



O PLANO DESAFIOS, OPORTUNIDADES E MUDANÇAS: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESAⁱ

Gonçalo Motaⁱⁱ

Instituto Politécnico de Viseu,
Portugal

Resumo:

As questões respeitantes às políticas públicas em torno do sistema de acolhimento de crianças e jovens em Portugal, representam acima de tudo, um processo historicamente conturbado, pautado por decisões controversas, mas nem por isso, reformistas, no que se refere à problemática da institucionalização. Propomo-nos neste artigo, realizar um exercício de análise do processo de formulação da medida política Plano Desafios, Oportunidades e Mudanças (DOM), segundo o modelo teórico de análise sequencial ou das etapas do processo político de Harold Lasswell, bem como os respetivos objetivos alcançados por esta medida. Esta investigação permitiu-nos representar de forma sistemática as características de cada uma das etapas identificadas no processo político, assim como explorar os resultados e o contributo dos atores envolvidos na execução desta medida de política. Concluimos que os media tiveram um papel preponderante para a precipitação do processo político na origem do Plano DOM e que as metas estipuladas por esta medida de política, iminentemente quantitativas e que se introduziram no seio do discurso político, acabaram por nunca se concretizar.

Palavras-chave: Plano DOM; processo de formação de políticas públicas; institucionalização

Abstract:

The issues concerning public policies around the foster care system for children and young people in Portugal, represent above all, a historically troubled process, marked by controversial, but not at all reformist decisions, regarding the problematic of institutionalization. We propose to carry out an analysis of the formulation process of the policy measure Challenges, Opportunities and Changes (DOM Plan), according to Harold Lasswell's theoretical model of sequential analysis or the stages of the political process, as well as the corresponding objectives achieved by this measure. This analysis allowed us to draw in a systematic way the characteristics of each of the stages identified

ⁱ THE CHALLENGES, OPPORTUNITIES AND CHANGES PLAN: ANALYSIS OF A PORTUGUESE PUBLIC POLICY

ⁱⁱ Correspondence: email gmota@estgl.ipv.pt

in the policy process, as well as to explore the results and the contribution of the actors involved in the implementation of this policy measure. We conclude that the media played a major role in precipitating the political process at the origin of the DOM Plan and that the goals stipulated by this policy measure, imminently quantitative and introduced within the political discourse, never became a reality.

Keywords: DOM Plan, public policy formation process; institutionalization

1. Introdução

A evolução do papel da criança na sociedade é algo que se mantém no nosso espectro histórico e de forma incontornável como um exemplo paradigmático da dilação civilizacional em Portugal. Não é por acaso que avocamos os factos históricos, num longo e complexo caminho, que ainda hoje se faz entre as tramas do direito de menores, onde se procura conquistar o difícil equilíbrio entre o contexto judicial e a resposta institucional à realidade social e familiar das crianças em situação de perigo.

O Plano Desafios, Oportunidades e Mudanças (DOM), surge enquanto medida de política pública com o objetivo de qualificar as respostas sociais dos Lares de Infância e Juventude e promover a desinstitucionalização das crianças e jovens acolhidas.

Desta forma, propomo-nos realizar um exercício que permita analisar este Plano, observando aquelas que são as decisões políticas, o processo e a origem dos problemas que as motivaram, bem como, refletir sobre a forma e em que condições é que esta política pública foi implementada e avaliada.

Recorremos, para isso, ao modelo de análise sequencial ou das etapas do processo político de Harold Lasswell, tendo este autor desenvolvido em 1956 um modelo materializado num conjunto de sete etapas de desenvolvimento do processo político, como são a *“informação”* (recolha de dados); *“iniciativa”* (aprovação de medidas de política); *“prescrição”* (formulação de medidas, normas e regras); *“invocação”* (justificação e especificação dos benefícios e das sanções); *“aplicação”* (concretização das medidas); *“avaliação”* (sucesso ou insucesso das decisões), e *“cessação”* (regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada)” (Araújo & Rodrigues, 2017, p.14).

No entanto e porque vários outros autores desenvolveram diferentes abordagens tendo por base este mesmo modelo, acompanhamos neste trabalho as autoras Luísa Araújo e Maria de Lurdes Rodrigues (2017) que apresentam aquelas que são as quatro etapas comuns às propostas supervenientes à do modelo sequencial de Lasswell, desenvolvidas neste trabalho enquanto subpontos e que se concretizam em: problema e agendamento, que pressupõe o reconhecimento de um determinado problema como problema político (ponto 2); a formulação das medidas de política e legitimação da decisão, que corporiza o desenho dos planos de ação, definição de objetivos e estratégias para os alcançar (ponto 3); a implementação enquanto colocação do plano de ação ou lei em prática (ponto 4) e a avaliação e mudanças que compreende os processos de

acompanhamento e avaliação dos planos de ação e das políticas públicas e análise entre as metas e os objetivos alcançados (ponto 5).

Por conseguinte, pretendemos com este artigo, recorrendo à formulação do modelo sequencial ou do ciclo político, a redução da complexidade da análise desta medida política, contribuindo para uma mais fácil compreensão no âmbito da investigação do processo das políticas públicas.

2. Problema e Agendamento

A Lei de Proteção da Infância de 1911, apresentou-se como pioneira entre os países europeus, sendo na verdade, a génese de um modelo que se manteve até 1999, momento em que assistimos ao fim da Organização Tutelar de Menores (OTM) (Pedroso, Casaleiro & Branco, 2017).

Devemos considerar que o processo histórico da reforma da justiça de menores, foi desde sempre marcado pelo paradigma da institucionalização, pois se antes do início do século XX, existiam as casas de correção e detenção, bem como os asilos, colégios e recolhimentos, de natureza filantrópica, após a entrada em vigor da LPI, instituíram-se as tutorias da infância em 1925 (Beleza dos Santos, 1926) e mais tarde as casas de correção são substituídas pelas Escolas de Reforma, implementando-se as colónias industriais e agrícolas e os reformatórios. Na verdade, a perspetiva que permitia reconhecer diferentes formas de intervenção com crianças em perigo e menores delinquentes, foi uma dimensão que a evolução legislativa para as OTM, nomeadamente a de 1962 e de 1978, fez desaparecer.

Após a implementação da OTM em 1962 até à sua revisão em 1978, previram-se instituições de regime de semi-internato, semiliberdade e liberdade condicionada, passando o internamento a ser visto como um recurso, na ausência de condições familiares que permitissem a recuperação do menor (Martins, 2018).

Estas alterações, fundadas numa perspetiva de proteção, sustentavam o argumento de que a intervenção judicial serviria sempre o interesse das crianças, quando na verdade se cuidavam os menores em perigo, vítimas de maus-tratos, abandono ou negligência, da mesma forma que os menores que cometiam crimes, considerando que os primeiros, por se encontrarem em situação de perigo, estariam na antecâmara de uma carreira criminal (Gersão, 2013).

Todas estas questões ganham relevância quando paralelamente e dependendo deste modelo, foi crescendo a necessidade de criar uma rede de estruturas de acolhimento que garantisse o cumprimento das medidas de institucionalização aplicadas a estas crianças.

No fundo, ao longo dos anos, procurou-se a construção de um sistema alternativo à família, constituído por instituições de natureza assistencial, educativa e sanitária, ao qual o sistema judicial de proteção à infância recorria *“sempre que o tribunal de menores o solicitava para execução das medidas de proteção, tutela e correção aplicadas”* (Tomé, 2013, p.230).

A mudança pública de paradigma relativamente à institucionalização excessiva das crianças é algo que está presente, ainda que de forma tímida, pelo menos desde o momento em que a OTM se transformou em duas leis distintas, na Lei Tutelar Educativa e na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, sendo impossível dissociar também as questões relacionadas com a pressão das instituições internacionais, bem como as sucessivas alterações à lei da adoção, ou até mesmo iniciativas como o apadrinhamento civil, enquanto estando intimamente relacionadas com a necessidade de procurar uma solução para as crianças em situação de acolhimento residencial.

Na verdade, em diferentes momentos se pensou a questão da institucionalização enquanto problema, sem que a mesma tenha conhecido ações concretas e concertadas.

O Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) de 2001-2003, reconhecia que até 1999, existiam 9561 crianças e jovens a residir em Lares de Infância e Juventude (LIJ). Neste documento, era sublinhada esta questão relacionando-a com níveis de escolarização baixos, com consequências ao nível do processo de profissionalização dos jovens, bem como com dificuldades de autonomização destes. É anunciada uma aposta, tendo por base um maior investimento na intervenção familiar, que garantisse a permanência das crianças e jovens no seu meio natural de vida e que permitisse às famílias assumir aquelas que são as suas responsabilidades parentais, não sendo identificadas quaisquer metas ou formas de operacionalização para a execução destas prioridades, neste plano.

Em 24 de novembro de 2002, uma reportagem da SIC/Expresso dá conta dos abusos sexuais ocorridos nos colégios da Casa Pia em Lisboa e dois dias mais tarde inicia-se o processo judicial que viria a ser conhecido como o Processo Casa Pia (Expresso, 2002). A reportagem de investigação dava conta de centenas de crianças do sexo masculino, que teriam sofrido abusos sexuais por parte de um funcionário da instituição. Madalena Oliveira (2007, p. 127) afirma que, até ao final do ano de 2002, *“a comunicação social acrescenta diariamente novas informações, mantendo o assunto na agenda da atenção nacional”*.

Seguiram-se meses de exploração sensacionalista do caso, com uma atenção mediática sem precedentes, sendo este foco, objeto de análise por parte da Marktest, que à época concluiu que, entre 22 de Novembro de 2002 e 25 de Novembro de 2004, *“só nos serviços regulares de informação da RTP1, 2, SIC e TVI passaram mais de 315 horas de notícias, num total de 8251 peças jornalísticas relacionadas com este assunto”* (Marktest, 2004).

Do ponto de vista da teoria do agendamento, é legítimo aferir que o extenso debate público sobre o caso está intimamente relacionado com a importância que lhe foi atribuída pelos meios de comunicação social. Considerando um dos pressupostos da Teoria do Agenda-Setting proposta por McCombs e Shaw nos anos 70 do século XX, quanto maior for a ênfase dos media em relação a um determinado tema, maior será a importância na agenda do público (McCombs & Shaw, 1972).

McCombs (2020, pp.28-29) viria a acrescentar que *“os elementos proeminentes na agenda dos media tornam-se proeminentes na mente do público”*. Como tal, é preciso ter em conta que entre novembro de 2002 e agosto de 2004 os meios de comunicação social portugueses fizeram a cobertura do escândalo da Casa Pia *“com testemunhos repetidos até*

ao esgotamento e descrições recheadas de pormenores” (Oliveira, 2007, p.140). Considerando a análise de Amaro (2004), que se debruçou sobre os artigos publicados no jornal Expresso acerca desta temática, durante cerca de 8 meses, a cobertura do processo foi “*fortemente marcada pela orientação para os tribunais*”, sobretudo com ênfase numa maior noticiabilidade dos acontecimentos envolvendo figuras públicas e o escândalo.

Assim e considerando que o sucesso do agendamento está diretamente dependente da acumulação e da consonância, podemos defender que o escândalo da Casa Pia foi amplamente difundido pelos principais meios de comunicação social (Marktest, 2004) e o enquadramento dos media em relação ao tema foi semelhante (Amaro, 2004). De facto, a quantidade de atenção mediática que o caso recebeu (acumulação) mostra, tal como defende McCombs (2000), a importância do tópico e direciona a atenção do público para a temática. Já a ênfase em determinados tópicos (consonância), como a notoriedade dos envolvidos e a orientação para os tribunais, consubstanciam aquilo a que o autor chama “*a agenda de atributos*”, ou seja, as imagens mentais que o público cria acerca daquele tema. Deste ponto de vista, os aspetos do caso que foram alvo de maior cobertura por parte dos meios de comunicação social têm um impacto direto na forma como as pessoas encaram o caso. McCombs (2000) sintetiza, a este respeito, que face à cobertura total dos media, o público percebe quais os temas e as figuras mais importantes do dia. A partir dos detalhes da cobertura (a agenda de atributos), o público forma as suas representações e perspetivas acerca desses temas e dessas figuras, consubstanciados em “*atributos, características e propriedades que descrevem cada objeto*” (McCombs, 2020, p.24).

Os estudos em torno desta teoria, que se seguiram ao estudo original publicado nos anos 70, relativizaram o poder dos media, ao mostrarem que o público tem de considerar o tema relevante, para lhe atribuir o mesmo grau de importância que os meios de comunicação social lhe atribuem. Concomitantemente, a maior necessidade de orientação em relação a um tema também determina o maior sucesso do seu agendamento e vice-versa. No caso do escândalo Casa Pia, teria sido útil uma pesquisa de audiências para aferir a(s) corrente(s) de opinião formada(s) entre 2002 e 2004. Ainda assim, e mesmo não dispondo deste instrumento, os artigos de opinião publicados à época corroboram a cobertura mediática do caso e podem indiciar o sucesso do agendamento. O estudo de Amaro (2004) revela que “*o caso de pedofilia também serviu para figuras públicas fossem a público criticar o funcionamento do sistema legislativo e judicial de Portugal*”. Segundo a autora, no jornal Expresso, “*foram encontrados artigos de opinião e editoriais que indicaram a preocupação dos seus autores em revelar aspectos do mau funcionamento desse poder*”.

Acresce que, neste caso em concreto, os meios de comunicação social revelaram muitas informações não confirmadas e foram, aliás, criticados por desrespeitar de forma sistemática a presunção de inocência dos envolvidos e por não respeitarem a privacidade das vítimas. Para Madalena Oliveira (2007, p. 130) “*o papel desempenhado pela comunicação social relativamente a este caso não seria minoritário, sendo previsível uma eventual interferência na imagem pública do processo*”. A corroborar esta ideia, a investigação de Martins (2013, p.

86) conclui que a adoção de estratégias sensacionalistas na cobertura do caso, nomeadamente em termos do suposto envolvimento de atores políticos no escândalo, “*contribuiu para uma destabilização no campo político português, principalmente para a reputação do ator político*”. Regressando ao trabalho de McCombs (2000), subjaz a ideia de que as imagens da realidade criadas pelos media têm, de facto, implicações nos comportamentos pessoais, em temas que podem ir desde as candidaturas ao ensino superior até à decisão de voto em plenas eleições.

Na verdade, este processo determinaria uma mudança no paradigma do conceito de proteção de crianças e jovens, dentro da instituição Casa Pia, bem como também a nível nacional, sendo que em 2002 é criado o Conselho Técnico-Científico da Casa Pia de Lisboa, com o objetivo de reformar a instituição.

António Bagão Félix, o então Ministro do Trabalho e Segurança Social, em abril de 2003, apresenta publicamente o Grupo de Coordenação do Plano de Auditoria Social de Acompanhamento de Protecção de Menores, Idosos e Deficientes presidida por Armando Leandro, com a colaboração de Ana Vicente, Mário Cordeiro, do Inspetor-geral do Ministério do Trabalho e da Segurança Social e do presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Solidariedade e Segurança Social. Este plano de auditoria, visava analisar o sistema de controlo de existência de abusos e maus-tratos nas instituições, entre outras metas, ambicionando igualmente a avaliação das formas de acolhimento e a “*definição de um modelo de avaliação e acompanhamento à actividade dos estabelecimentos de acolhimento*” (Público, 2003).

Analisando o PNAI 2003-2005 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003 de 23 de dezembro de 2003), observamos que este plano começa por fazer referência à importância do Pacto de Cooperação para a Solidariedade, enquanto instrumento que permite um apoio fundamental para fazer face ao problema do número de crianças e jovens institucionalizados. Este documento, assinado em 1996, entre o Primeiro Ministro António Guterres e os representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, da União da Misericórdias e da União das Mutualidades, apresentava-se como um instrumento que tinha como objetivo central promover a cooperação entre as instituições do sector social que prosseguem fins de solidariedade social e as Administrações Regionais e Locais (MSSS, 1996).

Na realidade, o PNAI 2003-2005 volta a sublinhar que até 1999, existiam 9561 crianças e jovens a residir em Lares de Infância e Juventude, diagnosticando inclusivamente os baixos níveis de escolaridade destas crianças e jovens, à imagem do que já tinha acontecido no anterior PNAI. Este documento, no entanto, faz alusão ao aumento da capacidade de acolhimento temporário das instituições, bem como a alteração legislativa relativamente à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, associada na sua larga maioria à introdução de referências relacionadas com as questões da adoção e instalação de uma maior rede de comissões de proteção de menores, sendo este outro dos exemplos apresentado no plano enquanto reforço das respostas de prevenção e proteção.

O PNAI 2003-2005 recupera a referência do anterior documento, relativamente à qualificação das respostas institucionais existentes, como forma de prosseguir os objetivos inerentes ao interesse superior da criança, de forma a permitir o desenvolvimento da perspectiva de prevalência das crianças e jovens junto da sua família. Este plano sublinha enquanto prioridade, a desinstitucionalização de crianças e jovens, apresentando enquanto instrumento, um plano de intervenção junto das instituições de acolhimento, estabelecendo enquanto metas, *“trabalhar junto de 350 instituições, para definir um modelo pedagógico ajustado às características das crianças e a procura de soluções que conduzam à definição de um projecto para a sua inserção, de forma a que permaneçam o menos possível em instituição”* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003 de 23 de dezembro de 2003).

Tendo em vista as eleições legislativas de 2005 o Partido Socialista (PS), apresenta em janeiro desse ano as bases programáticas com as quais concorre às eleições com um programa eleitoral integrado numa lógica definida como contrariando aquele que teria sido o caminho trilhado na legislatura anterior, pelo governo liderado pelo Partido Social Democrata (PSD). Para isso, o PS assume no seu programa, enquanto desígnio e de forma clara, a proteção social e o combate à pobreza, representada pelo slogan *“mais futuro, melhor presente”*. Inclusivamente, assinalando a problemática associada ao elevado número de crianças e jovens institucionalizados, definindo num dos pontos do seu programa identificado como *“as pessoas primeiro”*, uma meta, consubstanciada em *“promover a desinstitucionalização de 25% dos jovens actualmente acolhidos, ao longo da legislatura”* (PS, 2005, p.69), estipulando o ano de 2009 para o cumprimento deste mesmo objetivo.

O PS acaba por ser o único partido com assento parlamentar a introduzir textualmente e de forma específica, a temática da desinstitucionalização das crianças e jovens no panorama eleitoral.

Em janeiro de 2005 é publicado o relatório *“Casa Pia de Lisboa: Um Projecto de Esperança – As estratégias de acolhimento das crianças em risco”* da autoria do Conselho Técnico Científico da Casa Pia de Lisboa, documento, cujo conteúdo teórico mobiliza também os diferentes contributos em termos de investigação realizada até então na área da justiça de crianças e jovens em Portugal. Neste relatório, são apresentadas seis medidas para melhorar os modelos de intervenção e as estratégias de acolhimento de crianças e jovens em situação de risco e outras seis medidas para refundar a Casa Pia de Lisboa. Neste relatório, o Conselho Técnico-Científico, assume como desígnio *“a necessidade de alargar o âmbito das suas recomendações para abranger a generalidade dos sistemas de acolhimento de crianças e jovens desprovidos de meio familiar desadequado, como resulta do mandato que lhe foi conferido”* (CTC, 2005, p.21).

Quatro dias mais tarde, após a tomada de posse do XVII Governo Constitucional em 2005/03/12, o Conselho da Europa, através do Comité de Ministros dos Estados Membros, emite uma recomendação referente aos direitos das crianças que vivem em instituições residenciais. Esta recomendação, que sublinha a necessidade de manutenção da criança em meio familiar, enquanto princípio fundamental, sublinha também que a

sua colocação não deve ser mais longa do que o estritamente necessário, devendo estar sujeita a revisões periódicas, de acordo com o superior interesse da criança, para além da necessidade de garantia de apoio aos pais, enquanto pressuposto para a garantia da reintegração da criança na família e na sociedade.

A este documento, junta-se o resultado do trabalho do Grupo de Coordenação do Plano de Auditoria Social de Acompanhamento de Protecção de Menores, Idosos e Deficientes, posteriormente denominado como Grupo de Trabalho Crianças, Idosos e Deficientes – Cidadania, Instituições e Direitos (CID), que acabaria por se materializar no “Manual de Boas Práticas – Um guia para o acolhimento residencial das crianças e jovens para dirigentes, profissionais, crianças, jovens e familiares”, apresentado em junho de 2005. Este Manual, enquanto guia prático, reúne um conjunto de medidas e contributos que tinham como objetivo a alteração do funcionamento do acolhimento nas estruturas residenciais.

A Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 22 de junho de 2005, deliberou “*proceder à avaliação dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças e jovens, tendo a Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades a responsabilidade da coordenação e execução daquela avaliação*” (2006, p.2). Para o efeito, procedeu à audição de diferentes entidades e personalidades com responsabilidades na área da infância e juventude representativas dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares, com os seguintes objetivos: 1) “*identificação das linhas de orientação política*; 2) “*identificação dos princípios orientadores e dos seus pressupostos*; 3) “*identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelas entidades responsáveis pela sua formulação e execução*; 4) “*identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelas equipas técnicas de avaliação*; 5) “*identificação das virtualidades e dos constrangimentos apontados pelos actores da execução dos sistemas em avaliação*” (2006, p.2).

Posteriormente e também no debate na Comissão de Orçamento e Finanças, a quando da apresentação das Grandes Opções do Plano 2005-2009 em 30/09/2005, a deputada do PS, Paula Nobre Jesus, volta a sublinhar a importância de concretizar o objetivo da desinstitucionalização de 25% dos jovens acolhidos, sendo que nessa mesma Comissão em 27/10/2005, o deputado do PSD, Adão e Silva, questionou o Ministro do Trabalho e Segurança Social sobre que alternativas à desinstitucionalização estariam a ser pensadas neste processo (Diário da Assembleia da República, 2005).

As audições no âmbito da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 22 de junho de 2005, ocorreram entre outubro de 2005 e março de 2006, tendo sido ouvidas dezenas de personalidades e entidades, bem como recolhidos diversos documentos que consubstanciam os diferentes contributos por parte das partes auscultadas. No final das audições, surgem enquanto recomendações desta Comissão Parlamentar, através da Subcomissão de Igualdade de Oportunidades, cinco pontos fundamentais, atinentes, quanto à prevenção, aos instrumentos, aos requisitos, aos modelos e quanto à gestão. No que se refere especificamente à situação do acolhimento institucional, recomenda-se a “*ponderação de outros modelos de acolhimento (famílias profissionais, famílias de acolhimento prolongado)*; *diversificação das respostas por áreas*

especializadas: saúde mental, comportamentos difíceis, etc.; redução da dimensão das instituições de acolhimento e definição dos respectivos requisitos de funcionamento, de financiamento, etc.” (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, 2006, p.51).

O relatório assinala enquanto objetivo principal, o da prevenção, sublinhando aquela que é a importância das condições e das competências do meio natural de vida das crianças, sugerindo para isso *“políticas públicas de apoio às famílias que ajudem a colmatar as debilidades e reforcem as competências, políticas de educação articuladas com as famílias e que fomentam a inclusão no projeto educativo, políticas de saúde sinalizadoras dos sinais de perigo, políticas de solidariedade promotoras das necessárias compensações à manutenção das funcionalidades”* (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, 2006, p.52).

A Relatora e Presidente da Subcomissão de Igualdade de Oportunidades, Maria do Rosário Carneiro do PS, apresentou em 26 de abril de 2006, em sede de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, uma versão preliminar do relatório das audições efetuadas no âmbito da avaliação dos sistemas de acolhimento, proteção e tutelares de crianças e jovens, tendo este sido aprovado por unanimidade, registando-se, no entanto, a ausência do Partido Ecologista Os Verdes. Após a apresentação do relatório em sede de Comissão, em 28 de abril de 2006, em reunião plenária na Assembleia da República o então o primeiro-ministro José Sócrates era já questionado pelo deputado do PSD, Fernando Negrão, sobre de que forma iria decorrer o processo de desinstitucionalização (Diário da Assembleia da República, 2006).

A versão final do relatório foi apresentada publicamente em 2 de maio de 2006.

O Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, celebram um Protocolo, em 28 de julho de 2006, que entre outros fins sublinha *“o objectivo de se assegurar o fortalecimento técnico, organizativo e funcional dos Lares de Infância e Juventude, numa aposta clara das competências técnicas dos recursos humanos das instituições do sector social, que incentive a melhoria contínua da promoção de direitos e protecção das crianças e jovens acolhidos, nomeadamente, no que se refere à definição e concretização em tempo útil dos respectivos projectos de vida com vista à desinstitucionalização, será desenvolvido um Plano de Intervenção Integrado junto destas respostas, a iniciar em 2006”* (Solidariedade, 2006, p.1).

3. Formulação da medida de política

No Plano de Nacional de Ação para a Inclusão 2006-2008, publicado em 15 de dezembro de 2006, surge descrita a medida de política, denominada como Plano Desafios, Oportunidades e Mudanças (DOM), cuja fundamentação passa por *“implementar um plano de qualificação da rede de Lares de Infância e Juventude, para incentivar a melhoria contínua na promoção de direitos e protecção das crianças e jovens acolhidas”* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006 de 15 de dezembro de 2006) e que seria implementado pelo Ministério das Solidariedade e Segurança Social, com uma dotação orçamental de 4 500 000€ para o ano de 2007, apresentando como metas a atingir, o estabelecimento de 100

protocolos com vista a abranger 4000 famílias, até ao ano de 2008, assim como promover a desinstitucionalização de 25% de crianças e jovens, até 2009 e por fim, avaliar 100% da rede de Lares e melhorar aqueles que revelem necessidades de qualificação, até 2009 (PNAI 2006-2008).

Este Plano, segundo este documento, seria avaliado mediante indicadores, como o número de protocolos estabelecidos, o número de famílias abrangidas, a percentagem de Lares que aderiram ao Plano e a percentagem de crianças e jovens desinstitucionalizadas.

O Plano DOM, é assim estabelecido através do Despacho n.º 8393/2007 de 10 de maio de 2007, que vem dar conta da necessidade de *“desenvolvimento de um plano de intervenção integrada, incentivar a melhoria contínua da promoção de direitos e protecção das crianças e jovens acolhidas nos Lares, nomeadamente no que se refere à definição e concretização, em tempo útil, de um projecto que promova a sua desinstitucionalização, após um acolhimento que, ainda que prolongado, lhes deverá garantir a aquisição de uma educação para a cidadania e, o mais possível, um sentido de identidade, de autonomia e de segurança, promotor do seu desenvolvimento integral”*. Sendo que para isso desenvolve a criação de um Plano, de âmbito nacional, que *“tem como objectivo principal a implementação de medidas de qualificação da rede de Lares de Infância e Juventude, incentivadoras de uma melhoria contínua da promoção de direitos e protecção das crianças e jovens acolhidas, no sentido da sua educação para a cidadania e desinstitucionalização, em tempo útil”* (Despacho n.º 8393/2007 de 10 de maio de 2007).

A formulação e respetiva implementação deste Plano, ficaria a cargo do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e compreenderia a aplicação de duas medidas fundamentais, uma no âmbito dos recursos humanos e a outra centrada na qualificação da intervenção e dos profissionais. A primeira medida pressupunha a *“dotação de recursos humanos em Lares onde não exista Equipa Técnica”* bem como o *“reforço das Equipas Técnicas existentes em Lares onde o seu dimensionamento se revele insuficiente face ao número de crianças e jovens acolhidas”* (ISS, 2012). A segunda medida, reconheceria a necessidade do *“desenvolvimento de ações de formação para as Direções das Instituições e respetivas Equipas Técnicas e Educativas”*, assim como a *“dotação de Planos de Supervisão para as Equipas Técnicas e Equipas Educativa”* e por fim a *“Construção/reformulação de instrumentos técnicos de suporte à intervenção”* (ISS, 2012). As medidas de intervenção identificadas iriam garantir, não só a mudança de práticas institucionais de atitudes consideradas menos adequadas ao contexto de salvaguarda do interesse das crianças e jovens, bem como a mudança da natureza do acolhimento institucional (ISS, 2012).

4. Implementação

O artigo 1.º do Capítulo V da Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto, obriga à elaboração do Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens, sobre a evolução dos projetos de vida das crianças e jovens acolhidos e que desde então se denominou de Plano de Intervenção Imediata (PII).

O PII apresentado em 2007 referente ao ano de 2006, identificava em Portugal, 354 instituições de acolhimento de crianças e jovens, das quais 230 eram Lares de Infância e Juventude, número este que, no relatório apresentado referente ao ano de 2011, indicava um aumento para 261 LIJ (Carvalho, 2013).

Em novembro de 2007 foram celebrados os primeiros protocolos de implementação do Plano DOM, com cinco instituições, num projeto piloto, envolvendo um total de seis Lares de Infância e Juventude, nos Distritos de Lisboa, Setúbal e Aveiro. Estes protocolos garantiram a contratação e a formação de nove técnicos, bem como a qualificação dos colaboradores que já desempenhavam funções nas instituições.

Segundo o Instituto da Segurança Social (ISS), durante o mês de março de 2008 *“iniciou-se a Supervisão das Equipas Técnicas e das Equipas Educativas destes Lares, com supervisores de grande credibilidade e qualificação profissional e académica, permitindo uma intervenção de maior qualidade e cientificidade, assim como um maior envolvimento da Comunidade Científica na reflexão e debate sobre o Acolhimento Institucional”* (ISS, 2012).

Este organismo público refere que a intervenção das equipas estaria a ser acompanhada pelas equipas DOM dos Centros Distritais apoiadas pelo Departamento de Desenvolvimento Social dos Serviços Centrais, que assumem a coordenação da implementação do Plano. Nesta data, foram promovidos mais 21 Protocolos referentes ao Plano DOM, num total de 21 Lares nos Distritos de Lisboa, Setúbal, Aveiro, Coimbra, Santarém, Braga e Porto. Este alargamento dos protocolos permitiu a contratação e formação de mais 55 Técnicos Superiores.

Segundo o ISS, a supervisão para estes Lares que integraram o primeiro alargamento iniciou-se em setembro 2008, mês em que se promoveu uma nova ampliação dos Protocolos a 84 Lares, alcançando assim todo o território nacional. Este alargamento, permitiu a contratação e formação de mais 227 Técnicos Superiores (ISS, 2012).

Em 10 de fevereiro de 2009, existiam 111 Lares abrangidos pelo Plano DOM num total de 99 instituições, resultado do 1º e 2º alargamento (ISS, 2010).

Como resultado do terceiro alargamento do Plano DOM, iniciado em abril de 2009, foram integrados mais 37 Lares, num total de 35 instituições (ISS, 2010).

5. Avaliação e mudança

No âmbito da avaliação da política pública, interessa recordar que é nas bases programáticas do Partido Socialista que é estipulada a meta de 25% para a desinstitucionalização de jovens em Portugal (PS, 2005), lembrada durante um debate parlamentar, e na sequência de uma intervenção no plenário da Assembleia da República, pelo então Ministro do Trabalho e Segurança Social, José Vieira da Silva, na sequência da sua análise relativamente à situação das crianças integradas em instituições e à forma como o Governo estaria reforçar o apoio financeiro às mesmas, afirmando que este apoio *“é um passo decisivo para o objetivo de o Governo diminuir em 25% a institucionalização de crianças e jovens em Portugal”* (Diário da Assembleia da República, 2006, p.5316).

Nesse mesmo sentido segue o conteúdo do Protocolo entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, celebrado em 2006, já aqui referido, que sublinha a ideia do reforço do apoio em termos de recursos financeiros e humanos das instituições, tendo em vista a desinstitucionalização das crianças e jovens.

O conceito de taxa de desinstitucionalização surge definido, a partir de 2007 no PII enquanto *“percentagem das crianças e jovens que cessaram o acolhimento por terem sido concretizados projectos em meio natural de vida face ao total de crianças e jovens caracterizadas no âmbito do PII”* (2007, p.5).

Desde 2007 até 2010 o conceito de taxa de desinstitucionalização foi utilizado nos PII como forma de medir o cumprimento dos objetivos propostos, nomeadamente enquanto propósito da implementação dos Planos DOM.

O primeiro relatório da Caracterização Anual da Situação de Acolhimento (CASA) referente ao ano de 2010 determinou a substituição do PII e empregou pelo último ano a taxa de desinstitucionalização, enquanto elemento de avaliação, nomeadamente do Plano DOM.

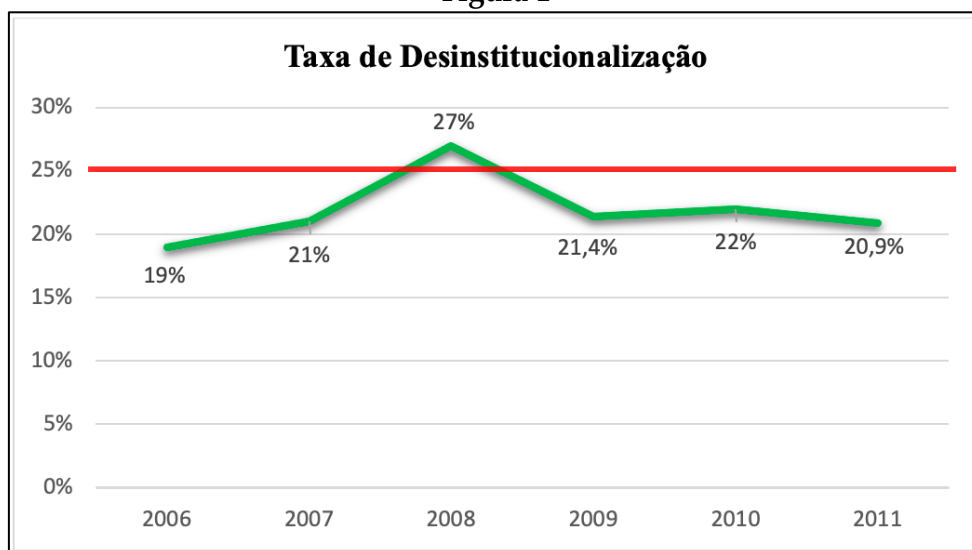
É também em junho de 2011 que o XIX Governo Constitucional de Portugal, formado pela coligação entre o PSD e o CDS/PP, liderado por Pedro Passos Coelho, toma posse.

No Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento referente ao ano de 2012, a palavra *“desinstitucionalização”* desaparece por completo, numa altura em que já estava em vigor o Plano SERE+ (Sensibilizar, Envolver, Renovar, Esperança, MAIS), criado pelo Despacho n.º 9016/2012, de 26 de Junho e que determinou o fim do Plano DOM, sendo apresentado neste relatório como uma evolução face ao anterior plano em vigor.

Na verdade, o objetivo de atingir os 25% de taxa de desinstitucionalização até 2009 não foi cumprido (Figura 1), o mesmo acontecendo até ao final da vigência do Plano DOM, sendo de assinalar, que o único ano em que esse valor foi ultrapassado, coincidiu com uma alteração legislativa que regulamentou a medida de promoção e proteção do acolhimento familiar, através do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de Janeiro (Carvalho, 2013).

Quanto à meta estipulada em definir 100 protocolos com instituições no âmbito do Plano DOM até 2008 (PNAI 2006-2008) e de 180 protocolos até finais de 2010 (PNAI 2008-2010), apurámos através dos dados disponibilizados pelo ISS, que até 10 de fevereiro de 2009, foram realizados 99 protocolos no âmbito do Plano DOM (ISS, 2009) aos quais se somaram mais 35 protocolos até 30 de março de 2010 (ISS, 2010).

Figura 1



(Elaboração própria. Fonte: ISS, IP, 2012)

Outra das metas estabelecidas pelo Plano DOM foi, num primeiro momento, até 2008, incluir 4000 famílias neste plano (PNAI, 2006) e até 2010, cerca de 6000 famílias, crianças e jovens (PNAI, 2008), sem que, no entanto, fosse possível perceber, nos documentos disponibilizados, quantas pessoas foram de facto abrangidas pela implementação da totalidade destes protocolos.

Por fim, a falta de informação está também patente aquando da procura de uma resposta sobre a concretização da terceira e última meta imposta pelo plano DOM, que propunha o processo de avaliação de 100% da rede de Lares, sendo que apenas o Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento referente ao ano de 2010 e de forma pouco clara, indicou que foi possível realizar o diagnóstico aos Lares que aderiram ao Plano, sem quantificar ou qualificar esses mesmos resultados.

Na realidade, da pesquisa efetuada em bases de dados públicas, não foi possível encontrar também qualquer orientação técnica ou legislativa, para além do Despacho que instituiu o Plano SERE +, no qual se pudesse dar conta das alterações face ao Plano DOM nomeadamente que nos fizesse perceber quantos protocolos existem atualmente no âmbito do Plano SERE +. Inclusivamente, o Protocolo de Cooperação, celebrado entre o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, a União das Misericórdias, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas, em novembro de 2012 e que diz respeito ao biénio 2013/2014, faz referência ao fim do Plano DOM e início do Plano SERE +, centrando-se essencialmente na informação quanto à atualização dos valores das comparticipações desta resposta bem como a informação de que subsistia a intenção de iniciar projetos piloto de implementação deste novo Plano.

Estas questões mantiveram-se presentes na redação dos protocolos e compromissos de cooperação posteriores, sublinhando que as renovações automáticas dos acordos com as instituições que titulavam o Plano SERE +, aconteceriam até à regulamentação do acolhimento residencial. Esta alteração normativa, que viria a

acontecer apenas em 2019, juntar-se-ia às promovidas pela Lei n.º 142/2015 de 8 de setembro, referentes ao acolhimento familiar, parecendo assim apontar que a génese da medida de política, promovida através do Plano DOM, se terá mantido até então.

6. Considerações finais

A medida política concretizada com o Plano DOM surgiu no contexto da realidade portuguesa enquanto solução para um dos maiores problemas que subjaz da filosofia da proteção de menores em Portugal.

Na verdade, este trabalho permitiu escrutinar a forma como este processo político em particular ocorreu, permitindo-nos decompor em etapas, a construção de todo este processo, representado assim, de forma sistemática, as características de cada uma das etapas examinadas, bem como a possibilidade de explorar os resultados e o contributo dos atores envolvidos na execução desta mesma medida e o seu contributo para a diminuição do impacto no problema identificado.

Deste trabalho emerge a representação da multiplicidade de elementos e fatores implicados na construção de uma política pública, bem como o papel determinante que os media tiveram, neste caso, para a precipitação do processo político, assim como a forma como a quantificação das metas se introduziram no seio do discurso político, sem que no fundo as mesmas tenham sido, por fim, concretizadas.

O futuro do acolhimento residencial parece poder vir a ser determinado por uma nova tentativa de mudança de paradigma, desta feita e de forma definitiva, em torno do acolhimento familiar, permitindo assim, uma efetiva reforma da filosofia intrínseca ao sistema de acolhimento de crianças e jovens em Portugal.

Conflict of Interest Statement

The author declares no conflicts of interest.

About the Author

Gonçalo Mota is a professor of Social Work at the Polytechnic Institute of Viseu and at the Miguel Torga Higher Institute in Coimbra, Portugal. He is a PhD student in Social Work at the Faculty of Psychology and Education Sciences of the University of Coimbra and at the Faculty of Human Sciences of the Portuguese Catholic University. His research and publications focus on social work, justice, human rights and social policies (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4027-157X>)

Referências

1. Amaro, V, 2004. O jornalismo investigativo no processo Casa Pia de Lisboa. Disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/amaro-vanessa-jornalismo-investigativo.html>

2. Araújo, L, Rodrigues, M, L, 2017. Modelos de análise das políticas públicas, Sociologia, Problemas e Práticas. Retrieved from: <http://journals.openedition.org/spp/2662>
3. Assembleia da República, 2005. Diário da Reunião Plenária de 30 de setembro de 2005. Retrieved from: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/10/01/051/2005-09-29/2305?q=desinstitucionaliza%25C3%25A7%25C3%25A3o&from=2000-01-01&to=2007-12-31>
4. Assembleia da República, 2005. Diário da Reunião Plenária de 30 de outubro de 2005. Retrieved from: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2gopoe/10/01/003/2005-10-26/8?q=desinstitucionaliza%25C3%25A7%25C3%25A3o&from=2000-01-01&to=2007-12-31>
5. Assembleia da República, 2006. Diário da Reunião Plenária de 21 de abril de 2006. Retrieved from: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684d5a576376524546535353394551564a4a51584a7864576c326279387877716f6c4d6a42545a584e7a77364e764a5449775447566e61584e7359585270646d457652454653535445784e5335775a47593d&fich=DARI115.pdf&Inline=true>
6. Assembleia da República, 2006. Diário da Reunião Plenária de 28 de abril de 2006. Retrieved from: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/10/01/118/2006-04-27/5494?q=desinstitucionaliza%25C3%25A7%25C3%25A3o&from=2000-01-01&to=2007-12-31>
7. Beleza dos Santos, J, 1926. Regime Jurídico dos Menores Delinquentes em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora.
8. Carvalho, M, J, 2013. Sistema Nacional de Acolhimento de Crianças e Jovens. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.
9. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Subcomissão de Igualdade de Oportunidades, 2006. Relatório das audições efectuadas no âmbito da “avaliação dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças e jovens”. Retrieved from: <http://www.oa.pt/upl/%7Bfb8145aa-a76b-4e10-9413-ed5f50d12481%7D.pdf>
10. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, 2006. Acta n.º 94/X/1.^a de 26 de abril de 2006 Retrieved from: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.doc?path=6148523063446f764c324679626d>
11. Conselho Técnico-científico da Casa Pia de Lisboa, 2005. Casa Pia de Lisboa: um projeto de esperança: as estratégias de acolhimento. Cascais: Publicações Universitárias e Científicas.
12. Council of Europe: Committee of Ministers, 2005. Recommendation (2005)5 of the Committee of Ministers to Member States on the Rights of Children Living in

- Residential Institutions, 16 March 2005. Retrieved from: <https://www.refworld.org/docid/43f5c53d4.html>
13. Gersão, E, 2013. Um século de justiça de menores em Portugal: no centenário na Lei de Protecção à Infância de 27 de Maio de 1911. In: Direito penal: fundamentos dogmáticos e político-criminais: Homenagem ao Prof. Peter Hünerfeld / organização Manuel da Costa Andrade.. [et al.] . - 1ª ed. - [Coimbra] : Coimbra Editora
 14. Grupo de Coordenação do Plano de Auditoria Social, 2005. Manual de Boas Práticas. Um guia para o acolhimento residencial das crianças e jovens. Lisboa: Instituto da Segurança Social (I.P.).
 15. Instituto da Segurança Social, I.P., 2007. Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2006. Lisboa. ISS.
 16. Instituto da Segurança Social, 2009. Plano DOM – Listagem das Instituições com Protocolos Celebrados. Lisboa. ISS. Retrieved from: https://www.seg-social.pt/documents/10152/99293/plano_dom_instituicoes_protocolos_celebrados/3aa2d6ea-5d1c-4205-9f29-81e076370e9e
 17. Instituto da Segurança Social, 2010. 3º Alargamento Plano DOM. Lisboa. ISS. Retrieved from: https://www.seg-social.pt/documents/10152/99293/plano_dom_instituicoes_protocolos_celebrados/3aa2d6ea-5d1c-4205-9f29-81e076370e9e
 18. Instituto da Segurança Social, 2012. Plano DOM – Desafios, Oportunidades e Mudanças. Lisboa. ISS. Retrieved from: <https://www.seg-social.pt/publicacoes?bundleId=17837140>
 19. Instituto da Segurança Social, 2012. CASA - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2011, Lisboa, ISS.
 20. Instituto da Segurança Social, I.P., 2013. CASA - Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em Situação de Acolhimento em 2012, Lisboa, ISS.
 21. Marktest, 2004. Casa Pia em notícias. Retrieved from: <https://www.marktest.com/wap/a/n/id~679.aspx>
 22. Martins, R, 2013. O papel dos media no escândalo político: a propósito do processo Casa Pia. Dissertação de Mestrado.
 23. Martins, E. (2018) - A proteção e (re)educação da criança portuguesa errante e em conflito social na história da educação social. In Teodoro, A. (coord.), O outro lado do espelho: percursos de investigação (Ceief 2013-2017). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas/Ceief, pp. 238-247
 24. McCombs, M, 2020. A Linguagem do Jornalismo – A Linguagem dos efeitos do Agendamento (Agenda-Setting) In Estudos do Agendamento: Teoria, desenvolvimentos e desafios 50 anos depois, editado por Carlos Camponez; Ferreira, Gil Baptista; Raquel Rodríguez-Díaz, 23-36. Covilhã, Portugal: Livros Labcom
 25. McCombs, M, 2000. The agenda setting role of the mass media in the shaping of public opinion. Unpublished manuscript.

26. McCombs, M, Shaw D, 1972. The Agenda-Setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), pp. 176-187.
27. Ministério da Solidariedade e Segurança Social, 1996. Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social. Lisboa. Retrieved from: <http://cnis.pt/wp-content/uploads/2016/05/Pacto-de-Cooperação-Pª-Solidariedade-Social.pdf>
28. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, 2012. Protocolo de Cooperação entre o Ministério de Solidariedade e da Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas (2013-2014). Retrieved from: [https://www.seg-social.pt/documents/10152/805975/Protocolo%20MSSS União Misericórdia Port Confed Nac IPS União Mutualista Port/36eac5ae-921c-43ca-af65-581360e0bd39](https://www.seg-social.pt/documents/10152/805975/Protocolo%20MSSS+União+Misericórdia+Port+Confed+Nac+IPS+União+Mutualista+Port/36eac5ae-921c-43ca-af65-581360e0bd39)
29. Oliveira, M, 2007. A Casa Pia e a imprensa: jornalistas em acto de contrição: a impiedade das críticas ou auto-regulação? In. M. Pinto & H. Sousa (eds). *Casos em que o Jornalismo foi Notícia*, pp. 125-148.
30. Partido Socialista (2005). Compromisso de Governo para Portugal (2005-2009). Voltar a Acreditar. Retrieved from: [https://phplist.ps.pt:8080/GabineteEstudos/SITE GEPS/Programas Eleitorais PS/2005.20.fev Compromisso.de.Governo.para.Portugal.2005-09 Voltar.a.Acreditar Bases.Programaticas.pdf](https://phplist.ps.pt:8080/GabineteEstudos/SITE_GEPS/Programas+Eleitorais+PS/2005.20.fev+Compromisso.de.Governo.para.Portugal.2005-09+Voltar.a.Acreditar+Bases.Programaticas.pdf)
31. Pedroso, J.; Casaleiro, P. & Branco, P. (2017), Justiça tutelar educativa portuguesa: um século da lei à prática, in Bruno Amaral Machado e Anderson Pereira de Andrade (org.), *Justiça Juvenil. Paradigmas e experiências comparadas*. São Paulo, Brasil: Marcial Pons Brasil., 406 – 427
32. Presidência do Conselho de Ministros, 2003. Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005 (2003). Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003 de 23 de Dezembro de 2003 DR 295 - Série I-B.
33. Presidência do Conselho de Ministros (2006). Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008 (2006) Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006 de 15 de dezembro de 2006 1.ª série.
34. Solidariedade (2006). Protocolo entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. Retrieved from: <http://www.solidariedade.pt/UserFiles/File/proto2006.pdf?phpMyAdmin=7EfgLFy1%2CRZLNugCy5peyHPE5a5>
35. Tomé, M, R, 2013. *Justiça e cidadania infantil em Portugal (1820-1978) e a tutoria de Coimbra*. 10.13140/RG.2.1.1665.7048.

Creative Commons licensing terms

Author(s) will retain the copyright of their published articles agreeing that a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0) terms will be applied to their work. Under the terms of this license, no permission is required from the author(s) or publisher for members of the community to copy, distribute, transmit or adapt the article content, providing a proper, prominent and unambiguous attribution to the authors in a manner that makes clear that the materials are being reused under permission of a Creative Commons License. Views, opinions and conclusions expressed in this research article are views, opinions and conclusions of the author(s). Open Access Publishing Group and European Journal of Social Sciences Studies shall not be responsible or answerable for any loss, damage or liability caused in relation to/arising out of conflicts of interest, copyright violations and inappropriate or inaccurate use of any kind content related or integrated into the research work. All the published works are meeting the Open Access Publishing requirements and can be freely accessed, shared, modified, distributed and used in educational, commercial and non-commercial purposes under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)