estudo de caso prendeu-se com a intenção de desenvolver uma análise aprofundada de um fenómeno inserido num contexto real, nomeadamente, o processo de agendamento e formulação de uma política pública. Deste ponto de vista, este será um estudo de caso instrumental (Creswell, 2007), pois proponho-me a estudar uma temática específica (processo de agendamento e formulação de políticas públicas), escolhendo para isso um caso ilustrativo da mesma (políticas de proteção à infância, nomeadamente o Decreto-Lei 12/2008), e tendo em conta que este é, como já fizemos notar, um fenómeno social complexo, onde as condições contextuais se tornam pertinentes para a investigação. A finalidade desta pesquisa é a de alcançar, tanto quanto possível, uma perspetiva holística (ampla e descritiva) de todo o caso para chegar a compreender o processo de tomada de decisão na globalidade (Creswell, 2007, Flick, 2014 e Meirinhos e Osório, 2010). Isso implicará, portanto, uma recolha de dados detalhada e aprofundada através de múltiplas fontes de informação. No entanto, tratando-se de um estudo de caso é importante ter em atenção os limites que o mesmo apresenta, nomeadamente em relação à validade externa ou possibilidade de generalização das suas conclusões. Não será possível fazer uma generalização dos resultados para o agendamento em todos os setores das políticas públicas em Portugal, mas sim descrever os dados de forma densa, representando as diversas perspetivas dos participantes.

No que diz respeito aos instrumentos utilizados para a recolha e análise da informação, estes foram exclusivamente de carácter qualitativo, uma vez que estão em análise processos e significados que não são examinados nem medidos rigorosamente em termos de quantidade, volume ou frequência (Flick, 2014, Meirinhos e Osório, 2010). Optou-se, por um lado, pela pesquisa e análise dos principais documentos produzidos pelo XVII Governo Constitucional em matéria de proteção social de crianças e jovens em perigo e aplicação das medidas em meio natural de vida, assim como outros documentos

pertinentes sobre a temática, produzidos no período de adoção da medida, como por exemplo estudos de diagnóstico ou relatórios. Para além disso, recorreremos a entrevistas semiestruturadas, com a expectativa de que a informação privilegiada dos entrevistados e as suas opiniões fossem mais facilmente partilhadas do que através de entrevistas mais fechadas e padronizadas (Flick, 2014). Foram realizadas apenas três entrevistas, com duração média de uma hora. Uma vez que esta é uma dissertação de mestrado, estão presentes limitações no que diz respeito ao tempo disponível para a realizar, mas sobretudo em relação ao espaço que a investigação deveria ocupar. Por essa razão, o método da entrevista foi apenas complementar, optando-se por dirigi-la a apenas dois indivíduos influentes na comunidade política nesta área, atores-chave na decisão política do XVII Governo Constitucional (*top decision makers*), nomeadamente, as pessoas que ocuparam os cargos de Ministro do Trabalho e da Segurança Social e Secretário de Estado Adjunto e da Reabilitação; a uma delas foi feita uma segunda entrevista para esclarecer e aprofundar alguns assuntos. Segundo Flick (2014), procedeu-se a uma amostragem propositada (*purposive sampling*), uma vez que se considerou que os entrevistados em causa são informantes conhecedores dos factos e das dinâmicas do agendamento e formulação da política pública em causa (DL 12/2008), tendo sido responsáveis também por definir a prioridade e a ordem dos trabalhos, assim como delegar tarefas. Desta maneira, foram capazes de dar a conhecer os eventos concretos e as perspetivas daqueles que rodearam ou estiveram no centro da decisão. O objetivo das entrevistas foi o de conseguir perceber dinâmicas mais informais não espelhadas nos documentos oficiais de produção governamental. Uma vez que a dimensão das interpretações dos problemas, soluções e contexto político nos interessa de sobremaneira, assim como a atuação movediça e intencional dos empreendedores políticos, a entrevista semiestruturada pareceu-nos a ferramenta ideal para a partilha espontânea e explícita dessa informação. Deste modo, pretendemos preencher analiticamente cada uma das componentes do modelo teórico proposto, com a expectativa final de perceber o que contribuiu para o agendamento e formulação do Decreto-Lei nº 12/2008, e de que forma o contexto político da altura se tornou um “solo fértil” a essas ideias.

Por fim, devemos respeitar os princípios da fiabilidade das conclusões obtidas na pesquisa qualitativa, sendo fundamental existir uma articulação entre todos os dados recolhidos, incluindo aqueles que resultam das entrevistas. Neste sentido, o conceito de triangulação referido por Flick (2014) emerge como relevante e útil no assegurar da confiabilidade das conclusões deste estudo. Triangulação diz respeito ao ato de fazer convergir mais do que uma fonte de dados ou mais do que uma perspetiva acerca de um assunto, o que parece especialmente necessário aquando da tentativa de compreensão de múltiplas realidades ou significados. Assim, teremos em consideração a triangulação e o confronto de diferentes fontes de dados (por exemplo, documentos produzidos pelo XVII Governo Constitucional e estatísticas oficiais nacionais), a triangulação de diferentes métodos de pesquisa (como por exemplo a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada) e, por fim, seremos sempre norteados pela triangulação da teoria, analisando os dados recolhidos à luz da perspetiva teórica do *Multiple Streams Framework* e das hipóteses que o próprio modelo apresenta.

CAPÍTULO VI – RECOLHA DE INFORMAÇÃO

De acordo com o que fizemos notar anteriormente, a presente dissertação alicerçou-se fortemente sobre a pesquisa e análise documental, nomeadamente sobre documentos oficiais produzidos pelo XVII Governo Constitucional e outros documentos que se consideraram pertinentes. A título de exemplo, foram analisados os seguintes documentos:

- Programa eleitoral do PS das legislativas de 2005
- Programa do XVII Governo Constitucional (2005)
- Lei Orgânica do Ministério do Trabalho, da Segurança e da Solidariedade Social (2006)
- “Políticas públicas para a infância em Portugal na área da segurança social” (2007)
- Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, encomendado ao Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (2008)
- Relatório das audições efetuadas no âmbito da “Avaliação dos Sistemas de Acolhimento, Protecção e Tutelares de Crianças e Jovens”, elaborado pela Comissão dos Assuntos Constitucionais, Liberdades e Garantias (2008)

Poderíamos dividir em três grupos diferentes os documentos que acima refiro. Os primeiros cinco documentos foram produzidos pelo Governo e neles podemos encontrar referências à temática da proteção de crianças e jovens em risco e, em alguns casos, já sobre as medidas de proteção em meio natural de vida. A opção por este tipo de material empírico justifica-se pelo potencial que revela enquanto fonte de informação muito relevante no estudo das políticas públicas, principalmente no que diz respeito aos programas de governo (antes e após as eleições). A análise dos programas dos governos pode resultar num exercício interessante para a compreensão de como aqueles elegem as questões e as seleccionam, ou não, para integrar a agenda política (Capella, 2006). A opção por analisar também a Lei Orgânica do MTSS pretende-se com a possibilidade de perceber a organização do governo, nomeadamente sobre que ministério recai a tutela da proteção de crianças e jovens em perigo. Estas são também pertinentes para a análise do fluxo do contexto político, nomeadamente de eventuais mudanças de competências e funções dentro de cada órgão responsável pelos assuntos nesta área. Por fim, os estudos e relatórios referidos dão-nos uma ideia tanto do trabalho desenvolvido pela academia, como pelas comissões parlamentares que incidiram sobre este setor das políticas sociais. A sua análise mais externa poderá ter proporcionado uma leitura imparcial e eventualmente filtrada de suscetibilidades dos atores que compunham o núcleo da decisão política, trazendo-lhes, no entanto, contributos relevantes para a avaliação do Sistema de Proteção. Decerto as suas conclusões permearam os três fluxos descritos por Kingdon, influenciando assim a opção última sobre o DL 12/2008.

No que diz respeito às entrevistas, estas foram gravadas com o respetivo consentimento dos entrevistados e, mais tarde, transcritas para facilitar a análise da informação recolhida. Em cada uma delas começamos por agradecer a disponibilidade do entrevistado, prosseguindo lembrando o

propósito do trabalho. O guião das entrevistas (em anexo) permaneceu o mesmo para os dois entrevistados, com pequenas especificidades dirigidas à posição que ocupavam no Governo. Optamos por dividir a entrevista em três grupos: a construção do problema (exploração do fluxo dos problemas), o processo de decisão (exploração do fluxo das soluções, do contexto político e dos eventos que contribuíram para a janela de oportunidades) e, finalmente, o grupo do processo de implementação, onde aprofundamos um pouco mais os conteúdos do DL 12/2008. Em cada um dos grupos foram inseridas perguntas que tornaram possível explorar a questão dos principais atores envolvidos no processo, tentando encontrar pistas para a identificação dos empreendedores políticos. No final das entrevistas, foi deixado espaço para uma breve avaliação do impacto do DL 12/2008 e do que, na opinião dos interlocutores, ainda está por fazer em matéria de proteção de crianças e jovens em perigo.

CAPÍTULO VII – O FLUXO DOS PROBLEMAS

DEFINIÇÃO POLÍTICA DO PROBLEMA

A política pública que se encontra em análise é um complemento à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei nº 147/99), tratando-se de um regulamento específico às medidas de proteção aplicadas em meio natural de vida (artigo 35º). Talvez por este seu caráter tão particular, inserido nas políticas gerais de proteção à família e à infância, num primeiro momento o problema ao qual se dirige não aparece claramente explanado quer no Programa Eleitoral, quer no Programa de Governo do Partido Socialista, ambos de 2005. Neles encontramos apenas uma apresentação mais generalista dos problemas identificados ao nível do social, assim como uma correlação entre as desigualdades sociais que afetam as famílias e as situações de perigo vividas pelas crianças e jovens:

“Não podemos continuar a conviver sem sobressalto com os níveis de desemprego e pobreza com que o nosso país se confronta. Propomo-nos por isso dar um novo impulso a esse combate contra as desigualdades, (...) com uma especial atenção às políticas de apoio às famílias. De igual modo assumimos a consciência da importância de um desenvolvimento adequado de todas as nossas crianças e jovens” (Programa do XVII Governo Constitucional).

O problema aclara-se quando, na análise do Programa do XVII Governo Constitucional encontramos o seguinte:

“Os compromissos que aqui subscrevemos são, desse ponto de vista, vias indispensáveis para que, promovendo famílias mais inclusivas e mais qualificadas na prestação dos cuidados de que são em primeira linha responsáveis, com o necessário apoio público, estejamos a dirigir-nos para uma sociedade mais coesa e nessa medida mais equilibrada, mais justa e afinal mais competitiva e dinâmica”. Neste excerto já é possível interpretar que o Governo se dirige ao problema da proteção das crianças e jovens no seio das suas famílias que, devido a situações diárias de exclusão social, demonstram um fraco desempenho ao nível das competências parentais, expondo as suas crianças a situações de perigo. Por esse motivo, são anunciadas as intenções de, por um lado, *“Assegurar que o modelo das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens se aprofunda, nomeadamente assegurando a profissionalização técnica adequada de acordo com a intensidade de situações acompanhadas”* e, por outro, *“Avaliar a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo”*, o que nos faz deduzir que um problema com o funcionamento do Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo estava já identificado.

Se nos documentos oficiais do agendamento governativo encontramos uma visão mais geral do problema que o Decreto-Lei nº 12/2008 visou resolver, tal já não acontece quando entrevistamos atores chave do próprio governo, responsáveis pela tomada da decisão política. Pelo contrário, o problema é definido de forma clara e categórica:

“Havia aqui duas grandes questões de fundo: a primeira era de forma inequívoca, tornar muito objetivas as medidas de promoção e de proteção para que não houvesse dúvidas por parte dos técnicos na sua aplicação. Não por parte dos magistrados, mas fundamentalmente por parte das comissões de proteção, para que fossem muito claras. Segunda questão: dar às medidas de proteção em meio natural de vida um carácter mais profissional.” (Entrevistado nº 1).

O segundo entrevistado refere ainda: *“Nessa altura havia de facto uma atenção particular a essa problemática das crianças e jovens em situação de risco. E então foi nesse quadro que a existência de alternativas que não estavam ainda estruturadas do ponto de vista legislativo e do ponto de vista prático saltou mais à evidência.”* (Entrevistado nº 2).

Podemos, então, concluir que o problema aqui definido pelos principais decisores políticos sobre esta matéria está em consonância com os objetivos enunciados aquando dos programas do Governo: a) aprofundamento do modelo de funcionamento das CPCJ e b) avaliação da LPCJP. Por outro lado, percebemos que o problema fundamental que originou a formulação do DL 12/2008 se caracteriza por lacunas na LPCJP, o que dificultava o trabalho prático dos técnicos (*“alternativas que não estavam ainda estruturadas do ponto de vista legislativo e do ponto de vista prático”*- Entrevistado nº 2), o que, em última instância, representava uma ameaça à proteção das crianças e jovens em meio natural de vida.

De facto, nos seus comentários e anotações à LPCJP, Borges (2011: 18) refere que *“uma lei pode ser uma Lei excelente como o é esta, e ser boicotada pela inexistência de regulamentos que a completem, como foi o caso”*. Ora, na verdade, no que diz respeito às medidas de proteção em meio natural de vida, a Lei é clara quando afirma, no final do artigo 35º, que o regime de execução destas medidas constará de legislação própria. Igualmente, a Resolução do Conselho de Ministros nº 108/2000, de 19 de Agosto, aprovou o Programa de Ação para a Entrada em Vigor da Reforma do Direito de Menores. Tal iniciativa envolvia, nomeadamente, a regulamentação da LPCJP e integrava, entre as medidas legislativas e regulamentares a adotar pelo Governo, a regulamentação das medidas de proteção, que deveria ter sido levada a cabo até 31 de Dezembro de 2000. Uma vez que o DL 12/2008, o tão esperado regulamento, data de 17 de Janeiro de 2008, as considerações dos entrevistados ganham ainda mais pertinência para a compreensão e definição do problema aqui em causa: a necessidade de conferir exequibilidade a estas medidas, assim como padrões de qualidade para a intervenção técnica.

Das entrevistas aos principais decisores políticos emergiu ainda um outro aspeto do problema: *“... as soluções que existiam eram soluções relativamente limitadas do ponto de vista institucional e do ponto de vista das medidas. Portanto, crianças isoladas com quebras dos vínculos familiares tinham a solução da institucionalização, e tinham a solução, relativamente remota, da adoção que é um processo complexo e exigente, e que nem sempre é muito fácil de concretizar...”* (Entrevistado nº 2).

Estas afirmações transportam-nos novamente para a reflexão sobre os princípios orientadores da proteção de crianças e jovens em perigo, e sobre os recursos disponíveis para tal proteção e promoção dos seus direitos. A perceção política que aqui nos é descrita entende que o período que antecedeu a legislatura 2005-2009 ficou caracterizado por uma prática de proteção assente sobretudo na institucionalização das crianças e jovens em perigo. Atempadamente nos debruçaremos sobre os indicadores estatísticos que evidenciaram esta condição. No entanto, por agora, podemos dizer que a formulação do DL 12/2008 se dirigiu também para a acentuação de alguns princípios de intervenção, nomeadamente a intervenção mínima, que dê prioridade à inserção da criança no seu contexto sociofamiliar e a prevalência da família, considerada o contexto natural das crianças⁴:

“Apostamos na adopção de políticas e medidas que apoiem e reforcem as condições das famílias e o papel dos pais junto dos seus filhos, numa lógica reparadora mas também e sobretudo preventiva. Queremos garantir as melhores condições para o bem-estar das crianças apoiando os pais no exercício de uma parentalidade positiva.” (Políticas para Infância na Área da Segurança Social, 2007).

PERCEÇÃO POLÍTICA E TRANSFORMAÇÃO DE CONDIÇÕES EM PROBLEMA

Segundo a Modelo dos Fluxos Múltiplos, os problemas políticos são condições socialmente percebidas sobre os quais os governos acreditam ser da sua responsabilidade agir. Condições sociais poderão ser sinalizadas através de três mecanismos básicos: indicadores estatísticos; eventos ou símbolos marcantes; e feedback das ações governamentais anteriores. Estes captam a atenção dos participantes do processo decisório e despertam neles uma necessidade de ação. Problemas não são, portanto, autonomamente definidos mas resultam de um processo de transformação das condições. O mesmo se verificou com a necessidade de regulamentar a aplicação das medidas de proteção em meio natural de vida e de estabelecer padrões de qualidade para a intervenção técnica.

As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), as principais responsáveis pela aplicação das medidas de proteção em meio natural de vida, atuavam num quadro social que não deixou de se complexificar desde a sua criação, em 1998.

Se analisarmos as décadas que antecederam o agendamento e formulação do DL 12/2008, poderemos perceber mudanças na sociedade portuguesa decorrentes de um conjunto de transformações estruturais mais vastas que prefiguram uma alteração do modelo social contemporâneo (Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, 2008). No

⁴ O objetivo de manter as crianças no seu meio familiar / prevalência da família está a par de um outro documento legal que, embora não sendo aqui analisado, complementa de sobremaneira este empreendimento. Falamos do Plano DOM (criado pelo Despacho nº 8393/2007), uma medida para atingir uma das metas definidas pelo Plano Nacional de Apoio à Inclusão (PNAI): a diminuição em 25% no número de jovens institucionalizados.

âmbito da organização da vida das crianças e jovens, as principais alterações exprimem-se, por exemplo e segundo o Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2008), ao nível da composição e estatuto familiar, nas opções de políticas sociais (nomeadamente no que respeita à crise anunciada do Estado-Providência e às transferências sociais para as famílias), na influência dos *media*, nas mudanças das instituições para as crianças e, em particular, da escola.

No particular caso de Portugal, a maior parte dessas mudanças ocorreram tardiamente, se compararmos com grande parte dos países europeus. Consequentemente, verificou-se uma concentração de muitas delas num espaço de tempo relativamente reduzido, fazendo com que o seu impacto fosse, assim, mais notório. Segundo o Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2008), os indicadores sociais das crianças portuguesas exprimiam, no período que antecedeu o XVII Governo Constitucional, uma realidade paradoxal. Se, por um lado, a situação global da infância tinha melhorado nas últimas décadas, por outro, as desigualdades no desenvolvimento dessas mudanças eram evidentes. Do lado das políticas sociais, observou-se um esforço em fazer convergir o alargamento da escolaridade obrigatória para 9 anos e/ou 15 anos de idade com medidas destinadas a combater situações de pobreza extrema, e a contribuir para a integração social das crianças dos grupos sociais de menores rendimentos. Destaca-se, a título de exemplo, o Rendimento Mínimo Garantido, criado em 1996, e as medidas do Plano Nacional de Ação para a Inclusão, iniciado em 2006. Contudo, se a taxa de escolarização das crianças entre os 6 e os 15 anos de idade aumentou ao longo dos anos, os indicadores sobre a situação económica e o conforto das crianças não eram, de todo, satisfatórios. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística, a taxa de risco de pobreza das crianças e jovens (0-17 anos) era, em 2005, de cerca de 21%, ultrapassando os 23% quer em 2007, quer em 2008. Números preocupantes, tanto mais que se revelavam superiores à taxa de risco de pobreza apurada para a população em geral (cerca de 18% quer em 2005, quer em 2008). Outros dados, também fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística, referem que o risco de pobreza dos agregados sem crianças dependentes correspondia, em 2008, a 14,9%, enquanto o mesmo risco para as famílias com crianças dependentes era de 20,6%. Por outro lado, entre 2003 e 2008, a taxa de risco de pobreza para os agregados sem crianças dependentes reduziu-se de 20% para 14,9%, enquanto a proporção de agregados com crianças dependentes não evidenciou uma redução sustentada (INE – Rendimentos e Condições de Vida 2004-2009, quadros no anexo III).

A par de todos estes indicadores, os resultados da intervenção das CPCJ mostravam um significativo crescimento do número de situações diagnosticadas e das intervenções efetuadas. Em 2006, a maior parte das Comissões recebeu mais de 50 sinalizações de crianças e jovens em perigo. Já no que respeita ao número de processos instaurados, os dados mostram que se em 1997 se

contabilizaram 3.264 processos este número passou para 25.209 processos em 2006⁵ (Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2008)). Se consultarmos, de forma complementar, o “Relatório de Avaliação dos Sistemas de Acolhimento, Protecção e Tutelares de Crianças e Jovens” (2008), produzido pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, não só confirmamos a tendência do aumento do fluxo processual das CPCJ, mas também percebemos outras condições importantes neste quadro de construção do problema⁶. O número total de crianças e jovens com processos de promoção e protecção passou de 9.760, em 2002, para 25.338 em 2004. Por outro lado, as medidas aplicadas em meio natural de vida no mesmo período passaram de, 5.344 para 6.138, respetivamente. A mesma tendência crescente observou-se na aplicação de medidas de colocação (Lares e CAT): 476 medidas aplicadas em 2002 passaram a 635 no ano de 2004.

Podemos inferir que as condições atrás descritas resultam de uma maior atenção pública à violação dos direitos da criança. Nesse sentido, tal facto não pode deixar de ser reconhecido como positivo. No entanto, ele é sobretudo consequência de um agravamento da situação social dos agregados familiares menos protegidos, o que atingiu, inevitavelmente, as suas crianças e jovens (Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, 2008), Ponte, 2005 e 2012).

Se a esta ordem de ideias acrescentarmos as dificuldades que as CPCJ reportam, desde a sua criação, ao nível dos recursos humanos e logísticos, a afirmação que se segue mostra-se repleta de significado: “*Também na altura as comissões de protecção atravessavam um momento relativamente crítico, difícil...*” (Entrevistado nº 2); Todos estes indicadores, provenientes quer da academia, quer da monitorização realizada por entidades pertencentes ao Governo, contribuíram bastante para despertar a sensibilidade à temática da protecção social de menores em perigo e coloca-la na agenda política:

Do ponto de vista do feedback das ações anteriores, entendemos que esta dimensão do modelo teórico poderia ser acoplada aos saberes resultantes da aplicação da LPCJP, uma vez que esta foi a ação governativa que antecedeu o Decreto-Lei nº12/2008. A recolha e análise dos dados apontam no sentido de que, apesar de existir uma sensibilidade política à questão da protecção de crianças e jovens em perigo que ditou o agendamento desta temática, o verdadeiro feedback ocorreu num segundo momento, ou seja, já no decorrer dos trabalhos do XVII Governo Constitucional. No nosso entender,

⁵Três ordens de fatores: primeiro, o aumento gradual do número de Comissões de Protecção existentes; segundo, as orientações dadas pela CNPCJR, a partir de 2005, em que todos os processos deveriam ser abertos imediatamente após a sua sinalização à CPCJ; terceiro, o aumento do número de CPCJ que enviaram o seu Modelo de Recolha de Dados à CNPCJR, que, em 2006, pela primeira vez correspondeu ao total de CPCJ existentes

⁶ O conjunto de dados foi reunido a partir das informações compiladas ao longo das audições: não obedecem a nenhuma recolha sistemática e a sua inclusão no presente relatório pretende simplesmente introduzir algum referencial quantitativo na matéria em apreciação.

tal parece-nos coerente com a intenção programática de avaliar a LPCJP. Esses trabalhos geraram um feedback mais aprofundado e enriquecedor da ação governativa que se seguiu, pois apontaram para o problema específico da falta de regulamentação da LPCJP, elevando-o à agenda mais restrita de decisão do governo.

Assim, parece-nos pertinente salientar, por um lado, algumas questões recorrentemente referidas no Relatório de Avaliação da Comissão Parlamentar (2005), reveladoras de sistemas que careciam de alguma intervenção corretiva. No que se refere à aplicação da lei e ao funcionamento das CPCJ são identificados os seguintes constrangimentos: *“uma cultura burocrática, que impõe a definição de mecanismos e medidas que a curto prazo mudem procedimentos e os uniformizem; insuficiência de protocolos de actuação inter-institucional que determinam o que cada serviço deve fazer em cada situação concreta; falta de regulamentação da lei, de forma a delimitar as competências das CPCJ; falta de disponibilidade e formação dos técnicos, devido à indefinição dos critérios de afectação dos técnicos às CPCJ (formação, tempo e disponibilidade); a ausência de instrumentos de avaliação do trabalho desempenhado pelas CPCJ.”*

Por outro lado, é de referir que quando questionados sobre como é que o governo se apercebeu que existia um problema na aplicação das medidas de proteção em meio natural de vida, uma resposta esclarecedora revelou o feedback decorrente de reuniões de avaliação específicas: *“Não só porque eram questões identificadas nas ações de formação, mas também porque nas diferentes reuniões de coordenação que nós íamos fazendo íamos identificando estas... estas fragilidades.”* (Entrevistado nº 1).

O modelo dos *Multiple Streams* indica, por último, que no processo de transformação de condições sociais em problemas políticos podem intervir certos eventos, crises ou símbolos, evidenciados pela cobertura jornalística. No seu trabalho “Crianças nos media”, Cristina Ponte (2005) refere que no período 1995-2000, o jornal *Diário de Notícias* relatou um número crescente de casos de crianças que fugiam de casa, que viviam a violência doméstica e a dor física. As temáticas da criança abandonada e maltratada, da criança delinquente e da pedofilia preencheram cada vez mais o espaço jornalístico, assim como conclusões de estudos académicos, colóquios ou programas políticos, numa nova aproximação aos leitores e às crianças como seres sociais. Numa atualização do seu trabalho, Ponte (2012) analisou as notícias dos jornais *Diário de Notícias*, *Público*, *Jornal de Notícias* e *Correio da Manhã* referentes a crianças e jovens, no período 2005-2007. Confirmou, em primeiro lugar, a tendência de crescimento da presença das crianças nos jornais. Ao mesmo tempo, verificou que o tema do Risco Social dominou os quatro jornais, com quase 40% das peças. Neste período (que coincidiu com os conteúdos programáticos do XVII Governo Constitucional e o respetivo agendamento da necessidade de avaliar a LPCJP), as notícias sobre maus-tratos e violência sexual quase duplicaram, particularmente influenciadas pela expansão da ameaça de abuso sexual, no pós-Casa Pia (evento determinante na captura de atenção pelo choque que causou). A autora refere ainda:

“O ano de 2005 foi marcado pela cobertura extensiva de casos de maus tratos físicos extremos (como o caso Joana, a menina desaparecida no Algarve, ou o caso Vanessa, a menina que apareceu morta no rio Douro), como folhetim, da detenção ao julgamento, e pela sua discussão no espaço de opinião, nalguns momentos a articular-se com questões relacionadas com a resposta das Comissões de Protecção.” (Ponte: 2012:159):

Ora, tudo isto está a par de várias afirmações decorrentes das entrevistas. Nesse sentido, o excerto seguinte assume-se demasiadamente rico para se excluir desta análise:

“Também na altura as comissões de protecção atravessavam um momento relativamente crítico, difícil, porque como a visibilidade dos casos era muito grande, os casos de maus tratos, até de mortes que infelizmente acontecem por vezes nessa área... (...) Quando há uma percepção que existem níveis de risco elevados, ela é uma percepção muito generalizada, não é? E a... como é que eu lhe hei-de explicar isto agora... a ideia que eu tinha, que tenho, mas isto na altura... é que o sistema de protecção sofre muito com situações de traumas, ou seja, quando há um caso grave, todo o sistema é abalado. E portanto, tudo o que se possa investir na prevenção, hum... defende o sistema. (...) e por isso mesmo dar mais meios e mais alternativas para o sistema foi por nós visto como uma questão... essa iniciativa não é uma iniciativa isolada. É uma iniciativa num quadro político muito preciso; não esqueçamos também que foi uma altura em que situações que foram muito mediáticas, como as situações da Casa Pia, eram ainda muito presentes. Havia essa necessidade de tentar construir um sistema mais forte possível.” (Entrevistado nº 2).

Todas estas variáveis (indicadores estatísticos, feedback de ações passadas e eventos ou crises marcantes) contribuíram para dar a conhecer condições sociais mas, tal como nos indica Kingdon, não as transformaram automaticamente em problemas políticos. Estes são construções sociais e dependem fortemente da percepção e interpretação daqueles que dirigem e rodeiam o Governo. O modelo teórico dos Fluxos Múltiplos sugere que as condições sociais são transformadas em problemas políticos através de diferentes formas: a) violação de valores importantes para a comunidade política que detém o poder; b) comparações internacionais e c) impacto da categoria de classificação do problema.

A análise dos dados referentes à construção do problema aqui em causa, recordamos, a necessidade de regulamentar as medidas de protecção em meio natural de vida (previstas no artg. 35º da LPCJP) e estabelecer padrões de qualidade para a intervenção técnica, sugere que a questão dos valores foi determinante para a construção e definição do problema. O XVII Governo Constitucional mostrava-se fortemente em desacordo com o legado das políticas sociais da legislatura anterior referindo, no seu programa: *“Os Governos PSD/PP ficarão conhecidos como os responsáveis pelo enfraquecimento das políticas sociais”*. Por essa razão, é expressa a intenção de construir uma nova geração de políticas assente em valores que representem *“... um novo impulso no reforço da protecção social, sempre e cada vez mais baseada na diferenciação positiva das prestações face às diversas situações de risco”*. Tendo estes valores como base do seu trabalho legislativo, entende-se a

especial atenção à temática das crianças e jovens em perigo e a transformação das condições sociais descritas em problema político. Existiu uma clara intenção de alterar o estado do sistema.

Por outro lado, parece-nos que a categoria do problema, a saber, crianças e jovens em perigo, foi determinante na construção do problema, num contexto onde nunca foi tão pública a condição da infância e a vontade de a proteger. Esta categoria estrutura a percepção dos atores políticos e afeta a sua sensibilidade: *“tudo isto tem um impacto político, um impacto legislativo, as pessoas são sensíveis.”* (Entrevistado nº 2). A decisão de atuar sobre esta matéria está intimamente ligada com uma representação simbólica do modelo de bem-estar para crianças e jovens, e com a intenção de denunciar e corrigir violações dos seus direitos.

CAPÍTULO VIII – O FLUXO DAS SOLUÇÕES

Neste segundo fluxo proposto por Kingdon, o foco da análise aponta para o conjunto de alternativas de política e soluções disponíveis para os problemas. Fiel à lógica do modelo “garbage can” proposto por March, Olsen e Cohen (Cohen *et al*, 1972), o autor propõe uma explicação do processo de geração de alternativas por analogia ao processo biológico de seleção natural, deixando a ressalva de que as ideias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas com a percepção de problemas específicos. Assim como moléculas flutuam naquilo que os biólogos chamam de “caldo primordial”, antes da origem da vida, da mesma forma as ideias acerca de soluções para determinados problemas são geradas em comunidades políticas e flutuam num “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Tais comunidades são normalmente compostas por especialistas (investigadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, académicos, grupos de interesse, entre outros) que compartilham uma preocupação em determinada área de política e divulgam as suas ideias participando em reuniões, conversas informais, estudos e audições. Sendo assim, iremos repartir a análise do fluxo das soluções em duas partes. Na primeira, analisaremos as comunidades políticas (*policy communities*), os atores presentes nas mesmas (lançando pistas para a identificação dos empreendedores políticos), e a metodologia segundo a qual o governo começou por abordar a problemática das crianças e jovens em perigo, particularmente a necessidade de regulamentar a execução das medidas em meio natural de vida. Num segundo momento, daremos especial ênfase ao processo de criação de alternativas de política, aos critérios que ajudaram a seleção de soluções e, por fim, analisaremos com mais detalhe o Decreto-Lei nº 12/2008, a proposta escolhida e promulgada.

No decurso do seu trabalho, John Kingdon percebeu que alternativas de política, propostas e soluções são geradas em comunidades de especialistas que podem incluir, como já dissemos, investigadores, consultores, analistas ou atores chave de determinados grupos de interesse ou de organismos públicos relevantes na matéria que se está a tratar. Os indivíduos que as compõem estão, portanto, localizados em diferentes partes do sistema político e são detentores de opiniões e interesses potencialmente diversos. Assim, as *policy communities* vão formando grupos mais ou menos fragmentados. O autor faz, no entanto, a ressalva de que este grupo de participantes é relativamente invisível, pelo menos para o público em geral. Em consonância verificámos, no decorrer desta pesquisa, que a informação sobre como e onde foram geradas as propostas de solução para o problema que analisamos foi essencialmente recolhida através das entrevistas. Naquilo que fomos capazes de perceber, os documentos oficialmente produzidos pelo XVII Governo Constitucional são bastante ricos em dados sobre as intenções subjacentes à sua atuação legislativa, sobre as medidas e metas já devidamente desenhadas. Contudo, foi no diálogo com os principais responsáveis políticos sobre esta matéria que percebemos claramente a metodologia dos trabalhos.

Num primeiro momento, ainda quando o problema é definido genericamente como algo que não corre bem no funcionamento do Sistema de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo, o XVII

Governo Constitucional começa por agendar soluções que passam por avaliar a LPCJP e o modelo de funcionamento das CPCJ. Assim, depois de eleito, começou por pôr em marcha tais intenções. Nesse sentido, a Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias deliberou, em 22 de Junho de 2005, proceder à avaliação dos sistemas de acolhimento, proteção e tutelares de crianças e jovens, tendo a Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades a responsabilidade da coordenação e execução daquela avaliação. Entendeu-se fazer a avaliação através de audições a entidades com responsabilidade nesta área, e que permitissem reunir informação fundamental relativa à:

- Identificação das linhas de orientação política;
- Identificação dos princípios orientadores e dos seus pressupostos;
- Identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelas entidades responsáveis pela sua formulação e execução;
- Identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelas equipas técnicas de avaliação;
- Identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelos atores da execução dos sistemas em avaliação.

Com o objetivo atrás referido a Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades aprovou, entre 27 de Setembro de 2005 e 17 de Janeiro de 2006, o mapa das entidades a ouvir. No relatório produzido pela Subcomissão, a lista das entidades auscultadas ocupa um total de duas páginas, pelo que as não poderemos referir aqui na sua totalidade; anunciaremos apenas algumas com o intuito de identificar alguns dos atores e eventuais empreendedores envolvidos nas comunidades políticas. Assim, entre os meses de outubro de 2005 e março de 2006, foram ouvidos, por exemplo, o presidente da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, o presidente do Instituto da Segurança Social, elementos de várias CPCJ, do Grupo de Trabalho coordenador da LPCJP, de diversas instituições de acolhimento e das entidades com competência em matéria de proteção da infância; pediatras, pedopsiquiatras e outros especialistas de saúde e também a equipa responsável pelo estudo Maus-Tratos Infantis em Portugal.

De todo esse trabalho resultou uma identificação clara dos constrangimentos referidos aquando do fluxo do problema, mas também algumas propostas de reflexão e recomendações. No que diz respeito aos conteúdos e intenções subjacentes ao DL 12/2008, o relatório final parece dar algumas indicações concretas, nomeadamente: *“Os técnicos têm que ser cuidadosamente recrutados, e devem ser especializados na matéria; é necessário proceder à clarificação das competências dos vários intervenientes (CPCJ, MP, tribunais, autarquias, rede social) e respetiva responsabilização; regulamentação das medidas de promoção e proteção; integração de metodologias de avaliação em todos os procedimentos de acolhimento, proteção e tutelares.”*

As informações recolhidas na realização das entrevistas abrem ainda mais caminhos para a compreensão dos espaços e atores envolvidos no processo de formulação de soluções políticas. A ex-Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação, associada ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social do XVII Governo Constitucional levanta o véu sobre esse processo, dizendo-nos: *“Nós tomamos posse no 1º semestre de 2005. Depois, até ao final do ano ainda fiz a primeira reunião com as CPJC.”*. Acrescenta, ainda: *“eu enquanto membro do governo responsável por aquela área passei a fazer reuniões com todas as CPCJ de seis em seis meses. Com todas! Em todo o país... portanto, por distrito. (...) Nestas reuniões com as comissões de proteção estavam sempre os dirigentes distritais que representavam a saúde, a educação, as forças de segurança, hm... depois no núcleo restrito passamos a trabalhar respostas e medidas que pudessem ajudar resolver aqueles problemas. Foi essa a metodologia.”* Assim, *“fomos recolhendo, a partir dessas reuniões muitas daquelas que foram as premissas que depois estiveram na origem de todas as alterações legislativas que fomos fazendo.”*.

Vemos, portanto, que a comunidade política responsável pela criação de soluções nesta área funcionava em duas modalidades. Na modalidade alargada, onde eram auscultados os atores no terreno, diretamente responsáveis por dar pareceres e/ou aplicar, entre outras, as medidas de proteção em meio natural de vida das crianças e jovens em perigo. Falamos não só dos técnicos das CPCJ mas também dos representantes das entidades subsidiárias no sistema de proteção, com competências em matéria de infância. Seguidamente, os trabalhos decorriam em modalidade restrita, num espaço onde se cruzavam

“os técnicos da segurança social que trabalhavam comigo, o presidente da comissão nacional de proteção de crianças e jovens, os próprios peritos e adjuntos que trabalhavam no meu gabinete, o presidente da segurança social. Foi depois daí, do trabalho de sínteses dessas reuniões, das preocupações que já trazíamos, daquelas com que ficamos depois destas reuniões que houve todo um conjunto de decisões que saíram naturalmente...” (Entrevistado nº 1).

Estas afirmações vão de encontro à perceção do segundo entrevistado: *“Ao nível do desenvolvimento das medidas atribuíam uma importância grande à comunidade técnico-científica que se relaciona com esta área”* (Entrevistado nº 2). Estamos, portanto, perante pessoas muito próximas do sistema, com bastante conhecimento e com capacidade para refletir acerca da realidade que integram e fazer ouvir as suas opiniões:

“Repare, nós estamos a falar de um sistema onde há pessoas que têm quase uma vida inteira construída nesta área de trabalho... há aqui uma constelação de instituições, dos centros de acolhimento, as pessoas da CPCJ, as pessoas na área da segurança social que tratavam das questões de seguimento dos processos de adoção e por aí fora, e a comunidade científica muito ligada ao direito da família, juízes muito treinados na abordagem prática da aplicação das medidas... eu acho que o esforço que foi feito é muito tributário dessas pessoas. (...) De facto as pessoas das CPCJ são as pessoas que têm o conhecimento e porquê, porque elas agem em várias áreas. Agem nas situações

de risco junto das famílias, são elas muitas vezes que têm um papel importante na inserção das crianças nas instituições, ou estão próximas das situações de autonomia de vida.” (Entrevistado nº 2).

Finalmente, é de realçar uma outra entidade presente neste contexto de definição de soluções, ainda que as suas contribuições tenham sido mais no sentido das medidas de acolhimento: *“Houve reuniões que fizemos também com a UNICEF. Não a UNICEF portuguesa, mas a UNICEF a nível internacional foi muito importante... um parceiro extraordinário, nomeadamente para reformularmos o acolhimento.”* (Entrevistado nº 1).

Olhemos agora para o processo de formulação de soluções. Kingdon afirma que a geração de alternativas políticas assemelha-se a um processo de seleção natural, onde no caldo primordial flutuam ideias que competem entre si, formam combinações e mutações. Por essa razão, as origens das políticas podem ser um pouco obscuras, difíceis de captar, de prever, de explicar ou estruturar. Neste domínio, a informação privilegiada dos decisores políticos é vital, pois este é um processo de construção e de reformulação que não se faz de um momento para o outro.

Através das entrevistas percebemos que a intenção do Governo era, desde o início, procurar fazer uma reflexão alargada sobre a proteção de crianças e jovens em perigo e assim levar a bom porto os seus desejos programáticos. Mas, se, por um lado, as reuniões de trabalho com as CPCJ e com todos os técnicos e consultores foram importantes para identificar as fragilidades do sistema, por outro, o processo de construção de soluções não foi sempre fácil:

“Em 2005 as primeiras reuniões eram extremamente reivindicativas. Sei lá, desde não terem papel higiénico, a não terem uma resma de papel, a não terem hipótese de fazerem acompanhamento a uma família, ou ir a situação de emergência. Depois passámos... eu diria que no ano seguinte, ou então em 2007 já, passámos para uma fase muito mais construtiva, não é, onde já não era a reivindicação pura mas... contributos e ajuda para aperfeiçoar permanentemente, e para ajudar a construir.” (Entrevistado nº 1).

Estas afirmações recordam-nos acerca do quão importante é relembrar que o processo político nem sempre obedece a uma lógica puramente racional onde os decisores políticos fazem as suas escolhas a partir de um conjunto de alternativas muito bem definido à partida. Ao longo do caminho, uma variedade de ideias é lançada para a discussão e as soluções evoluem a partir daí num processo onde algumas sobrevivem e outras não. A criação de políticas é, nesse sentido, equivalente a um desenvolvimento de puzzles e vínculos intelectuais, sendo necessário, em algum momento, retirar os participantes da discussão pura ou da busca de determinados interesses, e definir uma orientação. Parafraseando Kingdon, os conteúdos das ideias, longe de serem meras racionalizações, constituem parte integral da decisão política (2003: 120). Muitas vezes, à medida que os atores políticos e aqueles que os rodeiam encontram ideias e propostas, avaliam-nas e discutem-nas, percebem argumentos favoráveis ou contrários à sua aplicação, acabando por resolver ou, pelo contrário, complicar os dilemas em cima da mesa. No caso da avaliação da LPCJP e da aplicação das medidas em meio

natural de vida, quando questionado sobre as propostas consideradas, o primeiro entrevistado esclareceu:

“Nós sabíamos qual era o problema que tínhamos para resolver e a partir daí fomos... usando a expressão... partindo pedra, pondo ideias em cima da mesa, ver quais as que eram exequíveis, aquelas que não se conseguiam resolver e a forma como as podíamos financiar; isso foi determinante, claro, para poder negociar com os meus colegas de governo os orçamentos.” (Entrevistado nº 1).

Esta afirmação relembra o que Kingdon refere acerca da importância das ideias, a par dos conceitos de poder, influência e interesses, para a compreensão da formulação de políticas públicas. Há medida que os decisores e os intervenientes nas comunidades políticas encontram ideias e soluções, procedem igualmente à sua avaliação, discutem opiniões, apontam evidências empíricas, lançam argumentos a favor ou contra num processo de persuasão e negociação.

Neste processo, os incentivos dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) são importantíssimos, pois estes atores tem uma grande proximidade com o tema em discussão, mostrando-se disponíveis para apresentar e defender ideias específicas e a investir o seu tempo e os seus recursos na esperança de um retorno futuro (soluções e valores que querem ver influenciar a agenda e a formulação de políticas, fazer prevalecer a sua ideologia ou mesmo os seus interesses pessoais). Iremos dedicar um capítulo específico para a análise da atuação dos empreendedores políticos. Não obstante, parece-nos pertinente incluir nesta dimensão da análise o conceito de *softening up*, definido por Kingdon. Em certo grau, as ideias sobre soluções para problemas circulam livremente nas comunidades políticas. Contudo, os sempre atentos empreendedores ou mesmo os responsáveis pelos trabalhos legislativos, não permitem que o processo seja completamente fluido, e tendem a fazer “amolecer” as suas ideias nas comunidades políticas. Na nossa investigação, este aspeto foi particularmente visível na seguinte afirmação:

“Quando começamos a mexer com alguns interesses instalados as pessoas não gostam. Mas continuam a invocar, em vão, o superior interesse da criança... As instituições, por exemplo, de início tiveram grandes resistências, mas depois foram aderindo, obviamente. Porque nós fomos, efetivamente, fazendo mudanças. E fomos estabelecendo metas, e foram sendo metas graduais.” (Entrevistado nº 1).

É, contudo, pertinente fazer aqui uma pequena chamada de atenção. Apesar de as ideias serem um fator importante no processo de agendamento e formulação das políticas públicas, e de este ser, muitas vezes, um processo pouco racional e calculista, no decorrer desta investigação percebemos que o governo não age de forma puramente espontânea. Antes, sente necessidade de obter uma base de ação relativamente estável, sólida, comumente aceite pelos participantes do processo pré-decisório. Seguidamente, apresentaremos algumas ideias e medidas que foram desenhadas com o intuito de fortalecer o sistema de proteção social das crianças e jovens em perigo. Para perceber a importância da estabilidade das ideias, avançaremos também os principais critérios que influenciaram a sobrevivência da solução finalmente escolhida para o problema da falta de regulamentação das medidas de proteção

em meio natural de vida e de padrões de qualidade da intervenção técnica, examinando com relativa minúcia os conteúdos do DL 12/2008.

TRANSFORMAÇÃO DAS IDEIAS EM SOLUÇÕES

De um modo geral, as soluções apresentadas pelo Governo para fortalecer o apoio social às crianças e jovens em perigo eram orientadas pelos princípios da igualdade de oportunidades, cidadania, responsabilidade, participação, integração e multidimensionalidade, e pelo princípio da intervenção local (Políticas para a Infância em Portugal na Área da Segurança Social, 2007). Ainda que não dissociada das linhas orientadoras internacionais/europeias em matéria de Infância, a intervenção em Portugal assentou em documentos estratégicos específicos como o Programa do XVII Governo Constitucional, a Iniciativa para a Infância e Adolescência (INIA), o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) e as Grandes Opções do Plano 2005-2009. Neste último documento, que especificava as principais linhas de ação e medidas a aplicar, O XVII Governo Constitucional anunciava que tinha um propósito no reforço da coesão social. Para tal objetivo prevê *“adoptar e regulamentar um conjunto de medidas de protecção e inserção de crianças e jovens em perigo, privilegiando o reforço das competências parentais e equilíbrio funcional das respectivas famílias”*.

Já o PNAI 2006-2008, contemporâneo do decorrer do fluxo das soluções, apontava como um dos objetivos centrais do XVII Governo *“tender para a eliminação das situações de exclusão social que atingem as crianças e dar-lhes todas as oportunidades de uma boa inserção social”*. Percebemos, deste modo, os esforços do Governo no garante de um conjunto de metas e medidas que procuravam articular uma estratégia de fortalecimento à promoção de direitos e de proteção social das crianças. As soluções apresentadas apontavam no sentido de desenhar as devidas respostas institucionais que têm como objetivo promover o superior interesse da criança, com especial enfoque na criação de alternativas que garantam a prevalência na família e o apoio aos jovens no seu processo de autonomia (PNAI, 2006-2008). Para além disso, o Governo aposta na adoção de políticas que apoiem e reforcem as condições das famílias e o papel dos pais junto dos seus filhos, numa lógica reparadora mas também e sobretudo preventiva: *“Queremos garantir as melhores condições para o bem-estar das crianças apoiando os pais no exercício de uma parentalidade positiva.”* (Políticas para a Infância em Portugal na Área da Segurança Social, 2007).

No campo específico das medidas de proteção e promoção dos direitos das crianças e jovens em perigo aplicadas em meio natural de vida, tudo o que analisamos até aqui, a par do preâmbulo do Decreto-Lei que as regulamenta, indica que esta era uma solução devidamente pensada mas que não é inteiramente inovadora, no sentido em que se tratava de um regulamento previsto em 1999, aquando da LPCJP. O mesmo confirma o segundo entrevistado ao referir que a opção foi a de *“ não partir para uma espécie de aventura de tudo refazer mas partir da estrutura do sistema de proteção, valorizá-la e*

fortalecê-la.” (Entrevistado nº 2). Este é um facto que se mostrará bastante importante na nossa análise, principalmente para o momento da convergência dos três fluxos. Ao mesmo tempo, verificamos na prática um outro aspeto do modelo de Kingdon, nomeadamente a questão que se refere às origens das ideias e soluções. O autor refere que ideias completamente novas não aparecem frequentemente, nem sequer de forma repentina. Pelo contrário, os indivíduos tendem a recombina elementos que lhes são familiares numa nova estrutura ou proposta. Na sua opinião, a mudança política, no aspecto das soluções, está mais próxima de processos de recombinação do que mutação. A mudança de política que é central neste trabalho, a regulamentação das medidas em meio natural de vida, aparece-se, assim, numa perspetiva de continuidade do paradigma de proteção que se tinha vindo a instalar desde a reforma do direito de menores (1999).

Deste modo, o DL 12/2008 veio clarificar alguns conceitos ainda dúbios da LPCJP, como por exemplo, o conceito de “pais” no qual se inclui também agora o representante legal ou a pessoa que tenha a guarda de facto da criança ou jovem. São também clarificados os conceitos de “familiar acolhedor”, “pessoa idónea” e “agregado familiar”.

O DL 12/2008 vem exigir que a intervenção seja mais centrada e próxima da família. Assim, regulamentou a natureza e caracterização do apoio económico, que consiste na atribuição de uma prestação pecuniária a pagar pelos serviços distritais da segurança social, que tem como limite máximo o equivalente ao valor do subsídio mensal fixado para a medida de acolhimento familiar, sem prejuízo de esse montante poder ser completado com o pagamento de despesas relacionadas com a aquisição do equipamento indispensável ao alojamento da criança ou do jovem; realizou também os mesmos esclarecimentos para os apoios psicopedagógico e social, definindo-os claramente. O apoio psicopedagógico é direcionado no sentido de obter, simultaneamente, o desenvolvimento integral da criança ou do jovem, e de interagir esse desenvolvimento com a integração dos mesmos nos seus agregados familiares. O apoio social é concretizado em medidas de criação de condições adequadas a garantir a alimentação, higiene, saúde, segurança, educação e bem-estar da criança ou do jovem e do seu agregado familiar, desenvolver as suas competências pessoais, sociais e profissionais, apoio, aconselhamento, criação de interações positivas com o agregado familiar e a participação em atividades no meio comunitário, como a escola, os vizinhos e o meio profissional. O DL 12/2008 deixou-se, porém, para ulterior diploma, a definição dos conteúdos e duração dos programas de educação parental.

Por outro lado, a execução das medidas deve agora obedecer a um plano de intervenção devidamente estruturado em termos operacionais e de atores envolvidos; as fases de execução e de revisão das medidas são elencadas, apelando, desta forma, a procedimentos e práticas que antes não estavam descritas em qualquer documento legal. No que concerne às entidades responsáveis, nomeadamente as equipas das CPCJ, o decreto estabelece as suas competências e tarefas específicas, esclarece quanto à composição das equipas técnicas e torna obrigatória a formação especializada. Para

além disso, define também critérios para o acompanhamento e monitorização da aplicação das medidas.

Por último, a medida de apoio para a autonomia de vida mereceu por parte do DL 12/2008 uma ampla regulamentação no sentido de se concretizar as condições necessárias a uma autonomia do jovem nos contextos escolar, profissional e social bem como o fortalecimento de relações com outros e com o próprio jovem. Assim, foi dedicado um capítulo específico às regras de execução e de cessação da medida.

Os recursos financeiros e as orientações para a capacitação dos serviços e das famílias são apontados como os principais instrumentos ou meios de ação a serem postos em prática. Assim, a proposta anunciada pelo Governo preenche critérios que a tornam praticável e aceite no contexto político, como por exemplo, valores de proteção social amplamente partilhados, viabilidade técnica e orçamental. Esta solução teve, no seu desenho e percurso, mais hipóteses de alcançar a agenda de decisão do governo.

“Como lhe dizia há pouco, havia um compromisso. E depois foi encontrada a melhor forma. Tive que negociar com o meu colega, com o Secretário de Estado da Segurança Social, para inscrever no orçamento da segurança social verbas para reformular o acolhimento, para capacitar as CPCJ... e quando digo capacitar digo para puderem ter meios, para puderem ter o computador que não tinham, para puderem usar viaturas, para fazerem formação... cada técnico fez dezenas de horas de formação, portanto tudo isto teve de ter a respetiva contrapartida no orçamento da Segurança Social... quem negociava com as finanças era o meu colega da SS. Eu tinha de negociar com ele. E é óbvio que tentámos sempre encontrar... não vou dizer que ele me disse sempre que sim à primeira, foi um processo de negociação sabendo que, as instruções quer do Primeiro Ministro quer o Ministro da tutela foram sempre “é para fazer”. Vamos encontrar a forma mais racional, mais eficiente, mas também mais eficaz para o poder fazer” (Entrevistado nº 1).

CAPÍTULO IX – O FLUXO DO CONTEXTO POLÍTICO

O fluxo do contexto político (*political stream*) é o terceiro elemento do modelo teórico de John Kingdon. Segundo o autor, este é um fluxo que segue uma lógica própria, um pouco à margem do fluxo dos problemas ou das soluções políticas. Neste fluxo, variáveis como o humor nacional, os resultados eleitorais, o início de uma nova legislatura, mudanças na administração ou a atuação de grupos de interesse exercem influência sobre o sistema político e sobre os seus atores. Estes acontecimentos acabam por afetar o processo de agendamento e formulação de políticas públicas à medida que determinados assuntos se tornam proeminentes e outros são relegados para segundo plano, esperando um momento mais propício para reemergirem.

O CLIMA SOCIAL⁷

Kingdon fala, em primeiro lugar, de um clima social que afeta o contexto político onde os governos definem a sua agenda. Trata-se de um ambiente específico onde diversas pessoas, dentro e fora do governo, compartilham as mesmas questões e/ou preocupações, assim como a percepção de que tal clima pode vir a alterar-se no futuro. Estas mudanças no humor nacional são de extrema importância uma vez que possibilitam a criação de um “solo fértil” para algumas ideias germinarem, ajudando a explicar porque alguns assuntos alcançam a agenda do governo e outros são descartados. Nas suas palavras, Kingdon afirma: “*People in and around government sense a national mood*” (Kingdon, 2003: 146). A percepção de um humor nacional receptivo às ideias que o Governo consigo transporta tem uma implicação direta na promoção e inclusão de itens nas suas agendas e programas. Neste sentido, parece-nos que a afirmação seguinte, proveniente das entrevistas, encontra a sua posição pertinente na análise que aqui fazemos:

“*Nós temos de enquadrar essas iniciativas no momento em que... eu diria que talvez a sensibilidade social e a percepção política da área das crianças e jovens em risco e em situações de abandono, ou desvantagem significativa era muito atual. Nessa altura havia de facto uma atenção particular a essa problemática.*” (Entrevistado nº 1).

O entrevistado informa-nos que para o XVII Governo Constitucional era clara a percepção de um clima nacional mais sensível e predisposto a abordar a problemática em causa. Nesse sentido, a curiosidade epistemológica leva-nos a indagar acerca da origem ou da “localização” mais concreta de tal ambiente descrito. Ora, neste ponto, devemos confessar que foi necessário realizar uma reflexão mais cuidada, pois algumas das críticas ao modelo do *Multiple Streams* começaram a ecoar, nomeadamente no que diz respeito à estrutura de análise que o modelo apresenta. Neste domínio, foi-nos difícil estabelecer fronteiras claras entre a percepção do humor nacional e a percepção das condições

⁷ Tradução próprio do termo original de Kingdon: “*national mood*”.

e problemas referida aquando do primeiro fluxo. Parece-nos existir uma sobreposição não fácil de deslindar entre as variáveis que moldaram a percepção do problema (indicadores estatísticos, eventos e símbolos marcantes, por exemplo) e os dados que contribuíram para a percepção de que a Legislatura 2005-2009 era o tempo propício para se abordar politicamente a temática da proteção de crianças e jovens, uma vez que na base dos dois elementos está um contexto onde nunca foi tão pública a condição da infância e a vontade de a proteger. É certo que Kingdon refere também que ser difícil encontrar uma resposta precisa relativamente à localização concreta deste humor nacional (Kingdon, 2003: 149). No entanto, as pistas que fornece contribuem um pouco mais para a confusão que aqui descrevemos pois refere que os membros do governo estabelecem muitas conversas informais com elites, grupos de interesse, e estão especialmente atentos às notícias. Ora, muitos destes canais de comunicação identificados, principalmente os *media*, são os mesmo utilizados na captação do problema, como referimos no primeiro fluxo. Tal sobreposição de fontes de informação não põe em causa, na nossa perspectiva, o modelo de Kingdon, mas é um aspeto interessante a ter em conta nesta análise e que pode lançar algumas pistas para as conclusões acerca da aplicação do modelo numa área de política e num sistema político diferentes da sua aplicação original.

Na tentativa de ultrapassar este obstáculo, e por uma questão de efetuar uma análise o mais aprofundada possível, tentamos perceber as mudanças que ocorreram na sociedade e que originaram este clima propício à intervenção política, muito estimulados igualmente pela seguinte indagação de um entrevistado: *“Todas essas iniciativas são iniciativas de um quadro de grande sensibilidade da comunidade... talvez até mais do que agora, provavelmente porque... não sei fazer essa análise, mas talvez porque os problemas têm melhor enquadramento...”* (Entrevistado nº 1).

Assim, compreendemos que nos primeiros anos do século XX, os “menores delinquentes” e os “menores em perigo” surgiram como uma preocupação autónoma do Direito e dos Tribunais, tornando-se cada vez mais generalizada a ideia de que ao Estado cumpre intervir na sua proteção, educação e correção (Pedroso e Fonseca, 1999; Pedroso e Gomes, 2002). Esta nova preocupação ganhou ainda maior expressão na sequência do surgimento e consolidação de uma nova forma política de Estado, o Estado-Providência, que operou transformações no Judiciário (Pedroso e Gomes, 2002). No Estado-Providência, estabeleceu-se um novo paradigma assente na lógica das práticas públicas para gerar situações capazes de dar resposta aos novos problemas sociais. Na esfera do social, a intenção de reduzir as incertezas foi colocada no centro da intervenção do Estado e na génese da expansão das políticas públicas nesta área, institucionalizando-se a solidariedade regulada pela norma e pela administração central (Mozzicafreddo, 1994).

Neste esforço de desenvolver uma cultura mais sensível à infância e juventude, particularmente no que diz respeito aos seus direitos, participaram diferentes modalidades de discurso, como por exemplo a pedagogia, a psicologia e a pediatria, que geraram conhecimento valioso sobre o desenvolvimento pessoal e social do ser humano, e atuaram como agentes transformadores do estatuto da criança (Martins, 2004). Não obstante, é inegável o basilar contributo do Direito na génese e

definição dos direitos da criança, e na construção dos conceitos de risco e de perigo, norteadores da justiça de menores e das políticas públicas específicas que aqui nos ocupam. Na realidade, o ordenamento jurídico é um elemento fundamental da configuração social pois traduz a evolução histórica e cultural das sociedades, e projeta-se nas condutas e consciências humanas (Guibentif, 1992, Martins, 2004). Por essa razão, as interações entre o direito e as políticas públicas estabelecem-se a diferentes níveis sendo possível desdobrar as políticas públicas num emaranhado de normas, processos e arranjos institucionais mediados pelo direito (Coutinho, 2013).

Os quadros jurídico-legais corporizam, a nível nacional e internacional, os direitos humanos, garantindo a sua salvaguarda e defesa universal. Ora, uma vez estabelecidos esses critérios, consideram-se como potencialmente perigosas para o ser humano todas as situações que se afastem/desviem das condições definidas (Martins, 2004). Por conseguinte, é no quadro global da doutrina dos direitos do ser humano que se estabelecem os direitos das crianças, emergindo igualmente a necessidade da sua defesa em caso de um desajustamento que coloque em causa a especificidade da infância. Assim, no decorrer do último século, as crianças foram adquirindo, gradualmente, um estatuto próprio de sujeitos com direitos, pelo menos no que concerne ao campo dos princípios e dos discursos, sendo indiscutível que ocorreram alterações sociais, políticas, económicas e culturais que influenciaram novos modos de lidar com a infância e de a proteger (Tomás, 2011). Ao contrário dos adultos, à criança foi atribuído o direito à irresponsabilidade e à incompetência jurídica, uma vez que ainda não atingiu nem a autonomia de vida nem a razão, conquistas ainda dependentes do seu desenvolvimento. No dizer de Martins (2004: 74), *“as crianças ainda não atingiram a razão, o que filia este grupo a um Deus Menor...”*. Por essa razão os princípios subjacentes ao Estado de direito assimilam a noção que as crianças e jovens carecem de tutela e proteção quando os pais, ou os responsáveis legais das mesmas, não são capazes de lhe assegurar os devidos direitos individuais, sociais, económicos e culturais.

Este estatuto próprio das crianças foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas, sendo emitida, em 1924, a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança. A necessidade de especial proteção das crianças é também enunciada na Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Nações Unidas em 1959 e, posteriormente, em 1989, na Convenção dos Direitos das Crianças, entre um amplo conjunto de instrumentos elaborados sob o patrocínio de organizações internacionais dedicadas às crianças.

Toda esta evolução foi absorvida pelos documentos e práticas nacionais. Neste quadro, a Convenção dos Direitos da Criança (1989), ratificada por Portugal em 1990, assume especial relevância uma vez que possui um significado bastante próprio, e se caracteriza por um alcance atual e potencial. A CDC agrega um amplo conjunto de direitos fundamentais como os direitos políticos e civis, assim como os direitos económicos, sociais e culturais de todas as crianças, bem como as respetivas disposições para que esses mesmos direitos sejam aplicados. Ela representa a interiorização

dos discursos, atrás descritos, sendo exemplo da transformação das representações sociais sobre a infância e com repercussão nas condutas e na vida relacional destas e dos adultos.

Este novo quadro jurídico constituiu o contexto favorável às reformas ocorridas na segunda metade do século XX, especialmente a partir dos finais da década de 1980, sobre as modalidades concretas do exercício do direito de proteção, como fizemos notar anteriormente.

Não ausente de tais debates internacionais, Portugal acompanhou a evolução desta realidade, adaptando o seu sistema jurídico às ideias e diplomas legais emergentes, num processo de harmonização internacional: *“Existem, como sabe, instituições internacionais de acompanhamento das situações das crianças e os relatórios que são feitos, as recomendações ao nível do Conselho da Europa ou da UNICEF, são também um factor que contribuiu para um caldo sociopolítico...”* (Entrevistado nº 2). Não é, por isso, de estranhar que no início dos anos 2000 a sociedade portuguesa e a comunidade política estivessem tão sensíveis à questão da infância em risco. Não esqueçamos o novo modelo de proteção instaurado, num apelo à comunidade para, em parceria com o Estado, providenciar as melhores situações de bem-estar às crianças e jovens. Ora, é precisamente da comunidade portuguesa em geral que advém esta maior atenção aos direitos e condições de vida das crianças e jovens, assim como uma não conformação com as situações que colocam em perigo o seu desenvolvimento integral. Esta posição foi ainda mais vincada através da atenção e mediatização de certos casos de violência ou abandono de crianças e jovens, como destacamos no fluxo dos problemas. A importância dos meios de comunicação neste ponto é de destacar. Os *media* não só apresentam temas de conversa como também influenciam os seus termos (Ponte, 2012). No que à temática da proteção de crianças e jovens em perigo diz respeito, foram determinantes no dar a conhecer as situações concretas de risco e a alertar a sociedade e a comunidade política: *“Quando me perguntou se foi a informação de base ou o impacto mediático, eu digo-lhe que foram as duas coisas na medida em que o impacto mediático talvez tenha exigido uma maior atenção a estes problemas. Existiam casos fortemente mediatizados...”* (Entrevistado nº 2)). Este humor nacional favorável acabou por influenciar a atenção do Governo conferida à LPCJP e, mais tarde, à necessidade de regulamentação das medidas de proteção aplicadas em meio natural de vida, colocando-as na sua agenda.

O GOVERNO NO FLUXO DO CONTEXTO POLÍTICO

No domínio do contexto político, Kingdon procede a uma caracterização de todos os atores que participam no sistema e que podem influenciar a constituição da agenda governamental. Tendo em conta as já mencionadas limitações de espaço desta dissertação de mestrado, iremos apenas fazer uma breve referência aos principais atores do sistema político português que mais contribuíram para o processo de agendamento da regulamentação das medidas de proteção em meio natural de vida.

Ao contrário do que acontece no trabalho de Kingdon, centrado no caso do EUA, em Portugal o Presidente da República não é o ator mais relevante na definição da agenda política, mas sim o Governo (considerando as diferenças entre o sistema português e o norte-americano). Ainda assim, o Presidente tem a função de fiscalização sobre a atividade do Governo. No seu relacionamento com este órgão de soberania, compete-lhe nomear o Primeiro-Ministro, “ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais” das eleições para a Assembleia da República. Seguidamente deve nomear, ou exonerar, os restantes membros do Governo, "sob proposta do Primeiro-Ministro". O Presidente não detém poder legislativo, é certo. No entanto, compete-lhe promulgar (assinar) e mandar publicar as leis da Assembleia da República e os Decretos-Leis ou Decretos Regulamentares do Governo. Em termos de uma eventual influência na agenda governamental, devemos fazer notar que o Presidente não é obrigado a promulgar os diplomas, podendo, pelo contrário, vetá-los. No caso do Governo, este é obrigado a acatar o veto político, tendo, assim, de abandonar o diploma ou de lhe introduzir alterações no sentido proposto pelo Presidente da República. Ora, na formulação do DL 12/2008, o processo foi conduzido através de um consenso generalizado sobre a importância de regulamentar as medidas de proteção em meio natural de vida e, dessa forma, conferir-lhes exequibilidade. Assim, o DL 12/2008 foi visto e aprovado em Conselho de Ministros a 8 de Novembro de 2007, tendo sido promulgado a 3 de Janeiro de 2008 pelo Presidente Aníbal Cavaco Silva.

Tendo em conta o seu sistema semipresidencialista, em Portugal é o Governo que detém maior relevância e influência na definição da agenda. É este órgão de soberania que conduz a política geral do país e dirige a Administração Pública (responsável por executar a política do Estado), tendo, simultaneamente, funções políticas, legislativas e administrativas. Entre as suas funções, relevam-se aquelas que mais diretamente influenciam a agenda governamental e, em particular, a política pública em apreço nesta investigação, nomeadamente, as competências de estudar problemas e decidir sobre as melhores soluções e fazer regulamentos técnicos para que as leis possam ser cumpridas. Chefiado pelo Primeiro-Ministro, o Governo é responsável por realizar o seu Programa, documento do qual constam as principais orientações políticas e as medidas a adotar ou a propor para governar o país. O Programa do Governo é, portanto, a sua principal agenda.

Ora, a 20 de fevereiro de 2005 realizaram-se novas eleições legislativas que deram a vitória, com maioria absoluta (45,05%), ao Partido Socialista, terminando assim a legislatura anterior liderada pelo Partido Social Democrata. Enquanto órgão eleito democraticamente e dotado de legitimidade representativa no Parlamento, ao Governo competia aprovar as medidas de política que entendia como vantajosas para o país. Já exploramos anteriormente, no fluxo dos problemas, o Programa do Governo e as preocupações nele contidas acerca da proteção da infância e das crianças e jovens em perigo. No entanto, interessa aqui realçar a posição marcadamente diferente em que este novo Governo se coloca, por oposição à legislatura que o antecedeu. No agendamento das políticas sociais, o seu Programa diz o seguinte:

“Os Governos PSD/PP ficarão conhecidos como os responsáveis pelo enfraquecimento das políticas sociais”, nesse sentido, “É tempo de construir uma nova geração de políticas sociais que represente um novo impulso no reforço da proteção social, sempre e cada vez mais baseada na diferenciação positiva das prestações face às diversas situações de risco.”; “O Governo do PS será, na continuidade da reestruturação do sistema de Solidariedade e Segurança Social, o garante de uma atitude de proximidade com os cidadãos e as comunidades, e de práticas políticas promotoras da participação de todas as entidades e instituições na luta por um Portugal mais coeso em que a luta contra a pobreza e a exclusão seja a marca distintiva do crescimento e desenvolvimento de Portugal.” (Programa do XVII Governo Constitucional).

Estas afirmações parecem estar a par das conclusões de Kingdon quando refere que mudanças (*turnover*) no governo constituem uma oportunidade para a ascensão de novos assuntos à agenda. Atores diferentes trazem consigo consideráveis mudanças nas políticas que desejam levar a cabo, por referência a legislaturas anteriores. Nas suas palavras, “*Agendas change because some of the major participants change*” (Kingdon, 2003: 153).

A informação recolhida nas entrevistas complementa o que atrás se observa. Quando questionado sobre o porquê de 2008 ter sido considerado o momento propício à regulamentação de um dos aspetos da LPCJP, de 1999, um dos entrevistados prontamente respondeu: “*Porque começamos a trabalhar em 2005 e só em 2008 é que tivemos o trabalho pronto... É que tivemos condições, hm... para ter o trabalho completado. Em 2005 nós tomamos posse no 1º semestre e depois até ao final do ano ainda fiz a primeira reunião com as CPJC...*” (Entrevistado nº 1).

Assim, ao implementar as suas intenções programáticas de aprofundar o modelo de funcionamento das CPCJ e de avaliar a LPCJP, o XVII Governo Constitucional atribui tais responsabilidades à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Foi a Subcomissão da Igualdade de Oportunidades que ficou responsável por avaliar os sistemas de acolhimento, proteção e tutelares das crianças e e jovens, dando início às audições em outubro de 2005, com a Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação e o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, a Presidente da CITE, e o Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco. As audições terminaram em março de 2006, dando sentido à afirmação: “*... foi um processo de construção e de reformulação que não se faz de um momento para o outro, não é? Há toda uma fase de diagnóstico e depois de preparação das medidas.*” (Entrevistado nº 1). Este trabalho, que se materializou no já mencionado relatório de 2008, muito contribuiu para o processo de construção da agenda de decisão de governo e de procura de soluções específicas para o problema da falta de instrumentos de sustento à exequibilidade das medidas de proteção em meio natural de vida.

A INFLUÊNCIA DAS TUTELAS

Abrimos aqui espaço para abordar o que Kingdon define como “*Questions of Jurisdiction*” (numa tradução literal, ‘Questões de Jurisdição’), falando dos espaços no Governo onde são tratados os diversos assuntos, competências específicas e fronteiras entre cada ministério. O Sistema de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens em Perigo funciona até hoje como um sistema de dupla tutela entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Solidariedade Social. Recorde-se que foi o XIII Governo Constitucional (1995-1999), também liderado pelo Partido Socialista, que desenvolveu o processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema de proteção que vigorava até então, constituindo a Comissão de Reforma da Legislação de Proteção da Criança (Despacho nº 524/97). Assim, em 1998, foi criada a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (Decreto-Lei n.º 98/98). No que diz respeito ao processo de agendamento e formulação da regulamentação das medidas de proteção em meio natural de vida, o mote desta pesquisa, as entrevistas revelaram-se bastante úteis no dar a conhecer dinâmicas não tão visíveis sobre esta vertente da análise. O então Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social alertou para o seguinte:

“Também houve algumas clarificações do ponto de vista da tutela administrativa, se a memória não me falha, em que foi mais claro que uma situação que existia de alguma dúvida entre se a tutela do sistema era da área da solidariedade ou da justiça, foi clarificado pelo governo da altura que a responsabilidade era da área da segurança social.” (Entrevistado nº 2).

Tal afirmação revelou a necessidade de aprofundar a pesquisa.

Nas suas primícias, as então Comissões de Proteção de Menores, eram dependentes do Ministério da Justiça, constituindo-se como uma primeira experiência de proteção de menores por via administrativa. Mais tarde, no processo de reforma que Portugal empreendeu, quer a CNPCJP quer as várias CPCJ (que sucederem às Comissões de Proteção de Menores), foram declaradas instaladas por portaria conjunta dos Ministros da Justiça e do Trabalho e Solidariedade Social, instituindo a tutela dupla. Mas foi apenas na legislatura 2005-2009 que tal situação foi revista, clarificando-se que a componente operacional da proteção e do funcionamento das CPCJ ficaria a cargo do Ministério da Solidariedade Social. Dito por outras palavras, o sistema foi concebido e manteve-se como um sistema de dupla tutela. No entanto, na dimensão operacional, o acompanhamento de todo o processo de proteção e da atuação das CPCJ passou a ser feito apenas na área da Segurança e Solidariedade Social. É essa clarificação que encontramos na Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (DL n.º 211/2006, de 27 de Outubro⁸): “*Na prossecução da sua missão, são atribuições do MTSS: Promover a protecção e a inserção social das crianças e jovens em risco. (...) No âmbito do MTSS funcionam ainda: a) A Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco;*”. Este novo dado não poderia ser ignorado, pois lança pistas importantíssimos para a compreensão do acesso

⁸ Cujas mais recente revisão consta de 2010 (DL n.º 124/2010, de 17/11), mas não altera esta dimensão operacional.

à agenda do governo da necessidade de regulamentar as medidas de proteção aplicadas em meio natural de vida. Repare-se: são inúmeros os potenciais itens de agenda que nunca alcançam suficiente atenção por parte dos decisores políticos. Entre algumas das razões para tal, Kingdon aponta as indefinições de tutela ou, nos seus termos, de jurisdição. Nesse sentido, um assunto pode ser ignorado através do raciocínio de que ele está a ser tratado “*somewhere else*” (Kingdon, 2003: 158). No caso das tutelas conjuntas, tal dificuldade é acentuada, como aqui se verificou, até mesmo pelo discurso dos entrevistados: “*Eu julgo que na área da justiça essa [a regulamentação das medidas] é uma peça entre milhares de outras questões de natureza jurídica...*” (Entrevistado nº 2). Não esqueçamos também que a problemática aqui em causa integra uma agenda muito específica dentro das grandes políticas setoriais, nomeadamente nas políticas gerais de apoio à família e à primeira infância, podendo ser facilmente relegada para segundo plano perante outros assuntos compreendidos como mais prementes. Por essa razão, a mudança operacional que fizemos notar é de extrema relevância para o agendamento e formulação do DL 12/2008, pois conferiu um evidente foco sobre o funcionamento do sistema de proteção e das CPCJ, lançando pistas para a abertura de uma janela de oportunidade para a mudança política, como faremos notar no capítulo que se segue.

CAPÍTULO X - A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS E A MUDANÇA NA AGENDA POLÍTICA ATRAVÉS DA AÇÃO DOS EMPREENDEDORES

Nos capítulos anteriores consideramos cada um dos fluxos que, segundo Kingdon, permeiam o sistema político e contribuem para que um tema ingresse na agenda governamental. Podemos constatar, em primeiro lugar, que o reconhecimento de um problema é de fundamental importância na mobilização de ideias e no processo de agendamento. Vimos, também, a forma como soluções e propostas de política são construídas e negociadas, e identificamos os intervenientes nesse processo. Por último, abordamos a questão de um contexto político favorável à difusão de certas ideias, contribuindo assim para o agendamento de uma problemática. Estes três fluxos são relativamente independentes entre si, bem como as dinâmicas sobre as quais se desenvolvem. Contudo, em determinados momentos, os fluxos convergem. Um problema é politicamente reconhecido, uma solução está desenvolvida, e circunstâncias favoráveis no contexto político fazem perceber um tempo oportuno para a implementação de mudanças na agenda do governo. Fundamentais nesta dinâmica são os empreendedores políticos. Perspicazes e atentos à abertura das janelas de oportunidade, os empreendedores aproveitam-nas para acoplar soluções a problemas, tirando proveito de eventos políticos propícios, e assim fazer ascender determinados assuntos à agenda. Assim nos parece que ocorreu também na regulamentação das medidas de proteção de crianças e jovens em perigo aplicadas em meio natural de vida. Vejamos, então, como se desenvolveu o processo que resultou no agendamento e na formulação do Decreto-Lei nº 12/2008.

O modelo *Multiple Streams* diz-nos que uma janela de oportunidade é aberta através do fluxo dos problemas (quando um problema premente capta a atenção do governo e dos atores que o rodeiam), ou através do fluxo do contexto político (por exemplo, na mudança de governo e na existência de um humor nacional favorável à ação política). Estes momentos não são muito frequentes e existem durante um curto período de tempo. Não obstante, Kingdon afirma que a maioria das mudanças nas agendas governamentais resulta destas oportunidades.

No nosso estudo de caso, a análise dos dados leva-nos a concluir que a abertura de uma janela de oportunidade para o agendamento da preocupação com as medidas de proteção de crianças e jovens aplicadas em meio natural de vida foi sobretudo impulsionada pelo fluxo do problema. Contudo, a realidade parece mostrar-nos que tal processo foi realizado em dois momentos distintos. Como fizemos notar na análise do primeiro fluxo, num primeiro momento, aquando do desenho do Programa do XVII Governo Constitucional, este demonstra que percebe um problema com o funcionamento do Sistema de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, instalado desde 1999 com a LPCJP. A questão identificada é ainda bastante genérica e aparece enquadrada na área da proteção à família e à primeira infância, na área das desigualdades, do desemprego e da pobreza, numa denúncia do enfraquecimento

geral das políticas sociais. As intenções programáticas são as de estabelecer compromissos que vão de encontro à promoção de famílias mais inclusivas e mais qualificadas na prestação de cuidados às suas crianças e jovens. Neste primeiro momento, as CPCJ, as principais entidades responsáveis por aplicar as medidas de proteção, evidenciam dificuldades no seu funcionamento, através de indicadores estatísticos e estudos académicos que revelam o seu elevado volume processual, o aumento do número de crianças sinalizadas e da aplicação de medidas de colocação em detrimento das de apoio em meio natural de vida. Ora, os problemas com funcionamento do Sistema de Proteção, mais especificamente com as CPCJ, foram de tal modo evidentes e prementes que foram reconhecidos e apropriados pelo Governo, abrindo assim uma janela de oportunidade para a mudança política.

Por outro lado, não podemos dizer, através da análise que efetuamos, que o contexto político em nada afetou a ocorrência deste momento oportuno. Pelo contrário, o desenrolar dos eventos neste fluxo acabou por “alargar”, se assim podermos dizer, a janela de oportunidade aberta pelo fluxo dos problemas. As eleições legislativas de 2005 possibilitaram que um novo Governo, liderado pelo Partido Socialista, tivesse ocasião de influenciar a política nacional no período 2005-2009. Os seus valores são claros em matéria de proteção social, assim como a marca própria e distinta que quer deixar na política do país. Por essa razão assume a intenção de construir uma nova geração de políticas sociais assente no impulso e no reforço da coesão social, principalmente nas situações de risco, o que não exclui as crianças e jovens. Apercebemo-nos, também, que estas suas intenções são modeladas por um clima social favorável à mudança nesta área de políticas, uma vez que tal ambiente acabou por colocar em evidência o problema com o Sistema de Proteção e com o funcionamento das CPCJ. Mais ainda, as clarificações ao nível do Ministério responsável por promover a proteção e a inserção social das crianças e jovens em perigo, e no âmbito do qual passaram a funcionar quer a CNCJP, quer as várias CPJC, revelaram-se fundamentais para o alargamento da janela de oportunidade. De facto, é apenas com o XVII Governo Constitucional que a responsabilidade operacional do Sistema de Proteção fica apenas a cargo do Ministério da Segurança e da Solidariedade Social, o que tornou possível uma atenção política particular às debilidades do Sistema de Proteção.

É neste contexto específico que ocorre a convergência dos fluxos, muito promovida pelos sempre atentos empreendedores políticos que, neste primeiro momento, se encontram naquilo que os entrevistados caracterizaram como a comunidade técnico-científica. Ao perceber uma oportunidade de mudança da agenda política, os empreendedores fazem o *coupling* dos fluxos, advogando as suas soluções. Reparemos no seguinte excerto proveniente das entrevistas:

“Há aqui uma combinação que é, uma situação social muito desperta e disponível para reforçar os meios nesta área, e uma comunidade com capacidade para gerar mais respostas, ou seja, com know-how... eu julgo que é muito quando se chega à tentativa de identificação das peças constituintes da melhoria do sistema que o papel quer da comunidade científica e técnica, ganha uma importância muito grande. (...) Essa comunidade é composta por três tipos de sensibilidades: a sensibilidade de quem gere, no terreno, as relações com o sistema (os técnicos das CPCJ); algumas

peças na área do Direito como juizes, por exemplo, o ministério público também, aqueles que são chamados a intervir numa fase mais aguda do problema; e depois a comunidade mais académica ligada ao Direito da Família. Portanto, são coisas muito concretas... estamos a falar de pessoas que eu quase que lhes estou a ver a cara, não é, portanto pessoas com 10/15 anos de experiência, às vezes mais, de ligação a estes problemas, quer nas CPCJ, quer nas instituições, pessoas que ao longo da sua carreira acompanharam centenas de casos... É uma comunidade que não é assim tao vasta. Sei lá, pessoas do sistema judicial, quer no ministério público quer nos tribunais, acompanham essas decisões, ganham um grande capital de experiência e sensibilidade a esses problemas. E depois a comunidade académica...” (Entrevistado nº 2).

Parece-nos, portanto, que estes empreendedores foram de fundamental importância neste primeiro momento, chamando a atenção para as debilidades no funcionamento do Sistema de Proteção. No entanto, as soluções que apresentam são ainda muito genéricas, a par do problema geral identificado, nomeadamente as de, por um lado, avaliar a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (base normativa do sistema de proteção) e, por outro, de fortalecer o modelo de funcionamento das CPJC. São, aliás, estas duas soluções que encontramos propostas quer no Programa Eleitoral, quer no Programa do XVII Governo Constitucional, ambos do ano de 2005.

Ao contrário do que acontece no modelo de Kingdon, no caso que analisamos nesta dissertação, a dinâmica do *agenda-setting* não atinge já o seu clímax. Ao processo de agendamento que analisámos parece acrescer um segundo momento. O leitor certamente se indagará sobre o facto de que, a dinâmica até aqui descrita não contempla o agendamento mais específico da necessidade de regulamentar as medidas de proteção em meio natural de vida (DL 12/2008), o assunto que nos propusemos a analisar. No entanto, tal omissão relaciona-se com o que referimos inicialmente: a realidade transmitida pelos dados parece revelar que o processo de definição específica do problema (falta de regulamentação as medidas de proteção em meio natural de vida) e o seu agendamento acontecem num segundo momento, já no decorrer dos trabalhos do XVII Governo Constitucional.

Em consonância com a intenção de avaliar a LPCJP, o Governo reinterpreta as suas intenções através da nova influência dos empreendedores políticos. Estes, aproveitando a janela de oportunidade ainda aberta e a avaliação da Lei em curso, estabelecem um *loop* no modelo de agendamento, fazendo um regresso ao fluxo dos problemas e ao fluxo das soluções.

“Eu, enquanto membro do governo responsável por aquela área, passei a fazer reuniões com todas as CPCJ de seis em seis meses. E portanto, a partir dessas reuniões fomos recolhendo muitas daquelas que foram as premissas que depois estiveram na origem de todas as alterações legislativas que fomos fazendo.” (Entrevistado nº 1).

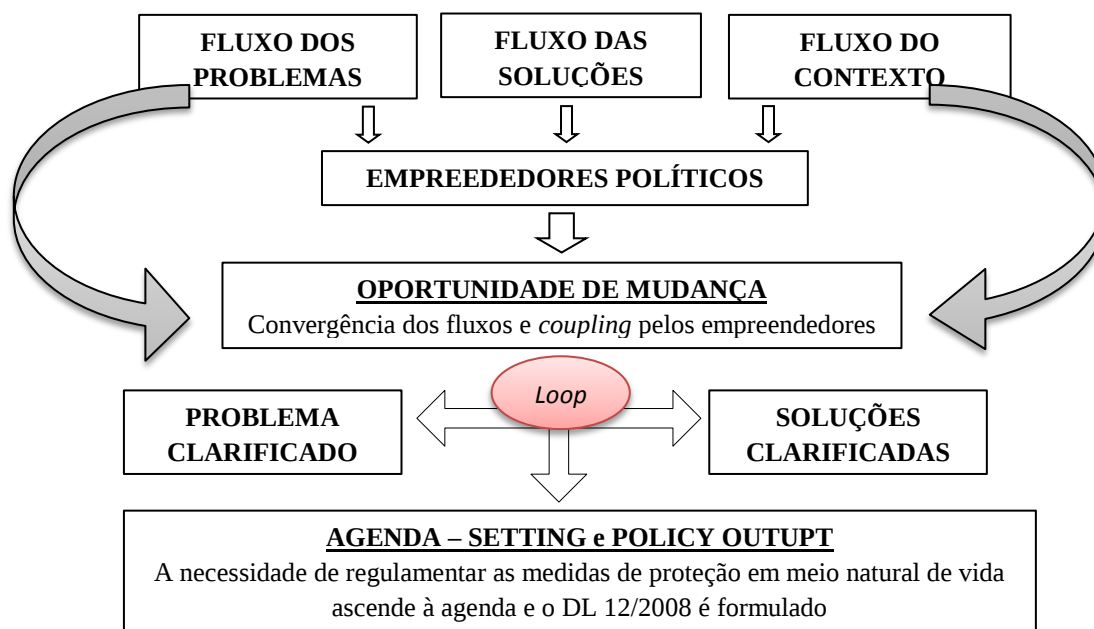
“Eu acho que provavelmente os pivôs da construção ... o dinamismo da procura de novas soluções são o par técnicos e comunidade científica.” (Entrevistado nº 2).

Apenas neste segundo momento, o problema a que se dirige o DL 12/2008 aparece claramente definido, como assim nos fizeram notar os entrevistados: *“Havia aqui duas grandes questões de*

fundo: a primeira era de forma inequívoca tornar muito objetivas as medidas de promoção e de proteção para que não houvesse dúvidas por parte dos técnicos na sua aplicação. Segunda questão: dar às medidas de proteção em meio natural de vida um carácter mais profissional.” (Entrevistado nº 1).

Em causa estão as lacunas na regulamentação da LPCJP, nomeadamente das medidas de proteção aplicadas em meio natural de vida (art. 35º). Este problema contempla três necessidades específicas: a) conferir exequibilidade às medidas em causa; b) conferir padrões de qualidade na intervenção técnica; c) reforçar os princípios de prevalência na família. É a estes problemas que se dirige a política pública que analisamos. O DL 12/2008 resulta também de um regresso ao fluxo das soluções, nomeadamente através das reuniões de diagnóstico com as CPJC, e pelas audições levadas a cabo pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. A solução específica é proposta e difundida pelos empreendedores políticos que procedem também a um novo *coupling* dos três fluxos. Apenas neste segundo momento verificamos a última etapa do modelo: o efetivo agenda-setting, ou seja, a ascensão à agenda de decisão do Governo da temática da regulamentação das medidas de proteção de crianças e jovens em perigo no seu meio natural de vida, do qual resultou o Decreto-Lei nº 12/2008. Podemos, de forma breve e simples, esquematizar este particular processo de agendamento da seguinte forma:

Figura 10.1 - O processo de agendamento da Regulamentação das Medidas de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aplicadas em meio natural de vida.



CAPÍTULO XI – CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partimos para esta dissertação com o objetivo de perceber o que motivou a que na agenda do XVII Governo Constitucional surgisse a solução de regulamentar as medidas de proteção de crianças e jovens em perigo aplicadas no seu meio natural de vida, corporizada pelo Decreto-Lei nº 12/2008. Foi também nossa intenção identificar e descrever as relações entre atores, problemas reconhecidos, soluções propostas e condições políticas que possibilitaram o agendamento e formulação desta política pública. Em jeito de concluir esta modesta investigação, propomo-nos a avaliar o conhecimento alcançado em função dos objetivos e hipóteses que estabelecemos inicialmente, na tentativa de compreender este particular momento de formação da agenda política portuguesa.

1. Percebemos que, num primeiro momento, o XVII Governo Constitucional (2005-2009) dirige a sua atenção para um problema no funcionamento do Sistema de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo, nomeadamente através de indicadores que apontam as debilidades da atuação das CPCJ (o seu elevado volume processual e um elevado número de medidas de institucionalização aplicadas, em detrimento das medidas em meio natural de vida, por exemplo). Num segundo momento, já no decorrer dos seus trabalhos, o Governo teve a oportunidade de especificar o problema a que dirige, mais tarde, o DL 12/2008: as lacunas na regulamentação das medidas de proteção a aplicar em meio natural de vida, o que dificultava a intervenção dos técnicos e, em última instância, colocava em causa a eficácia do Sistema. É, assim, validada, a hipótese de que um determinado assunto tem maior probabilidade de ascender à agenda de decisão de um governo se estiver acoplado a um problema percebido como real e premente. Fundamental na construção do problema foi a própria interpretação do Governo (e daqueles que o rodeavam) sobre as condições sociais captadas. Os problemas políticos em causa foram, então, fortemente modelados por uma atmosfera de valores assentes na proteção da infância, o que acabou por afetar a perceção dos atores políticos, a sua sensibilidade e a sua intenção de difundir um ideal de proteção de crianças e jovens em perigo. Não podemos deixar de ter em mente que, à semelhança do que acontece com muitos outros aspetos da vida social, as políticas de proteção à infância registam tendências ao nível das ideias, dos valores e da ação, amplamente influenciadas pelas ideologias vigentes de cada época. Num breve apontamento, talvez para investigação futura, poderá referir-se o contributo da Teoria das Representações Sociais (Moscovici, 1961) na compreensão da ligação entre as ideias e a prática da decisão política, uma vez que explora como os indivíduos, em interação social, constroem conhecimento sobre objetos sociais, podendo ajudar a identificar os processos que levam à aceitação ou recusa de novo conhecimento.

2. No fluxo das soluções, que se desenvolve numa comunidade própria e, muitas vezes, se antecipa à definição política do problema, observamos igualmente ocorrências a dois tempos. Primeiramente, a intenção de avaliar a LPCJP e de fortalecer o modelo de funcionamento das CPCJ. São estas as soluções integrantes do Programa do XVII Governo Constitucional. As soluções específicas ao problema da falta de exequibilidade das medidas de proteção em meio natural de vida

foram consubstanciadas mais tarde, depois de um processo de construção, reformulação e negociação de propostas com os atores próximos do terreno e da decisão política. Assim foi estabelecido o caminho para a formulação do Decreto-Lei nº 12/2008 que definiu concretamente os apoios disponíveis, estabeleceu padrões de qualidade para a intervenção técnica, acentuou alguns princípios de intervenção e operacionalizou procedimentos de avaliação e acompanhamento dos processos, visando a manutenção das crianças e jovens no seu meio familiar. Numa confrontação com o modelo teórico adotado, entendemos que não foi esta pura existência de soluções que, por si só, permitiu a inserção desta questão na agenda do Governo. Sem a intenção política de atuar sobre o problema reconhecido, ou sem as condições do contexto político favoráveis a este empreendimento, o fluxo das soluções teria dificuldade em elevar-se à agenda. No entanto, para a ascensão desta temática à agenda mais restrita de decisão do Governo, muito contribuiu a existência de soluções já pensadas, discutidas e consideradas viáveis, o que valida, dessa forma, a hipótese que estabelecemos no início desta investigação.

3. Na análise do fluxo do contexto político, verificamos a existência de um clima social onde nunca foi tão pública a condição da infância e a vontade de a proteger, de denunciar e corrigir violações aos seus direitos. Este clima favorável à mudança foi apropriado pelo XVII Governo Constitucional, eleito em 2005. Este novo Governo, desta vez liderado pelo Partido Socialista, personificou um tempo oportuno para mudanças nas políticas públicas, nomeadamente nas de cariz social e de proteção às crianças e jovens em perigo. Neste sentido, o conceito de *turnover* de atores chave na decisão política parece adequar-se ao presente estudo de caso. Mais ainda, concluímos que importante para o agendamento do DL 12/2008 foi a clarificação do Ministério responsável pela dimensão operacional do Sistema de Proteção e do funcionamento das CPCJ. Este aspeto é importante para concluir acerca da complexidade do processo político onde problemas, soluções ou mesmo competências são, muitas vezes, definidos de forma ambígua. Zahariadis (2006) relembrou que ambiguidade constitui diferentes formas de pensar ou abordar um assunto. Ora, no nosso caso, o facto de se olhar a proteção de crianças e jovens em perigo como uma responsabilidade partilhada entre a justiça e a solidariedade social, não clarificando sobre quem recaía a responsabilidade operacional das CPCJ, por exemplo, pareceu representar, para nós e para os entrevistados, um ambiente ambíguo. Como consequência, tinha-se instalado, desde 1999, uma indefinição na atuação, tornando-a vaga e confusa. A clarificação de tutela foi uma das formas do Governo lidar com essa ambivalência o que se demonstrou fundamental na abertura da janela de oportunidade à mudança. Assim, validamos a hipótese inicial: “Os assuntos congruentes com o humor nacional e com a ideologia do sistema político têm maior probabilidade de ascender à agenda de decisão do governo do que assuntos que não estejam nessas condições”. Finalmente, ainda sobre esta questão, a investigação futura poderá avaliar se a clarificação de tutelas operadas noutras áreas de política foi igualmente impulsionadora da abertura de janelas de oportunidade a novos agendamentos.

4. Por fim, percebemos que a abertura da janela de oportunidade foi sobretudo influenciada pelo fluxo de um problema considerado premente na sociedade portuguesa e perante o qual o XVII Governo Constitucional considerou ser da sua responsabilidade e legitimidade agir. Concluimos, pela análise efetuada, que foi este o fluxo que mais influenciou a abertura de um tempo propício ao agendamento da regulamentação das medidas de proteção aplicadas em meio natural de vida. No entanto, a janela foi “alargada” e manteve-se aberta também graças à pressão do fluxo do contexto político. Um clima social favorável à atuação política sobre esta matéria, um Governo disposto a implementar mudanças e clarificações de jurisdição de competências concorreram para o agendamento deste assunto e para a apresentação de 2008 como o ano ideal para a formulação do DL 12/2008. A presença de empreendedores que se esforçaram por evidenciar o problema e o contexto político favorável, assim como estiveram dispostos a investir o seu tempo, conhecimento e recursos na apresentação de soluções constitui a peça final para a convergência e acoplagem dos três fluxos, o que confirma as hipóteses que tínhamos referido para estes elementos do *Multiple Streams*.

Aquando do anúncio dos objetivos específicos para esta dissertação, propusemo-nos a tentar perceber a aplicabilidade do MSF num contexto diferente ao da sua aplicação original. Assim, estabelecemos a diferença entre o sistema de governo português e o norte-americano, e estudamos uma temática na área das políticas sociais, nomeadamente a proteção das crianças e jovens em perigo. Sobre este objetivo, a análise dos dados lançou-nos no seguinte raciocínio:

O modelo de Kingdon é uma abordagem diferente da tradição mais racionalista, que encarava as políticas públicas como um processo de escolha racional e calculista. Não considerando as mudanças na agenda e os processos pré-decisórios como ocorrências inscritas numa lógica linear de “problem solving” (devido ao fator ambiguidade), Kingdon tem em conta a complexidade do processo político, na sua multiplicidade de atores, ideias, valores, interesses e constrangimentos variados (temporais, institucionais e ao nível dos recursos, por exemplo). Tal complexidade foi possível de verificar no nosso estudo de caso. No entanto, ao longo da construção da pesquisa, notamos que o processo de agendamento da Regulamentação das Medidas de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo aplicadas em Meio Natural de Vida (DL 12/2008) pareceu acontecer em dois momentos diferentes. Num primeiro momento, que nos parece coincidir com o período de construção do Programa Eleitoral do Partido Socialista, em 2005, o problema apresentado era ainda bastante geral, não necessariamente expresso ao nível da falta de regulamentação do artigo 35º da LPCJP, mas sim ao nível do funcionamento do Sistema de Proteção e das CPCJ. Da mesma maneira, as soluções inscritas no Programa Eleitoral e já no Programa de Governo diziam respeito à avaliação da LPCJP e ao fortalecimento do modelo das CPCJ. Apenas numa segunda fase, já no decorrer dos trabalhos do XVII Governo Constitucional eleito, e no decorrer da avaliação da LPCJ, o problema da falta de regulamentação do seu 35º artigo foi percebido e definido. Observou-se, então, um *loop* no modelo, num regresso ao fluxo do problema e também ao fluxo das soluções, tornando-as agora mais direcionadas. Este foi o processo de agendamento que resultou na formulação do Decreto-Lei nº

12/2008. No entanto, daqui salta à vista uma nova variável – tempo. Este agendamento a dois tempos, o referido *loop* no processo de *agenda-setting*, não nos parece ter correspondência no modelo original de Kingdon. Desse ponto de vista, este estudo de caso revelou um novo aspeto possivelmente a ter em conta na análise da aplicabilidade do MSF e que pode contribuir para o enquadramento de pesquisas futuras. Associada a esta nova variável encontramos os empreendedores políticos pois foram eles que, sempre perto do Governo e dos principais decisores políticos, incutiram um novo dinamismo ao processo e contribuíram para uma reinterpretação de problemas e soluções. Esta realidade particular relembra-nos a frase de Jann e Wegrich quando dizem que o processo político raramente inclui “*clear-cut beginnings and endings. (...); instead, the stages are constantly meshed and entangled in an ongoing process*” (2007: 44).

Investigações futuras poderão verificar se tal variável também ocorre no agendamento de outras políticas públicas portuguesas, por exemplo, estabelecendo estudos de caso comparativos. Sobre este ponto, relembramos os potenciais contributos da relação “tempo-espço”, estabelecida por Giddens (1991). Segundo o autor, as dimensões temporais e espaciais são aspetos integrantes e influentes na ação e interação sociais.

Não desconsiderando todo o esforço político e social que até aqui tem sido feito, não podemos deixar de notar que as políticas públicas dirigidas à proteção da infância continuam a ocupar um lugar secundário no contexto das políticas sociais em geral, surgindo entre as mais débeis das políticas setoriais. De facto, são uma minoria os governos que priorizam a proteção infantil na definição das suas políticas. As crianças e jovens devem, portanto, ser colocados na agenda política, num empreendimento coletivo e global, organizado em vários planos de ação. Na nossa opinião, a promoção de uma cultura orientada para a proteção da infância muito ganhará com este esforço integrado. Nesse sentido, políticas públicas baseadas nas evidências da realidade são cada vez mais necessárias, para melhor lidar e ultrapassar a nova pluralidade dos contextos familiares onde as crianças e jovens se inserem.

FONTES

Decreto-Lei nº 12/2008 de 17 de Janeiro

Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (2008)

Lei nº147/99 de 1 de Setembro

Lei Orgânica do Ministério do Trabalho, da Segurança e da Solidariedade Social (2006)

Resolução do Conselho de Ministros nº 108/2000

Programa eleitoral do PS das legislativas de 2005

Programa do XVII Governo Constitucional (2005)

Proposta de Lei nº 265/VII, Diário da República, II série A, nº 54, de 17 de Abril de 1999

Políticas públicas para a infância em Portugal na área da segurança social (2007)

Relatório das audições efetuadas no âmbito da “Avaliação dos Sistemas de Acolhimento, Protecção e Tutelares de Crianças e Jovens”, (2008)

BIBLIOGRAFIA

- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen e Bryan D. Jones (2006), “Comparative studies of policy agendas”, *Journal of European Public Policy*, 13, (7), pp. 959-974
- Birkland, Thomas A. (2007), “Agenda Setting in Public Policy”, in Frank Fischer, Gerald Miller and Mara Sidney (orgs.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press.
- Borges, Beatriz Marques (2011), *Protecção de Crianças e Jovens em Perigo. Comentários e Anotações à Lei N. 147/99 de 1 de Setembro*. Coimbra: Almedina.
- Candeias, Marisa e Helder Henriques (2012), “1911/2011 Um século de protecção de Crianças e Jovens”. *III Seminário de I&DT: Centro Interdisciplinar de Investigação e Inovação do Instituto Politécnico de Portalegre*.
- Capella, Ana Cláudia N. (2005), “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 61, 25-52.
- Cohen, Michael D., March, G. James e Olsen, Johan P. (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- Creswell, John W. (2007), *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Nebraska: Sage Publications.
- Delon, Peter (2006), “The Historical Roots of the Field” in Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Dye, Thomas (2011), *Understanding public policy*. Boston: Longman
- Encyclopedia of Public Administration and Public Policy (2004). Nova York: Facts on File.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta (2003), “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 51 (18), 21-29.
- Flick, Uwe (2014), *Na introduction to qualitative research*. Londres: Sage Publications.
- Frey, Klaus (2000), “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, pp. 211-259.
- Guibentif, Pierre (1992), “A aplicação do direito redescoberta pela sociologia jurídica”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, 12, pp. 19-39.
- Hill, Michael (2009), *The Public Policy Process*. Glasgow: Pearson.
- International Encyclopedia of Public Policy (2009), Volume 3. Perth: Australia
- Jann, Werner and Wegrich, Kai (2007), “Theories of the Public Cycle” in Frank Fischer, Gerald Miller and Mara Sidney (orgs.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press.
- Kingdon, John W. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nova York: Longman.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone e Michael Hill (2007) (orgs.), *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.

- Martins, Paula Cristina (2004), *Protecção de crianças e jovens em itinerários de risco: representações sociais, modos e espaços*, Tese de Doutoramento em Estudos da Criança. Braga: Instituto de Estudos da Crianças – Universidade do Minho.
- Meirinho, Manuel e António Osório (2010), “O estudo de caso como estratégia de investigação em educação”, *EDUSER – Revista de Educação*, volume (2), pp. 49-65.
- Mozzicafredo, Juan Pedro (1994), “O Estado-Providência em transição”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, 16, pp.11-40.
- Muller, Pierre (2010), *Les Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Pedroso, João (1998), “A Reforma do Direito de Menores: a construção de um direito social? (A intervenção do Estado e da comunidade na promoção dos direitos das crianças)”, *Oficina do CES*, 121. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, pp. 1-35
- Pedroso, João e Graça Fonseca (1999), “A justiça de menores entre o risco e o crime: uma passagem... para que margem?”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 55, pp. 131-165.
- Pedroso, João e Conceição Gomes (2002) (orgs.), *Uma reforma da justiça civil em avaliação: a adopção – os bloqueios de um processo administrativo e jurídico complexo*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – Centro de Estudos Sociais.
- Pinto, Isabela Cardoso de Matos (2008), “Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política”, *Revista Políticas Públicas*, São Luís, 12 (1), pp. 27-36.
- Princen, Sebastiaan (2007), “Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research”, *Journal of European Public Policy*, 14, (1), pp. 21-38
- Ponte, Cristina (2005), *Crianças em notícia: a construção da infância pelo discurso jornalístico (1970-2000)*. Lisboa: ICS – Imprensa de Ciências Sociais.
- Ponte, Cristina (2012), *Crianças & media : pesquisa internacional e contexto português do século XIX à actualidade*. Lisboa: ICS – Imprensa de Ciências Sociais
- Reis, Vera e Paula Castro (2012), “Aceitação e resistência face à inovação legislativa. Um estudo com técnicos das comissões de protecção de crianças e jovens e lares de infância e juventude” in Maria Manuela Calheiros, Margarida Vaz Garrido e Salomé Vieira Santos (orgs.), *Crianças em risco e perigo. Contextos, investigação e intervenção*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Sabatier, Paul A. (2007), *Theories of the Policy Process*. California: Westview Press.
- Souza, Celina (2006), “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, nº 16, 20-45.
- Tomás, Catarina (2011), “Direitos da Crianças em Portugal: os desassossegos dos riscos na/da infância”, comunicação apresentada no *IV Encontro Maus-Tratos, Negligência e Risco na Infância e na Adolescência*, Fórum da Maia, 11 e 12 de Novembro de 2011.
- Zahariadis, Nikolaos (2006), “The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects”, in Paul A. Sabatier (org.), *Theories of the Policy Cycle*. Colorado: Westview Press.

ANEXOS

ANEXO I – GUIÃO DAS ENTREVISTAS

Introdução:

Agradeço antecipadamente ter-se disponibilizado para falar comigo.

Se estiver de acordo, eu gostaria de gravar a nossa conversa, para ser mais fácil recolher e tratar a informação.

O meu objetivo é compreender melhor um momento concreto no processo político português, nomeadamente o agendamento do DL 12/2008, que regulamenta as medidas de proteção das crianças em perigo em meio natural de vida (artigo 35º da LPCJP – Lei nº 147/99). Ou seja, pretendo perceber como o problema em causa ascendeu à agenda do governo e como foram especificadas e selecionadas as soluções para o mesmo.

Decidi entrevista-lo/ pois teve um papel chave em todo o processo de formulação do DL 12/2008, e penso que poderá ajudar-me a perceber mais concretamente o problema em causa, as soluções que foram consideradas, e como o contexto político da altura contribuiu para a formulação do DL 12/2008. Antes de começarmos, ficou com alguma dúvida que eu possa esclarecer?

Grupo 1 – A construção do problema

1. O DL 12/2008 estabelece o regime de execução das medidas de protecção da criança em perigo em meio natural de vida. Gostaria de começar por perguntar-lhe qual o problema que o governo considerava estar em causa? Ou seja, em que medida a falta de regulamentação das medidas de proteção era problemática?
 - a. Qual o feedback da implementação da LPCJP?
2. Em que momento o governo percebeu que a situação em causa era problemática e chegou à conclusão “Sim, temos aqui um problema sobre o qual temos de agir?”
3. Ao nível do contexto político da altura, o que pensa que aconteceu para que o ano 2008 fosse considerado o momento certo para regulamentar as medidas de protecção em meio natural de vida, nove anos depois da LPCJP prever essa mesma regulamentação? Como é que os decisores políticos se aperceberam que este era o momento certo?
4. O que foi feito para recolher e interpretar a informação acerca do assunto?
5. Que pessoas ou entidades considera terem contribuído ativamente para dar a conhecer a importância do problema junto do sistema político?
6. Existiram grupos de pressão /grupos de interesse, ou indivíduos em particular que pressionaram para a inclusão deste assunto na agenda política?

- a. Na sua percepção, quem esteve disposto a investir na divulgação da ideia de que era necessário regulamentar este aspeto da proteção da infância?

Em caso afirmativo, tem conhecimento das suas funções/competências/áreas de intervenção ou especialização?

Tentar perceber os motivos e intenções.

Grupo 3 – Processo de decisão

Mudando um pouco o foco da nossa conversa, deixe-me perguntar-lhe acerca das soluções e formas de atuação que foram consideradas.

7. Depois de identificado o problema, como é que o governo começou por tratar/abordar a questão em causa? Poderia descrever esse processo?
8. Como e onde foram geradas as propostas para a regulamentação das medidas? Existiram atores chave para a sua construção (por exemplo, contributo de especialistas, pesquisadores, entre outros)?
 - a. Quem esteve diretamente envolvido no desenho dos conteúdos do DL?
9. Existiam várias propostas de atuação “em cima da mesa”?
10. Que critérios ajudaram a selecionar as alternativas? (por exemplo, viabilidade do ponto de vista técnico, custos toleráveis...)?
 - a. Que recursos estavam disponíveis, por exemplo? Que restrições existiam?
 - b. Porque pensa que estas iniciativas foram seriamente consideradas? Como é que elas se tornaram propostas interessantes e prioritárias?
11. Existiram mudanças internas no governo, por exemplo, que facilitaram a ascensão desta política pública?
12. A proposta foi discutida com outros atores do sistema político?

Grupo 4 – Processo de Implementação

Gostaria de lhe perguntar algumas coisas mais específicas sobre os conteúdos de DL 12/2008.

13. O DL 12/2008 define e especifica a natureza dos apoios disponíveis (apoio psico-pedagógico e social e, quando necessário, apoio económico). Como foram definidos e caracterizados estes apoios? Quais os atores chave nesse processo?
14. Porquê que estes apoios foram considerados as melhores formas de dar resposta às situações de perigo provenientes do meio familiar?
15. O DL 12/2008 estabelece padrões de qualidade para a própria intervenção técnica; define as competências das entidades que asseguram os atos materiais e das equipas técnicas; define a operacionalização de procedimentos de avaliação e acompanhamento de processos. Qual o

conhecimento que o governo tinha sobre a forma de atuação das entidades responsáveis entre 1999 e 2008? Como é que teve acesso a essa realidade?

16. As propostas sobre a execução das medidas foram discutidas com as entidades? Como?

17. As entidades aceitaram de bom grado as novas propostas?

18. Acerca da finalização dos conteúdos do DL 12/2008, foi fácil alcançar o consenso sobre a ideia de que esta era a forma mais própria para lidar com o problema em causa?

a. Existiram divergências sobre a forma correta de agir? Como foram resolvidas?

Para terminar:

Na sua opinião, como avalia o impacto do DL 12/2008?

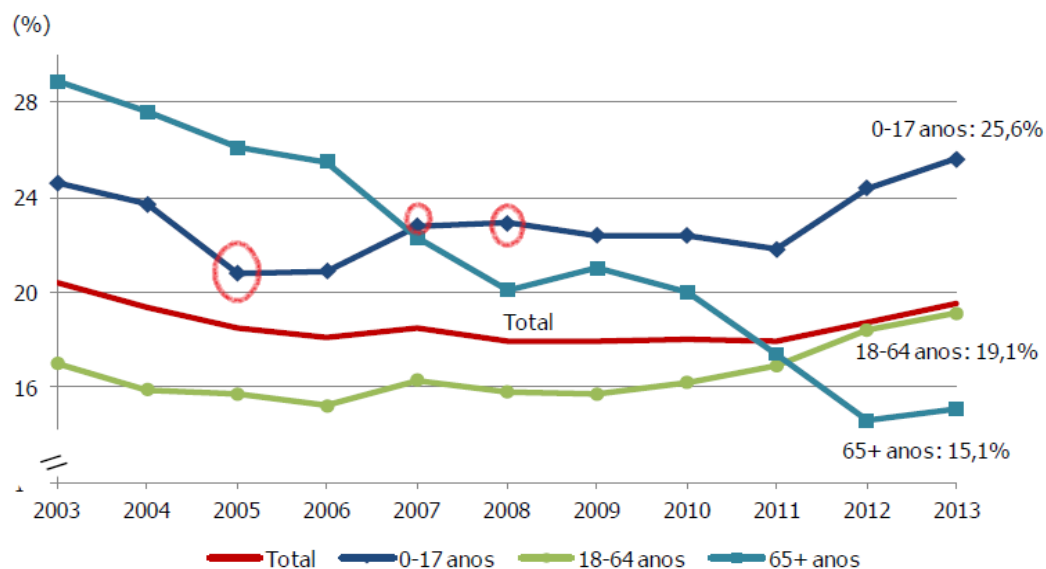
O que acha que ainda está por fazer em matéria de proteção infantil e qual considera ser o papel do Estado no seguimento dessas metas?

Gostaria de acrescentar mais alguma coisa que eu não ter abordado?

Muito obrigado pelo seu tempo.

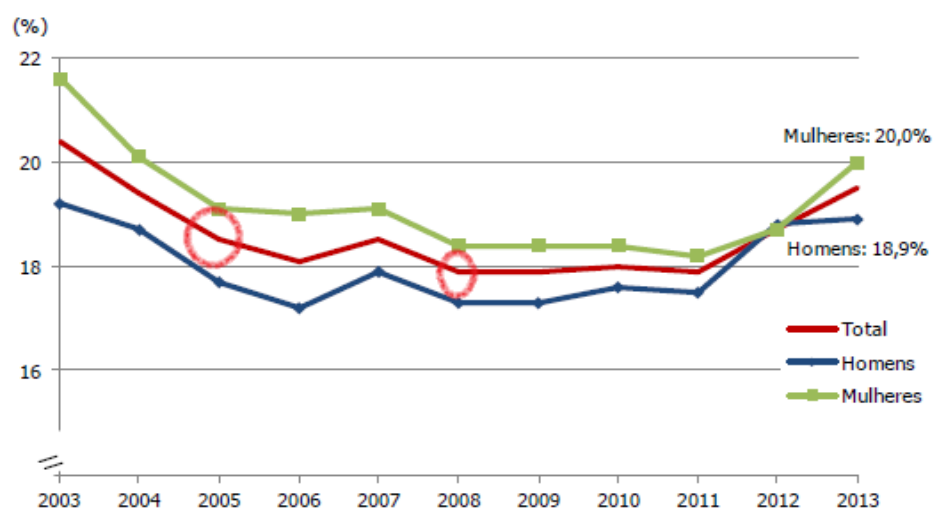
ANEXO II - GRÁFICOS REFERIDOS NO “CAPÍTULO 7: PERCEÇÃO POLÍTICA E TRANSFORMAÇÃO DE CONDIÇÕES EM PROBLEMA”.

Gráfico 1 – Taxa de risco de pobreza segundo o grupo etário, Portugal, 2004-2014



Fonte: INE – Rendimentos e Condições de Vida 2014

Gráfico 2 – Taxa de risco de segundo o sexo, Portugal, 2004-2014



Fonte: INE – Rendimentos e Condições de Vida 2014

ANEXO III – CURRICULUM VITAE

Curriculum Vitae	Eliana Durão Nome: Eliana Filipa Amaral Pereira Durão Nacionalidade: Portuguesa Morada: Lisboa, Portugal Telemóvel: +351 961 640 511 Email: eliana_durao@hotmail.com 	
Formação Académica	Mestrado em Políticas Públicas – Ramo Avaliação e Planeamento, ISCTE-IUL Instituto Universitário de Lisboa	Setembro de 2015 à atualidade
	Licenciatura em Sociologia , média de 17 valores, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra	Setembro de 2009 a Julho 2012
	Programa Erasmus : UCL-Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Bélgica	Setembro 2011 a Fevereiro de 2012
Experiência Profissional	Estágio de Investigação no âmbito do Projeto Europeu PACITA (Parliaments and Civil Society in Techonoly Assessment), financiado pela Comissão Europeia – ITQB-Universidade Nova de Lisboa Integrei a equipa de organização da atividade “Consulta Pública sobre Consumo Sustentável” em Portugal, participei na recolha e análise de dados qualitativos e quantitativos decorrentes da consulta	Agosto de 2014 a Março de 2015
	Estágio Curricular na empresa PPLL Consult, no âmbito do projeto “ <i>Estudo sobre a reabilitação e reintegração profissional das pessoas com deficiência na Roménia</i> ”, co-financiado pelo Fundo Social Europeu, POPH 2007-2013 Fui responsável pela construção de Bases de Dados em SPSS, efetuei análise de dados quantitativos e colaborei na redação do relatório final.	Novembro a Dezembro 2013
Competências Linguísticas e Informáticas	Inglês: Fluente ao nível da conversação oral, leitura e escrita Francês: Bom nível de leitura, nível razoável de escrita e de conversação * *Frequentei o Cours Général interfacultaire de Français: De la voix à la plume – Niveau B2, ILV Institut des Langues Vivantess – UCL: Université Catholique de Louvain Sólidos conhecimentos na ótica do utilizador em Microsoft Word, Power Point, Excel e software de tratamento estatístico em SPSS	
Competências técnicas	Capacidade para construir entrevistas e inquéritos por questionário (adquiridas no decorrer da Licenciatura)	

	Capacidade para aplicar entrevistas e inquéritos por questionário: Realizei inquéritos à população de Condeixa no projeto <i>“O Peão é Rei: plano local de promoção de acessibilidades”</i>, Associação para a Extensão Universitária/ Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em colaboração com a Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova	2 a 8 Abril 2012
Competências sociais e de organização	Dinâmica, boa capacidade de adaptação a ambientes multiculturais, organizada, responsável, metódica, facilidade de comunicação, capacidade para trabalhar em equipa, capacidade de gestão de projetos e de pequenas equipas de trabalho. Contexto de desenvolvimento: - Membro ativo da Associação Juvenil Fortalece Jovem; - Membro da Direção Nacional Estudantil e da Direção Local de Coimbra do Grupo Bíblico Universitário; - Participação em eventos no decorrer da atividade académica.	
Outras Atividades e Interesses	Participei, com duas comunicações, no 2nd CIVE MORUM International Congress, Porto (Portugal), University of Porto	30 e 31 de Março de 2015
	Membro ativo da Associação Juvenil Fortalece Jovem, com sede em Viseu. Principais funções desempenhadas: - Integrei a equipa de organização do acampamento de verão da Associação, sendo responsável pelo planeamento geral e coordenação das diferentes equipas de trabalho - Integrei a equipa de implementação do <i>“1º EJC – Encontro de Jovens com Cristo”</i>, no Brasil - Exerci o cargo de Presidente da Associação - Desempenhei as funções de Secretária da Direção	2009-2014
		2011-2014
		Agosto 2013
		2012-2014
		2009-2011
	Membro da Direção Nacional Estudantil do Grupo Bíblico Universitário, membro ativo da International Fellowship of Evangelical Students	Ano letivo 2013/2014
	Integrei a equipa de staff permanente do evento <i>“Fórum de Políticas Públicas”</i> , organizado pelo ISCTE-IUL.	Março 2013
	Membro da Direção Local de Coimbra do Grupo Bíblico Universitário, membro ativo da International Fellowship of Evangelical Students	2010-2012
	Participei no <i>“Intensive Program: Go - On Part II, training course on outdoor methods for inclusion”</i> , Roménia, Programa Juventude em Ação – União Europeia	30 Maio a 7 Junho de 2009