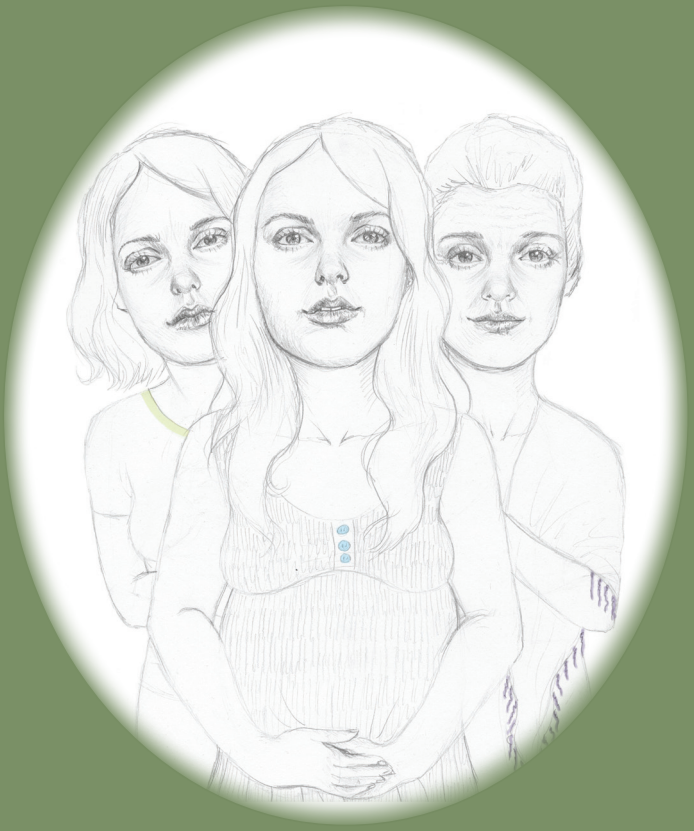
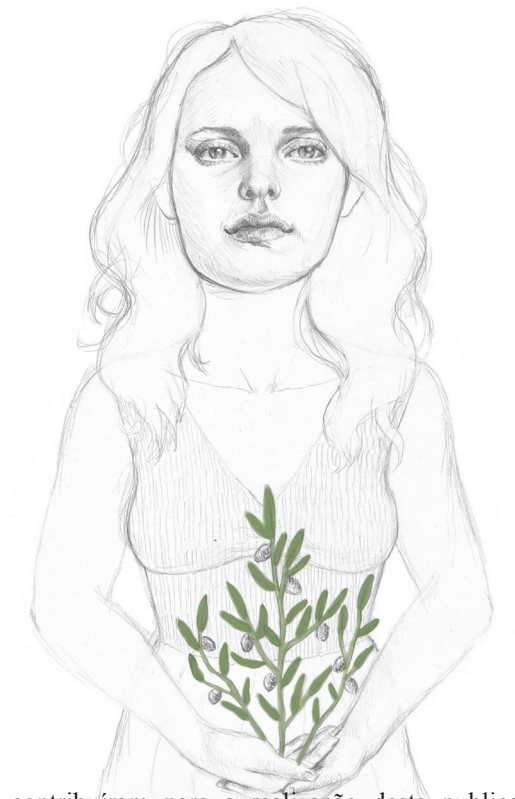


Políticas para a Infância em Portugal
na área da Segurança Social

GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO



Agradecemos a todos aqueles que contribuíram para a realização desta publicação, em especial à Raquel Tavares, do Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria Geral da República, autora da primeira parte relativa aos "Direitos da Criança: Perspectivas Internacionais" e aos técnicos do Gabinete de Estratégia e Planeamento e do Instituto de Segurança Social do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

Políticas para a Infância em Portugal na área da Segurança Social

Primeira edição: Junho de 2015

Tiragem: 4000 exemplares

ISBN: 978-972-704-389-7

Depósito legal: 402 512/15

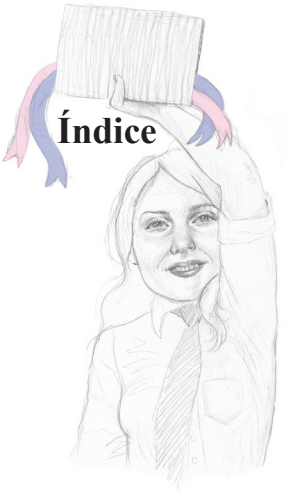
Execução gráfica: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Autoria e coordenação: Direção de Serviços de Relações Internacionais e Cooperação (DSRIC)

Design e paginação: DSATD

Ilustração: Margarida Ramos Matias

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS)
Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)
Praça de Londres, n.º 2, 5.º, 1049-056 Lisboa
Tel.: (+351) 211 155 000
E-mail: gep.cid@gep.msess.pt
Página: www.gep.msess.gov.pt



Índice

Nota de abertura 4

Direitos da Criança: Perspetivas Internacionais

Introdução 5
1 - Definição de criança 6
2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança 7
2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité 12
2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) 19
3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos 21
4 - Estado de realização dos direitos da criança 24
4.1 - No mundo 24
4.2 - Em Portugal 26
5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015 29
Conclusão 31

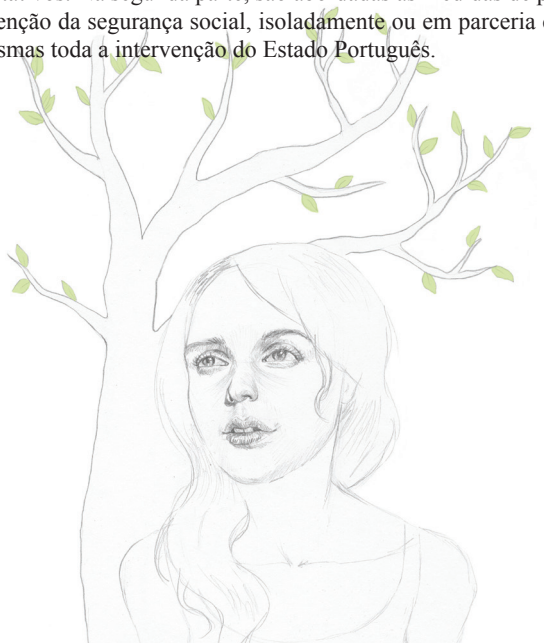
Direitos da Criança: Políticas para a Infância em Portugal na área da Segurança Social

Introdução 32
1 - Apoio e proteção na infância em Portugal 33
2 - Medidas de política para a infância e família 36
2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais 37
2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude 40
2.3 - Medidas complementares 42
3 - Desafios para o futuro 44

Nota de abertura

A complexidade da matéria e a diversidade de setores que intervêm na área da infância contribuem para que a informação se encontre dispersa em diferentes fontes, nem sempre de fácil acesso. Pensámos, por isso, que seria importante um trabalho de sistematização sobre a matéria, na área de intervenção do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Esta foi a ideia por detrás da publicação "Políticas para a Infância em Portugal na área da Segurança Social" que esperamos possa potenciar um maior conhecimento e ser um contributo útil para todos os que intervêm nesta área ou sobre ela se interessam.

Trata-se de uma publicação que aborda, na primeira parte, um enquadramento internacional sobre os direitos da criança, que reflete o compromisso de Portugal de respeito pelos direitos humanos em geral e pelos direitos da criança em particular, tal como consignados nos tratados internacionais e europeus dos quais Portugal é parte, designadamente da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e dos seus protocolos facultativos. Na segunda parte, são abordadas as medidas de política para a infância e família na área de intervenção da segurança social, isoladamente ou em parceria com outros Ministérios, não se esgotando nas mesmas toda a intervenção do Estado Português.



Definidas as políticas públicas como o conjunto das grandes linhas de orientação e ação assentes em princípios e normativos não apenas nacionais como internacionais, elas materializam-se em programas e serviços, estes últimos entendidos como instrumentos institucionais ou emergentes da sociedade civil, tendo em vista a execução dos referidos programas enquanto conjunto de projetos e iniciativas num tempo e contexto específicos.

Procurou-se, assim, e tendo em conta o referido alinhamento, identificar e caracterizar sucintamente, ainda que tendo em atenção as evoluções mais significativas ocorridas, o conjunto de políticas de carácter social para a infância em Portugal, reafirmando o denominador comum a todas elas. Este denominador assenta num paradigma que busca os seus referenciais na Convenção sobre os Direitos da Criança consubstanciada no seu princípio basilar da criança como sujeito de direitos, todas as decisões relativas às crianças e jovens terem primacialmente em conta o superior interesse da criança.

Direitos da Criança: Perspetivas Internacionais

Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

Foi a forma como ele jazia: adormecido, terminal, tão profundamente adormecido — como se, jazendo em súplica diante das ondas que o mataram, pedisse para recomeçar de novo, desta vez com um final diferente; e as suas meias e sapatinhos disseram-nos que ele estava pronto a tentar a vida mais uma vez. Mas a sua bochecha sobre a areia macia disse baixinho algo diferente, sufocou-nos. Envergonhado e desgraçado, o mundo chorou diante do corpo deste rapazinho.

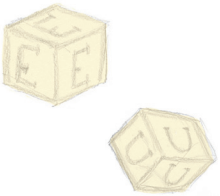
Introdução

Foi com estas pungentes palavras que Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, deu início à sua intervenção de abertura da 30.ª sessão ordinária do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), a 14 de setembro de 2015. Após meses sucessivos de inimagináveis atrocidades cometidas contra seres humanos em todo o mundo, foi o exemplo do menino sírio Aylan Al Kurdi, morto nas praias da Turquia com apenas 3 anos de idade, o escolhido pelo Alto Comissário Zeid para se dirigir ao mundo na sua intervenção de abertura perante o principal órgão intergovernamental de direitos humanos da ONU.

Todos sabemos que a imagem de uma criança que sofre é das mais poderosas que existem e tem uma força mobilizadora difícil de ultrapassar. Não foi sempre assim: ao longo de todo o século XX, a atenção e importância atribuída às crianças, na esfera privada e pública, aumentou exponencialmente em praticamente todos os países do mundo, levando a um desenvolvimento sem precedentes de quadros conceptuais e jurídicos e mecanismos de proteção da infância, a nível nacional e internacional.

Se já a Sociedade das Nações (SDN) dedicou atenção à proteção das crianças, criando um comité para o efeito em 1919 e adotando a primeira Declaração dos Direitos da Criança quatro anos mais tarde, foi o trabalho das Nações Unidas que conseguiu colocar a proteção e promoção de direitos da criança num patamar sem precedentes e desenvolver as bases do enquadramento normativo e institucional que atualmente lhes serve de base.

Nesta parte, tentaremos dar a conhecer um pouco desse enquadramento normativo e institucional: a visão das crianças segundo o direito internacional, os direitos que lhes são reconhecidos e os mecanismos existentes para proteger e promover tais direitos. Não poderemos deixar de atribuir uma atenção especial à Convenção sobre



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

os Direitos da Criança (CDC), atualmente considerada "o padrão" universal de promoção e proteção dos direitos da criança[1], bem como ao trabalho do órgão especificamente criado para controlar a respetiva aplicação — o Comité dos Direitos da Criança — e ainda à visão e ao trabalho da UNICEF, Fundo das Nações Unidas especificamente mandatado para promover a realização dos direitos da criança em todo o mundo.

Abordaremos ainda a perspetiva internacional sobre o estado de realização dos direitos da criança, quer no mundo em geral, quer especificamente em Portugal. Por último, tentaremos explorar as perspetivas para o futuro no domínio dos direitos da criança, designadamente no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015.

1. Definição de criança

Importa, antes de mais, precisar a quem nos referimos quando falamos de "crianças". O conceito de criança encontra-se expressamente definido no artigo 1.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, segundo o qual:

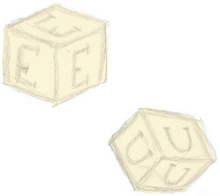
> *[…] criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.*

Não existe acordo a nível internacional quanto ao momento em que se inicia a infância, seja a conceção, o parto ou qualquer outro, pelo que os Estados dispõem de uma significativa margem de discricionariedade para legislar sobre questões como o aborto ou planeamento familiar.

Por outro lado, a existência de uma definição jurídica internacionalmente acordada não impede que se admita a fixação de limites etários diferenciados para determinados efeitos. No domínio do emprego, por exemplo, os 18 anos constituem a idade mínima para o desempenho de trabalhos perigosos ou suscetíveis de comprometer a saúde, segurança ou moralidade da pessoa, mas a idade mínima geral de acesso ao emprego está fixada nos 15 anos, podendo ser de 14 para os países em desenvolvimento e admitindo-se mesmo a possibilidade de desempenho de trabalhos leves, que não prejudiquem a frequência escolar, a partir dos 13 anos (artigo 32.º CDC e Convenção n.º 138 da OIT, artigos 2.º, n.os 3 e 4 e 3.º e 7.º).

Quinze anos são também a idade mínima admissível para a incorporação de crianças nas forças armadas e para a sua participação direta nas hostilidades (artigo 38.º, n.º 2 CDC), embora um número crescente de Estados se tenha vindo a obrigar a elevar esta idade, nomeadamente por via das obrigações assumidas à luz de um Protocolo

[1] *Vide*, por exemplo, resolução 69/157 da Assembleia Geral, de 18 de dezembro de 2014, segundo parágrafo preambular.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

Facultativo à CDC e da Convenção n.º 182 da OIT, relativa à interdição das piores formas de trabalho das crianças. Também em domínios como, por exemplo, a capacidade civil, imputabilidade penal e a educação cabe aos Estados estabelecer as idades mínimas aplicáveis para a aquisição de certos direitos ou a perda de certas proteções.

A fixação de tais limites etários não pode, contudo, ser levada a cabo de forma arbitrária. O Comité dos Direitos da Criança, por exemplo, tem vindo a considerar reiteradamente que a fixação de idades mínimas tem de ser levada a cabo no contexto dos princípios básicos subjacentes à CDC, nomeadamente os princípios da não discriminação e do interesse superior da criança, devendo também respeitar o "desenvolvimento das suas capacidades" (artigo 5.º CDC). Sublinha também que todas as crianças — tanto de tenra idade como adolescentes até aos 18 anos de idade — são titulares de todos os direitos previstos na Convenção, tendo direito a medidas gerais de proteção e, de acordo com as suas capacidades em evolução, ao exercício progressivo dos seus direitos[2]. Considera ainda dever haver coerência entre, por exemplo, as idades fixadas para a conclusão do ensino obrigatório e a admissão ao emprego. Está neste momento em elaboração um Comentário Geral específico sobre os direitos dos adolescentes[3].

No mesmo sentido, o Comité dos Direitos do Homem, órgão responsável pelo controlo da aplicação do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) da ONU, considera que a idade estabelecida para a maioridade tem de ser determinada por cada Estado Parte à luz das condições sociais e culturais relevantes, mas que os limites etários estabelecidos para fins de protecção não podem ser excessivamente baixos e em caso algum um se pode um Estado Parte eximir ao cumprimento das suas obrigações para com as crianças relativamente a todas as pessoas de idade inferior a 18 anos mesmo que, nos termos da lei interna, estas tenham já atingido a maioridade[4].

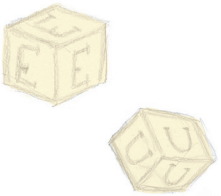
2. Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

Sendo a universalidade um dos princípios básicos subjacentes a todo o ordenamento jurídico-internacional de direitos humanos, todos os instrumentos existentes na área se aplicam indistintamente a adultos e a crianças. Tal não impede, contudo, que em muitos desses instrumentos tenham sido incluídas disposições relativas à proibição

[2] *Vide* Comité dos Direitos da Criança, Comentários Gerais n.os 4 ("Saúde e desenvolvimento dos adolescentes no contexto da Convenção sobre os Direitos da Criança"), §1, e 7 ("Implementação dos direitos da criança na primeira infância"), §3.

[3] *Vide* http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CallRightsofAdolescents.aspx. Consultado a 28 de setembro de 2015.

[4] *Vide* Comité dos Direitos do Homem, Comentário Geral n.º 17 ("Os direitos da criança"), §4.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

da discriminação contra crianças ou a medidas especiais de proteção da infância.

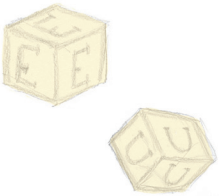
É o caso, entre outros, da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)[5], dos Pactos Internacionais sobre os direitos civis e políticos (PIDCP)[6] e sobre os direitos económicos, sociais e culturais (PIDESC)[7] e dos tratados das Nações Unidas nas áreas da discriminação contra as mulheres (CEDAW)[8], direitos dos trabalhadores migrantes (CTM)[9] e desaparecimentos forçados[10]. O elevado número de disposições relativas a crianças constante da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência reflete a preocupação da comunidade internacional com os especiais desafios de direitos humanos enfrentados pelas crianças com deficiência[11] (é aliás interessante notar que a CDC foi o primeiro tratado de direitos humanos a mencionar expressamente a "incapacidade" como um fundamento proibido de discriminação)[12].

O controlo da aplicação destas e de outras disposições destes tratados que, juntamente com a Convenção contra a Tortura (CAT) constituem os nove "tratados fundamentais" de direitos humanos das Nações Unidas, é levado a cabo por comités de peritos independentes criados para o efeito.

Na área do direito internacional humanitário, refira-se que 25 artigos das Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e seus Protocolos de 1977 tratam de questões relativas às crianças, como o tratamento preferencial na assistência alimentar e médica e a proibição do recrutamento e participação direta nas hostilidades dos menores de 15 anos (considerado crime de guerra pelo Estatuto do Tribunal Penal Internacional[13]). Este Estatuto tipifica como crime de genocídio a transferência, à força, de crianças de um grupo para outro grupo, com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal[14].

Porém, a preocupação com as crianças cedo começou a justificar a adoção, quer a nível universal quer a nível regional, de instrumentos especificamente centrados nos seus direitos e nas suas necessidades. Como se disse, a SDN adotou em 1924 a primeira Declaração dos Direitos da Criança. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), que se começou a ocupar de questões relacionadas

[5] Artigo 25.º, n.º 2.
[6] Artigos 14.º, n.º 1, 18.º, n.º 4, 23.º, n.º 4 e 24.º
[7] Artigos 10.º, n.º 3 e 12.º, n.º 2, alínea *a)*.
[8] Artigos 5.º, alínea *b)* e 16.º, n.º 1, alíneas *d)* e *f)*.
[9] Artigos 4.º, 12.º, n.º 4, 17.º, n.º 6, 29.º, 30.º, 44.º, n.º 2 e 45.º, n.os 2, 3 e 4.
[10] Artigo 25.º
[11] Parágrafo preambular (r) e artigos 3.º, alínea *h)*, 4.º, n.º 3, 7.º, 8.º, n.º 2, alínea *b)*, 16.º, n.º 5, 18.º, n.º 2, 23.º, 24.º, n.º 2, alínea *a)* e 3, alínea *c)*, 25.º, alínea *b)* e 30.º, n.º 5, alínea *d)*.
[12] CDC, artigo 2.º, n.º 1.
[13] Artigo. 8.º, n.º 2, alínea *b)* (xxvi).
[14] Artigo 6.º, alínea *e)*.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

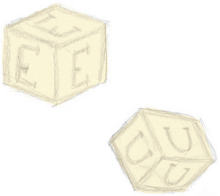
Conclusão

com as crianças praticamente desde a sua fundação[15], adotou até hoje mais de uma dezena de tratados que visam especificamente a proteção das crianças, dois deles considerados tratados fundamentais: as Convenções n.º 138, sobre a idade mínima de admissão ao emprego (1973) e n.º 182, relativa à eliminação das piores formas de trabalho das crianças (1999). De forma semelhante, foram adotados desde 1956, sob a égide da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (CHDIP), onze tratados que visam expressamente a proteção internacional da infância, abrangendo áreas como a garantia das obrigações de alimentos, o rapto de crianças e as adoções.

A mesma necessidade de adotar instrumentos específicos em áreas relacionadas com os direitos da criança foi sentida pelas organizações regionais. O Conselho da Europa, por exemplo, adotou já convenções relativas a temas como a adoção (1967 e 2008), repatriamento de crianças (1970), crianças nascidas fora do casamento (1975), guarda de crianças (1980), exercício dos direitos das crianças (1996), cibercriminalidade (2001), contactos com crianças (2003) e proteção das crianças contra o abuso e a exploração sexual (2007). A OEA dispõe igualmente de tratados sobre matérias como obrigações de alimentos, repatriamento, adoção e tráfico internacional de crianças, tendo a União Africana adotado em 1990 a Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança, cuja monitorização é assegurada pelo Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança, que aprecia relatórios e queixas.

Seria, contudo, o trabalho das Nações Unidas a desenvolver de forma mais significativa e abrangente a área dos direitos da criança, muito especialmente desde a adoção, em 1989, da Convenção sobre os Direitos da Criança. Segundo a UNICEF, este tratado, o primeiro a instrumento jurídico internacional autónomo e vinculativo a enunciar detalhadamente um amplo catálogo de direitos da criança — civis, culturais, económicos, políticos e sociais — "mudou a forma como as crianças são vistas e tratadas — isto é, como seres humanos com um conjunto autónomo de direitos e não como objetos passivos de cuidado e caridade."[16] Para a monitorização da aplicação desta Convenção, foi criado o Comité dos Direitos da Criança, hoje composto por 18 peritos independentes e com natureza e competências idênticas às dos restantes oito órgãos dos tratados fundamentais de direitos humanos da ONU. A CDC seria suplementada com três Protocolos Facultativos: um relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil (2000); outro à participação de crianças em conflitos armados (2000); e o terceiro instituindo um procedimento de queixa para o Comité (2011).

[15] A Convenção n.º 1 da OIT, adotada, em 1919, relativa às horas de trabalho na indústria, inclui disposições limitando a duração do trabalho dos menores de 15 anos e obrigando à elevação desta idade até 1925 (artigo 9.º, alíneas *b)*, *c)* e *h)*).
[16] *Vide* http://www.unicef.org/crc/index_73549.html.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

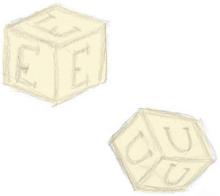
Conclusão

Enquanto órgão instituído por um tratado, a sua jurisdição está limitada aos respetivos Estados Partes. Contudo, muitos outros organismos do sistema da ONU se ocupam de questões relacionadas com a promoção e proteção dos direitos da criança: desde logo, a UNICEF, fundo autónomo especificamente mandatado para "defender a proteção dos direitos das crianças e tentar estabelecer os direitos das crianças como princípios éticos constantes e normas internacionais de conduta face às crianças". Os órgãos generalistas da ONU, como a Assembleia Geral (AGNU), Conselho de Segurança, Conselho de Direitos Humanos e Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACDH), têm, todos eles, questões relativas aos direitos da criança nas suas agendas e alguns estabeleceram órgãos subsidiários para as tratar.

Por exemplo, a AGNU encomendou importantes estudos sobre a participação de crianças em conflitos armados e sobre violência contra crianças que levaram à criação (em 1997 e 2007, respetivamente) de mandatos de peritos independentes em cada uma dessas áreas. O Conselho de Direitos Humanos (CDH) mandata também peritos independentes (os chamados "procedimentos especiais") em domínios altamente relevantes para a realização dos direitos da criança, como a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, o tráfico de pessoas, especialmente mulheres de crianças, o direito à educação, a violência contra as mulheres e a discriminação contra as mulheres.

Estes peritos, que trabalham individualmente ou em grupo, acompanham a situação a nível mundial em cada uma das suas áreas de competência através da realização de visitas ao terreno, recolha de informação por outras vias fidedignas, medidas de sensibilização e cooperação com os Estados e com outros organismos internacionais, dentro e fora do sistema da ONU. Todos reportam, em regra anualmente, ao órgão que os criou, seja a AGNU seja o CDH (por vezes, a ambos). O Conselho de Segurança criou em 2005 um grupo de trabalho intergovernamental sobre crianças em conflitos armados que examina relatórios sobre a situação em países identificados e discute a implementação dos planos nacionais de ação que tais Estados são chamados a adotar nos termos da resolução 1539 (2004).

A par dos tratados internacionais em vigor — sujeitos a processos nacionais e internacionais de vinculação formal para os respetivos Estados Partes e, portanto, obrigatórios para estes — tanto as Nações Unidas como as organizações regionais adotaram um número considerável de instrumentos de *soft law*, de natureza declaratória, recomendatória ou interpretativa de obrigações pré-existentes, em áreas como a adoção de crianças, prevenção da delinquência juvenil, direitos da criança no âmbito da administração da justiça e proteção de mulheres e crianças em situações de emergência e conflito armado. Não sendo em si mesmos formalmente vinculativos podem,



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

sobretudo se adotados por consenso (como acontece na maioria dos casos) e sucessivamente reiterados, fornecer indícios de normas de costume internacional. Dispõem, no mínimo, de força moral e política significativa e consagram princípios amplamente aceites pela comunidade internacional[17].

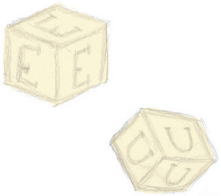
A agenda internacional na área dos direitos da criança tem ainda sido fortemente impulsionada por importantes cimeiras e conferências internacionais convocadas para discutir questões de direitos humanos e temas conexos. Poucos dias após a entrada em vigor da CDC, em setembro de 1990, realizou-se em Nova Iorque a Cimeira Mundial para a Infância, que adotou a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, o Desenvolvimento e a Proteção das Crianças e um Plano de Ação para as Crianças, estabelecendo 27 objetivos específicos a dez anos ao nível, nomeadamente, da saúde, nutrição e educação das crianças e encorajando a ratificação da CDC. A adoção de medidas tendentes a atingir estes objetivos foi encorajada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, que considerou, nomeadamente, que os direitos da criança deverão constituir uma prioridade da ação das Nações Unidas ao nível dos direitos humanos.

O grau de cumprimento dos objetivos do Plano de Ação para as Crianças foi depois avaliado em nova conferência realizada uma em 2000, assim como na primeira sessão especial da Assembleia Geral sobre Crianças que decorreu em 2002. Esta sessão especial — a primeira dedicada especificamente às crianças e a incluí-las como delegados oficiais — pretendeu dinamizar a ação em prol da promoção dos direitos da criança. O seu documento final, designado "*A World Fit for Children*" consubstancia um importante compromisso em prol da proteção da infância, fixando novas metas e comprometendo os líderes mundiais a cumprir cabalmente a agenda de 1990 e outros objetivos, nomeadamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Assumem ainda uma importância fundamental para a promoção e proteção dos direitos da criança os compromissos e metas fixados em resultado das sucessivas cimeiras e conferências internacionais convocadas para discutir temas como a situação das mulheres, desenvolvimento sustentável, educação, desenvolvimento social, ambiente e situação alimentar mundial, bem como encontros internacionais em áreas como a situação de crianças em situações de emergência, o trabalho infantil e a exploração sexual de crianças.

Não restam dúvidas de que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pela AGNU a 25 de setembro de 2015 na sequência de um processo negocial de dois anos participado a um nível sem precedentes e com profundo envolvimento de inúmeras

[17] *Vide* Alto Comissariado para os Direitos Humanos, Direitos Humanos na Administração da Justiça, Vol. 1, Lisboa: GDDC, 2007, p. 51.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

entidades fortemente empenhadas na defesa dos direitos da criança, como a UNICEF, serão uma referência indispensável no trabalho de todos quantos se ocupam da proteção da infância. A UNICEF considera que estes objetivos, "quer refiram ou não explicitamente as crianças, configuram uma abordagem holística para responder às suas necessidades, protegê-las do mal e garantir ambientes seguros."[18]

Só a consideração de todo o quadro normativo e político definido pelos instrumentos acima referidos, bem como a ação da estrutura orgânica que os cria, promove e monitoriza, pode permitir-nos adquirir uma perspetiva holística da forma como a comunidade internacional vê as crianças e os seus direitos e o que espera dos Estados, organismos internacionais, sujeitos privados e outros atores competentes, ao nível do respeito, proteção e realização dos mesmos direitos.

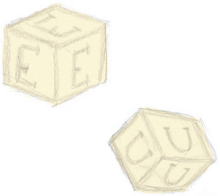
2.1. A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

Tal como referido mais acima — e não obstante a multiplicidade de instrumentos internacionais que se ocupam, explicita ou implicitamente, de questões com impacto direto na realização dos direitos da criança — a CDC é hoje considerada o padrão universal de promoção e proteção destes direitos. Inspirada na Declaração dos Direitos da Criança de 1959, a CDC desenvolveu o enquadramento jurídico-internacional relativo aos direitos da criança e consagrou num instrumento único e formalmente vinculativo uma ampla variedade de direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais, numa tentativa de dar uma resposta de direitos humanos a todas as dimensões e preocupações da criança.

A redação da Convenção teve início em 1979 — proclamado Ano Internacional da Criança — com base num projeto apresentado pela Polónia e as negociações decorreram no seio de um Grupo de Trabalho de composição aberta estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos. O texto finalmente acordado, por consenso, pela AGNU, a 20 de novembro de 1989, resultou de uma década de negociações e discussões envolvendo, não só os Estados-Membros da ONU, mas também representantes de organismos do sistema das Nações Unidas, organizações não governamentais (ONG), líderes religiosos e peritos em áreas como os direitos humanos, educação, saúde, desenvolvimento infantil e assistência social.

A Convenção depressa se tornou, contudo, no tratado de direitos humanos "mais rápida e amplamente ratificado" da história, entrando em vigor menos de um ano depois, a 2 de setembro de 1990. Segundo a UNICEF, "a aceitação sem precedentes da Convenção demonstra claramente um compromisso global para fazer avançar os direitos da

[18] UNICEF, *Global goals for every child*, Setembro de 2015, disponível em: http://www.unicef.org/post2015/files/Global_goals_for_every_child_2_pager_Sept_2015_.pdf.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

criança."[19] Conta atualmente com 195 Estados Partes (todos, à exceção dos EUA e da Somália)[20].

Dois Protocolos Facultativos adotados a 25 de maio de 2000 suplementam e complementam as disposições da Convenção: o Protocolo Facultativo relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados, entrado em vigor a 12 de fevereiro de 2002 e atualmente com 160 Estados Partes[21]; e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, que entrou em vigor a 18 de janeiro de 2002 e conta atualmente com 170 Estados Partes[22].

Para controlar a aplicação da Convenção e seus Protocolos Facultativos, foi criado o Comité dos Direitos da Criança, hoje composto por 18 peritos independentes "de alta autoridade moral e de reconhecida competência" na área dos direitos da criança[23], (artigo 43.º CDC). Os peritos são eleitos pelos Estados Partes, mas exercem funções a título pessoal, não representando pois os Estados Partes que os propuseram como candidatos ou que os elegeram. O mandato de cada um dos membros do Comité tem a duração de quatro anos, podendo haver lugar a reeleição. As eleições têm lugar a cada dois anos. O Comité adota o seu regulamento interno e reúne ordinariamente três vezes por ano, em Genebra, sendo o seu secretariado assegurado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e as despesas suportadas pelo orçamento regular das Nações Unidas. Apresenta um relatório anual à AGNU. Podem participar nos trabalhos do Comité e apresentar-lhe informações agências especializadas, a UNICEF e outras entidades do sistema das Nações Unidas (artigo 45.º, alínea *a)* CDC).

O Comité examina relatórios que lhe são periodicamente apresentados pelos Estados Partes dando conta das medidas adotadas para cumprir as obrigações impostas pela Convenção, elabora comentários gerais interpretativos das disposições da Convenção a fim de auxiliar tais Estados no cumprimento das suas obrigações, formula recomendações gerais e organiza regularmente debates temáticos

---

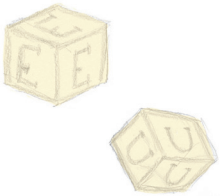
[19] UNICEF, *The Convention on the Rights of the Child*, http://www.unicef.org/crc/.

[20] UN Treaty Collection, Status of Multilateral Treaties: Chapter 4 — Human Rights, Convention on the Rights of the Child, em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en. Consultado a 28 de setembro de 2015.

[21] UN Treaty Collection, Status of Multilateral Treaties: Chapter 4 — Human Rights, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&lang=en. Consultado a 28 de setembro de 2015.

[22] UN Treaty Collection, Status of Multilateral Treaties: Chapter 4 — Human Rights, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornograph, em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en. Consultado a 28 de setembro de 2015.

[23] Artigo 43.º, n.º 2 CDC.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

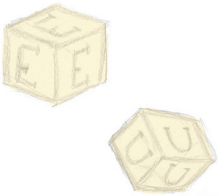
Conclusão

sobre assuntos relacionados com os direitos da criança — tais debates auxiliam-no muitas vezes no processo de elaboração de comentários gerais. Um terceiro Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado a 28 de fevereiro de 2012 e entrado em vigor a 14 de abril de 2014, dotou o Comité dos Direitos da Criança de competência para examinar queixas individuais por alegada violação da Convenção ou seus Protocolos Facultativos pelos respetivos Estados Partes, bem como para examinar queixas interestaduais e instaurar procedimentos de inquérito em caso de "violações graves ou sistemáticas" das disposições da Convenção ou seus Protocolos.

Os Estados Partes estão obrigados a apresentar o primeiro relatório ao Comité no prazo de um ano após a entrada em vigor da Convenção e de cada um dos dois primeiros Protocolos Facultativos e, daí em diante, a cada cinco anos. Para auxiliar os Estados Partes na complexa e exigente tarefa da elaboração dos relatórios, o Comité preparou diretrizes às quais os mesmos devem obedecer. Habitualmente, uma delegação do Estado Parte comparece perante o Comité a fim de discutir o relatório e fornecer a informação adicional que os peritos julguem necessária para melhor avaliar do grau de cumprimento das obrigações do Estado Parte. Antes desta discussão, porém, um grupo de trabalho pré-sessional do Comité reúne em privado com agências do sistema das Nações Unidas, ONG e outras entidades competentes que lhe tenham apresentado informação sobre a situação no Estado em causa e prepara uma "lista de questões" identificando os principais pontos nos quais deverá incidir a discussão e questões a esclarecer, a qual é depois transmitida ao Estado a fim de o ajudar na preparação da discussão. Em 2014, o Comité definiu métodos de trabalho para a participação de crianças no processo de apresentação de relatórios[24]. No final do processo — e com base em toda a informação recolhida — o Comité elabora e divulga as suas "Observações Finais" sobre cada relatório, identificando as medidas adotadas em seguimento de recomendações anteriormente dirigidas ao Estado Parte, os fatores e dificuldades que impedem a implementação da Convenção, as principais preocupações detetadas e consequentes recomendações.

O seguimento das recomendações dirigidas a cada Estado merece sempre atenção prioritária do Comité aquando da análise do relatório periódico seguinte e o Comité espera receber informação escrita detalhada a esse respeito. As Observações Finais são divulgadas junto de todos os organismos competentes do sistema da ONU e outros. Podem identificar ou referir necessidades de cooperação internacional e opções existentes a este respeito, ou servir de base a discussões sobre a matéria. Se o Comité o julgar necessário, pode também, nos termos do artigo 45.º, alínea *c)* da CDC, transmitir às agências e orga-

[24] Documento CRC/C/66/2, de 16 de outubro de 2014.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

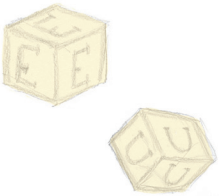
Conclusão

nismos competentes, como a UNICEF, os Altos Comissários para os Direitos Humanos e para os Refugiados, a OIT, a UNESCO e a OMS, pedidos ou indicações de necessidade de aconselhamento ou assistência técnica, quer em relação à apresentação dos relatórios quer aos programas de implementação, juntamente com os seus próprios comentários ou sugestões.

Nos seus Comentários Gerais, o Comité interpreta disposições da Convenção ou questões abrangidas pela mesma, tendo em vista "promover a respetiva implementação e ajudar os Estados Partes no cumprimento das suas obrigações de reporte." Os Comentários Gerais do Comité podem ter por objeto, quer artigos concretos da CDC (como o artigo 31.º, relativo ao direito da criança ao repouso e ao lazer ou o artigo 24.º, sobre o direito das crianças à saúde), quer questões transversais por ela suscitadas (como as obrigações do Estado quanto ao impacto do sector empresarial nos direitos das crianças ou a implementação dos direitos da criança na primeira infância). Estão atualmente em preparação Comentários Gerais sobre os direitos dos adolescentes; e sobre despesa pública e direitos da criança.

O Comité dispõe ainda de competência para apreciar queixas que lhe sejam apresentadas por indivíduos ou grupos de indivíduos que aleguem ser vítimas de violação, por um Estado Parte, das disposições da Convenção ou seus Protocolos Facultativos. Estas queixas só serão, contudo, apreciadas caso o Estado em questão seja simultaneamente Parte no tratado que consagra o direito alegadamente violado (CDC ou um dos dois primeiros Protocolos Facultativos) e no terceiro Protocolo Facultativo[25]. A análise da queixa está ainda subordinada ao preenchimento de diversos critérios de admissibilidade, designadamente os alegados factos terem ocorrido após a entrada em vigor de ambos os tratados para o Estado Parte em causa, terem sido previamente esgotadas as vias internas de recurso disponíveis e a queixa ser apresentada no prazo máximo de um ano após o esgotamento destas vias de recurso. Se os requisitos de admissibilidade não se encontrarem preenchidos, a queixa será declarada inadmissível. Caso contrário, o Comité pronunciar-se-á sobre o fundo da questão sujeita à sua apreciação. Ao analisar comunicações relativas a alegadas violações de direitos económicos, sociais ou culturais previstos na CDC, o Comité avaliará a "razoabilidade" das medidas adotadas pelo Estado Parte. Antes da decisão final, o Comité pode ainda decretar medidas provisórias para evitar danos irreparáveis às alegadas vítimas. A decisão final do Comité é um parecer (e não uma sentença judicial) acompanhado, se for caso disso, de recomendações dirigidas ao Estado Parte. Este tem a obrigação de ter "devidamente em conta" os pareceres e recomendações do Comité e deverá informar o Comité por escrito das medidas tomadas para lhes dar seguimento, no prazo de seis meses, podendo ser convidado a apresentar informa-

[25] Portugal é um dos Estados nestas condições (*vide infra*).



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

ção suplementar. A 8 de julho de 2015, o Comité publicou a primeira decisão relativa a uma queixa individual, considerando inadmissível *ratione temporis* uma queixa apresentada contra Espanha[26].

A CDC assenta em quatro importantes princípios gerais de importância fundamental, relevantes para todos os aspetos relativos à sua aplicação e para a interpretação de todas as suas disposições, recomendando o Comité que tais princípios sejam refletidos nas legislações internas dos Estados Partes. Em primeiro lugar, o princípio da *não discriminação* (artigo 2.º), que obriga cada Estado Parte a garantir que os direitos consagrados são respeitados e garantidos a todas as crianças sujeitas à sua jurisdição e proíbe expressamente qualquer discriminação baseada na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, de seus pais ou representantes legais, ou da sua origem nacional, étnica ou social, fortuna, incapacidade, nascimento *ou qualquer outra situação*. Os princípios da igualdade e não discriminação constituem princípios cardinais de todo o ordenamento jurídico-internacional de direitos humanos e, por esta razão, são regularmente tidos em conta por todos os órgãos que se pronunciam sobre os mesmos, nos mais variados contextos. A CDC não nos fornece uma definição de "discriminação" — contrariamente ao que sucede por exemplo com a CERD e a CEDAW — mas julgamos ser aqui útil a definição proposta pelo Comité dos Direitos do Homem:

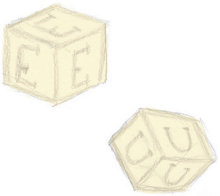
> *"Qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência que seja baseada em qualquer fundamento como a raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou outra condição e que tenha como objetivo ou como efeito anular ou impedir o reconhecimento, gozo ou exercício, por todas as pessoas, em condições de igualdade, de todos os direitos e liberdades."*[27]

A importância do princípio da não discriminação para a aplicação de todas as disposições da Convenção tem vindo a ser repetidamente destacada pelo Comité dos Direitos da Criança, nomeadamente em vários dos seus Comentários Gerais, nos quais enuncia as implicações da aplicação deste princípio em relação a várias questões e grupos de crianças. O Comité considera também que este princípio exige que os Estados tentem ativamente identificar as crianças e grupos de crianças para as quais será necessário adotar medidas especiais com vista ao pleno gozo dos seus direitos, sublinhando a este respeito a importância da recolha de dados estatísticos desagregados que permitam medir a extensão da discriminação real ou potencial.

No seu Comentário Geral n.º 5 (2003), relativo às medidas gerais de aplicação da Convenção, o Comité afirma que "o combate à

[26] Doc. CRC/C/69/D/1/2014.

[27] Comité dos Direitos do Homem, *Comentário Geral n.º 18 (1989): Não discriminação*, §7.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

discriminação pode exigir reformas legislativas, administrativas e de afetação de recursos, bem como medidas educativas para mudar atitudes" e sublinha que o princípio da não discriminação não significa tratamento igual nem proíbe — podendo antes exigir — a adoção de medidas especiais tendentes a diminuir ou eliminar as causas da discriminação[28].

Em segundo lugar, o princípio do *interesse superior da criança* (artigo 3.º), segundo o qual "[t]odas as decisões relativas a crianças, adotadas por instituições públicas ou privadas de proteção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança". O interesse superior da criança, referido pela primeira vez na Declaração dos Direitos da Criança de 1959, é considerado simultaneamente um direito substantivo, um princípio jurídico interpretativo fundamental e uma regra de procedimento. O Comité dos Direitos da Criança tem vindo a desenvolver a sua interpretação em relação a várias questões nos seus sucessivos Comentários Gerais e dedicou-lhe um Comentário Geral autónomo em 2013[29]. No texto da Convenção, surge também referido no âmbito de várias disposições, nomeadamente as relativas à separação da criança dos seus pais (artigo 9.º, n.os 1 e 3), exercício de responsabilidades parentais (artigo 18.º, n.º 1), privação de um ambiente familiar (artigo 20.º), adoção (artigo 21.º), privação de liberdade (artigo 37.º, alínea *c)*) e exame judicial em matéria penal (artigo 40.º, n.º 2, alínea *b)*, *(iii)*).

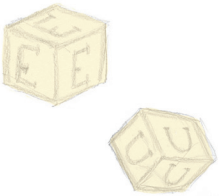
O Comité considera que a interpretação do conceito de interesse superior da criança não pode prejudicar o gozo de qualquer um dos direitos previstos na Convenção e que a plena aplicação deste conceito "exige o desenvolvimento de uma abordagem baseada nos direitos, que envolva todos os agentes, para assegurar de forma holística a integridade física, psicológica, moral e espiritual da criança e promover a sua dignidade humana.[30]"

A garantia do interesse superior da criança exige, nomeadamente, a sua incorporação e operacionalização nas disposições legislativas ou regulamentares dos Estados Partes e a sua salvaguarda na coordenação e implementação de políticas a nível nacional, regional e local e nas decisões relativas à afetação de recursos; o estabelecimento de mecanismos e procedimentos adequados de queixa ou recurso; a recolha e tratamento de dados estatísticos pertinentes; a prestação de informação adequada às crianças, suas famílias e cuidadores e a formação de todos cujas atividades tenham impacto sobre

[28] Comité dos Direitos da Criança, *Comentário Geral n.º 5 (2003), Medidas gerais de aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança*, doc. CRC/GC/2003/5 (de ora em diante, "Comentário Geral n.º 5), §12.

[29] Comité dos Direitos da Criança, *Comentário Geral n.º 14 (2013) relativo ao direito da criança a que o seu interesse superior seja primacialmente tido em conta* (artigo 3.º, n.º 1), doc. CRC/C/GC/14 (de ora em diante, "Comentário Geral n.º 14").

[30] Comentário Geral n.º 14, §§4-5.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

as crianças; a criação das condições adequadas para que as crianças possam exprimir o seu ponto de vista e este seja devidamente tido em conta; e o combate a todas as atitudes e estereótipos que impedem a plena realização dos direitos da criança, nomeadamente através dos meios de comunicação social e das redes sociais[31].

Em terceiro lugar, o direito da criança à *vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento* (artigo 6.º). Muitos outros instrumentos internacionais, além da CDC, reconhecem o direito à vida[32]. Contudo, a Convenção vai mais longe, ao estabelecer que os Estados Partes têm a obrigação de assegurar "na máxima medida possível a sobrevivência e o desenvolvimento da criança" e estes são conceitos de importância crucial para a interpretação de toda a Convenção.

Segundo o Comité dos Direitos da Criança, o conceito de "desenvolvimento" deve ser interpretado no sentido mais amplo possível "enquanto conceito holístico, compreendendo o desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral, psicológico e social da criança" e recomenda que as medidas de implementação visem alcançar o desenvolvimento ótimo de todas as crianças[33]. Vários artigos da Convenção mencionam expressamente o desenvolvimento da criança enquanto objetivo, ao passo que outros destacam o papel fundamental dos pais e da família no desenvolvimento da criança e a obrigação do Estado de os apoiar. A proteção contra a violência e a exploração é considerada fundamental para a sobrevivência e desenvolvimento das crianças na máxima medida possível[34].

Por fim, princípio *do respeito pelas opiniões da criança* (artigo 12.º), que destaca o papel da criança "enquanto participante ativa na promoção, proteção e monitorização dos seus direitos e se aplica igualmente a todas as medidas adotadas pelos Estados para implementar a Convenção" [35], rejeitando uma conceção paternalista e caritativa das crianças e obrigando à sua participação nos processos decisórios que as afetem. Também este princípio foi objeto de um Comentário Geral autónomo, em 2009[36].

Os Estados Partes estão obrigados a garantir que todas as crianças com capacidade de discernimento têm o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que as afetem; que as opiniões da criança são devidamente tomadas em consideração, de

[31] Comentário Geral n.º 14, §15.

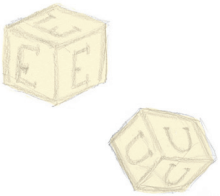
[32] Por exemplo, Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), artigo 3.º; PIDCP, artigo 6.º, n.º 1; Convenção Europeia dos Direitos do Homem, artigo 2.º, n.º 1; Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), artigo 4.º, n.º 1; e Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, artigo 4.º

[33] Comentário Geral n.º 5, §12.

[34] UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Fully Revised Third Edition, UNICEF: Genebra, 2007 (de ora em diante: "Implementation Handbook"), p. 83.

[35] Comentário Geral n.º 5, §12.

[36] Comité dos Direitos da Criança, *Comentário Geral n.º 12 (2009): O direito da criança a ser ouvida*, doc. CRC/C/GC/12 (de ora em diante, "Comentário Geral n.º 12").



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

acordo com a respetiva idade e maturidade; e, mais especificamente, que a criança tem a oportunidade de ser ouvida nos processos judiciais e administrativos que lhe respeitem, diretamente ou através de representante legal. Tudo isto abrange uma ampla variedade de procedimentos e contextos, nomeadamente sistema judicial, família, cuidados alternativos, estabelecimentos de saúde, educação, cultura e lazer, trabalho, situações de violência ou de emergência, desenvolvimento de estratégias de prevenção e processos de imigração e asilo, a nível nacional e internacional.

Este princípio tem ligação direta com outras disposições da Convenção, nomeadamente as liberdades de expressão, pensamento e associação (artigos 13.º a 15.º CDC) e encontra-se claramente refletido, nomeadamente, nas disposições relativas à separação da criança dos seus pais (artigo 9.º, n.º 2), processos de adoção (artigo 21.º, alínea *a)*), impugnação judicial da privação de liberdade (artigo 37.º) e participação no processo penal (artigo 40.º).

Para uma plena implementação deste princípio, considera o Comité que todos os processos nos quais as crianças devam ser ouvidas ou participar devem ser: transparentes, garantindo às crianças toda a informação necessária; voluntários; respeitosos; pertinentes; adaptados às necessidades das crianças; inclusivos; apoiados numa formação adequada dos adultos que neles participam; seguros e sensíveis aos riscos; e garantir a prestação de contas pelos respetivos resultados.

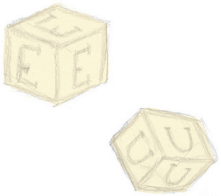
2.2. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

A UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância — é "a principal agência humanitária e de desenvolvimento que trabalha à escala global em prol dos direitos de todas as crianças"[37], estando mandatada pela AGNU para "defender a proteção dos direitos das crianças, ajudar a satisfazer as suas necessidades básicas e alargar as oportunidades para que atinjam o seu pleno potencial"[38].

Foi criada em 1946 tendo em vista proporcionar comida, roupa e cuidados de saúde às crianças europeias afetadas pela Segunda Guerra Mundial e o seu mandato prorrogado indefinidamente pela AGNU em 1953. Em 1961, alarga a sua área de interesse — até aí centrada sobretudo na saúde das crianças — a todas as necessidades da infância, tendo sido galardoada com o Prémio Nobel da Paz em 1965. Entre as muitas iniciativas por si apoiadas e/ou promovidas, contam-se os mais importantes marcos na história da promoção dos direitos da criança, como a adoção da Declaração dos Direitos da Criança em 1959 e da Convenção sobre os Direitos da Criança trinta

[37] http://www.unicef.org/about/.

[38] Vide declaração de missão da UNICEF, em http://www.unicef.org/about/who/index_mission.html.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

anos mais tarde, a proclamação de 1979 como Ano Internacional da Criança, a Cimeira Mundial para a Infância realizada em 1990, o primeiro debate do Conselho de Segurança sobre crianças em situações de conflito em 1998 e a primeira Sessão Especial da AGNU sobre crianças em 2002, além do recente processo de consultas e debates sobre os ODS.

A UNICEF tem hoje uma ligação umbilical com a CDC, já que é a única agência expressamente mencionada no texto da Convenção (artigo 45.º) e o seu trabalho é orientado por esta, tentando mobilizar vontade política e recursos materiais para ajudar os países, particularmente países em desenvolvimento, a dar prioridade às crianças e adotar políticas e serviços adequados a estas e suas famílias.

No seu trabalho, a UNICEF diz-se empenhada em garantir a proteção especial das crianças em situação de maior desvantagem, como vítimas de guerra, desastres, pobreza extrema, todas as formas de violência e exploração e com deficiência. Trabalhando em parceria com entidades do sistema da ONU e agências humanitárias, tenta dar resposta em situações de emergência e prosseguir os objetivos de desenvolvimento sustentável. Os seus programas no terreno promovem ainda a igualdade de género e a participação das mulheres e raparigas no desenvolvimento político, social e económico das suas comunidades[39].

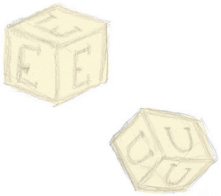
Inteiramente financiada por contribuições voluntárias, a UNICEF desenvolve o seu trabalho enquanto parte integrante das atividades da ONU em cada país, estando atualmente presente em 190 Estados: quer através dos seus gabinetes no terreno, que desenvolvem programas individualizados de cooperação com os governos anfitriões (sob orientação e com o apoio dos gabinetes regionais); quer através dos comités nacionais, ONG que, nos países industrializados, apoiam a promoção dos direitos da criança, angariam fundos e estabelecem parcerias com a sociedade civil e o mundo empresarial.

A gestão e administração geral UNICEF é levada a cabo a partir da sua sede, em Nova Iorque, sendo o seu trabalho orientado e monitorizado por um Comité Executivo composto por representantes dos Estados, que define as políticas e aprova os programas, planos e orçamentos. Os seus membros são eleitos pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas, em geral para mandatos de três anos.

De acordo com o Plano Estratégico 2014-2017, o trabalho da UNICEF prossegue objetivos concretos nas áreas da saúde, VIH/SIDA, alimentação, educação, água, saneamento e higiene, proteção das crianças e inclusão social, bem como nos domínios da igualdade de género e atuação em situações de emergência. As estratégias de implementação passam pelo desenvolvimento de capacidades a nível nacional e local; apoio na recolha de dados; diálogo político e atividades de sensibilização; estabelecimento de parcerias; promo-

[39] http://www.unicef.org/about/who/index_mission.html.

ção da cooperação sul-sul e triangular; identificação e promoção da inovação; integração e estabelecimento ligações transsectoriais; e prestação de serviços.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

3. Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

Como foi dito mais acima, todos os instrumentos e normas de direitos humanos em vigor se aplicam indistintamente a adultos e a crianças e, nesta medida, todos consagram direitos reconhecidos às crianças. No entanto, a Convenção sobre os Direitos da Criança, enquanto primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo a consagrar um vasto catálogo de direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais visando dar resposta a todas as necessidades da infância, tratado de direitos humanos mais ratificado do mundo e parâmetro universal de promoção e protecção dos direitos da criança, assume aqui um significado muito especial. Se muitos dos direitos nela consagrados são em parte coincidentes com outros já constantes de instrumentos internacionais como a DUDH, os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos e os grandes tratados regionais de direitos humanos, nela encontramos também disposições destinadas a responder às necessidades específicas da infância.

Entre as disposições coincidentes com as de outros instrumentos de direitos humanos contam-se a proibição da discriminação (enunciada no artigo 2.º da CDC e constante, explícita ou implicitamente, de todos os instrumentos de direitos humanos); o direito à vida (artigo 6.º CDC e artigo 6.º PIDCP, por exemplo); a proibição da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (artigo 7.º PIDCP); o direito das pessoas privadas de liberdade a um tratamento digno (artigos 37.º CDC e 10.º PIDCP); a liberdade de pensamento, consciência e religião (artigos 14.º CDC e 18.º PIDCP); a liberdade de opinião e de expressão (artigos 13.º CDC e 19.º PIDCP); o direito a um nível de vida adequado (artigos 27.º CDC e 11.º PIDESC); o direito à saúde e a cuidados de saúde (artigos 24.º CDC e 12 PIDESC); e o direito à educação (artigos 28.º CDC e 13.º PIDESC).

Mas a CDC vai mais longe, estabelecendo que a criança tem o direito a conhecer os pais e ser educada por eles, sempre que possível (artigo 7.º), o direito a não ser separada dos pais contra a vontade destes, salvo se tal for necessário no interesse superior da criança (artigo 9.º, n.º 1), o direito à proteção contra todas as formas de violência e maus-tratos (artigo 19.º), exploração económica e trabalhos perigosos (artigo 32.º), consumo ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas (artigo 33.º) e todas as formas de exploração e violência sexuais (artigo 34.º). As crianças privadas do seu ambiente familiar têm direito a proteção e assistência especial (artigo 20.º).

A criança vítima de negligência, exploração ou sevícias tem di-

Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspetivas para o futuro: A agenda pós-2015

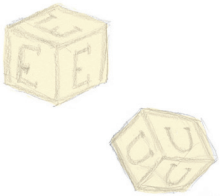
Conclusão

reito a medidas adequadas para promover a sua recuperação física e psicológica e reinserção social (artigo 39.º), existindo ainda disposições sobre os direitos das crianças refugiadas (artigo 22.º) e com deficiência (artigo 23.º). Um considerável número de normas trata dos direitos da criança no contexto da administração da justiça: por exemplo, é proibida a imposição da pena de morte ou prisão perpétua sem possibilidade de libertação por factos cometidos antes dos 18 anos de idade (artigo 37.º, alínea *a)*), exige-se que as crianças sejam tratadas de forma consentânea com a sua idade (artigo 37.º, alínea *c)* e artigo 40.º, n.º 4) e que as crianças privadas de liberdade sejam separadas dos adultos (artigo 37.º, alínea *c)*). Obriga-se também ao estabelecimento de leis, processos, autoridades e instituições especificamente adequadas a crianças suspeitas, acusadas ou reconhecidas como tendo infringido a lei penal (artigo 40.º, n.º 3), nomeadamente a fixação de uma idade mínima de imputabilidade penal e, sempre que possível, a adopção de medidas sem recurso ao processo judicial. A criança institucionalizada tem direito à revisão periódica do seu tratamento e colocação (artigo 25.º).

Os Estados Partes na CDC ficam também obrigados a respeitar as responsabilidades, direitos e deveres dos pais, representantes legais, membros da família e da comunidade (artigo 5.º) e nomeadamente a responsabilidade primacial e comum dos pais na educação e desenvolvimento da criança (artigo 18.º, n.º 1), assim como a combater a deslocação e retenção ilícitas de crianças no estrangeiro (artigo 11.º) e a divulgar a Convenção (artigo 42.º).

O artigo 35.º impõe, em termos muito genéricos, a obrigação de prevenir o rapto, a venda e o tráfico de crianças, norma hoje complementada com as disposições do Protocolo Facultativo relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil (PF-VC). Este Protocolo Facultativo, que estabelece nomeadamente, para os respetivos Estados Partes, as obrigações de proibir e criminalizar tais práticas, (artigos 1.º e 3.º PF-VC), conforme definidas no Protocolo (artigo 2.º PF-VC), com penas adequadas; de estabelecer a sua jurisdição sobre os delitos em causa (artigo 4.º PF-VC); de prestar assistência e cooperação internacional no âmbito das investigações e processos penais ou outros (artigos 5.º a 7.º PF-VC); de proteger as crianças vítimas (artigo 8.º PF-VC) e ajudar à sua recuperação física e psicológica, reinserção social e repatriamento (artigo 10.º, n.º 2 PF-VC); de prevenir tais fenómenos (artigo 9.º PF-VC); e de combater as suas causas profundas (artigo 10.º, n.º 3 PF-VC).

Por seu turno, o Protocolo Facultativo relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados desenvolve e torna mais exigente o regime consagrado no artigo 38.º da Convenção, que estabelece os 15 anos como idade mínima para o recrutamento militar e a participação nas hostilidades e diz que, na incorporação de crianças entre os 15 e os 18 anos, deverá ser dada prioridade aos mais velhos. Os Estados



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

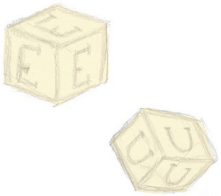
Conclusão

Partes neste Protocolo ficam sujeitos a obrigações mais exigentes e nomeadamente proibidos de incorporar compulsivamente nas forças armadas todos os menores de 18 anos e de permitir a sua participação nas hostilidades (artigos 1.º e 2.º); quanto ao recrutamento voluntário, terão de elevar idade mínima para mais de 15 anos e de garantir que o mesmo é inequivocamente voluntário e que os pais ou representantes legais prestam o seu consentimento esclarecido (artigo 3.º, n.º 3). Os grupos armados não estaduais ficam absolutamente proibidos de recrutar ou utilizar crianças em hostilidades (artigo 4.º). Sublinhe-se que a incorporação nas forças armadas, voluntária ou obrigatória, de menores de 15 anos, assim como a sua participação direta nas hostilidades, constituem um crime de guerra ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2, alínea *b)* (xxvi) do Estatuto do TPT. O recrutamento forçado ou obrigatório de crianças com vista à sua utilização em conflitos armados é considerado uma das "piores formas de trabalho das crianças", nos termos do artigo 3.º, alínea *a)* da Convenção n.º 182 da OIT.

A CDC não fixa uma idade mínima para a admissão ao emprego, mas a Convenção n.º 138 da OIT fá-lo, indicando os 15 anos como idade mínima para a admissão ao emprego na generalidade dos Estados e para a generalidade dos trabalhos (artigo 2.º, n.º 3 da Convenção n.º 138). Os Estados Partes podem, contudo, estabelecer uma idade superior, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 da mesma Convenção: Portugal, por exemplo, fixou 16 anos. Os Estados em desenvolvimento podem, numa primeira fase, optar pelos 14 anos (artigo 2.º, n.º 4 da Convenção n.º 138) e a partir dos 13 anos as crianças podem desempenhar trabalhos leves, desde que estes não prejudiquem a frequência escolar (artigo 7.º da Convenção n.º 138). Os trabalhos perigosos ou suscetíveis de comprometer a saúde, a segurança ou a moralidade da criança são absolutamente proibidos antes dos 18 anos, nos termos quer do artigo 3.º da Convenção n.º 138 da OIT, quer do artigo 32.º da CDC.

A UNICEF[40] agrupa os direitos previstos na CDC em quatro grandes grupos. Em primeiro lugar, os princípios orientadores (*vide supra*), entendidos como os requisitos indispensáveis à realização de todos os outros direitos: não discriminação; interesse superior da criança; direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento; e direito à participação. Em segundo lugar, os direitos relativos à sobrevivência e desenvolvimento, entendidos como os direitos aos recursos, aptidões e contribuições necessários à sobrevivência e pleno desenvolvimento da criança e que exigem, não só a existência dos meios necessários à sua realização, mas também o acesso aos mesmos: aqui se incluem os direitos a uma alimentação adequada, habitação, água potável, educação formal, cuidados de saúde primários, lazer e recreio, atividades culturais e informação sobre os respetivos direitos, bem como as disposições relativas às crianças refugiadas, com deficiência

[40] Vide http://www.unicef.org/crc/index_30177.html.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspetivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

e pertencentes a grupos minoritários ou indígenas.

Em terceiro lugar, os direitos de proteção, incluindo a proteção contra todas as formas de abuso, maus-tratos, abandono, exploração e crueldade face às crianças; aqui está compreendida a proteção especial em situações de conflito armado e a proteção contra os maus-tratos no âmbito do sistema de justiça penal. E, por último, os direitos de participação, que abrangem as liberdades de opinião, expressão e associação, o direito à informação e o direito a ser ouvido e a que as respetivas opiniões sejam tidas em conta em todas as decisões que afetem a respetiva vida social, económica, religiosa, cultural ou política. Segundo a UNICEF, "o exercício destes direitos à medida que crescem envolve as crianças na realização de todos os seus direitos humanos e prepara-as para assumir um papel ativo na sociedade."

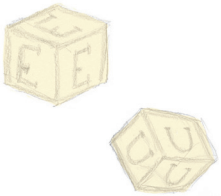
4. Estado de realização dos direitos da criança

4.1. No mundo

Em 2015, por ocasião do 25.º aniversário da entrada em vigor da CDC, a UNICEF fez um balanço do impacto da Convenção na situação das crianças, considerando que "[e]m todas as regiões do mundo, do Brasil ao Burkina Faso, da Finlândia às Fiji, de Madagáscar ao México, a Convenção tem inspirado alterações nas leis e práticas que melhoraram as vidas de milhões de crianças"[41]. Como exemplos, são nomeadamente apontados os seguintes:

- Entre 1990 e 2012, redução da mortalidade infantil em um terço e da mortalidade de crianças com menos de cinco anos em quase 50 %;
- Redução da mortalidade materna em cerca de 45 %;
- Melhorias na alimentação de milhões de crianças, resultando, nomeadamente, numa redução de 37 % na percentagem de crianças com malnutrição, em cerca de 56 % de aumento na utilização de sal enriquecido com iodo e na duplicação do número de crianças com adequada ingestão de vitamina A;
- Melhoria do saneamento básico e fornecimento de água potável em muitos países, resultando nomeadamente na eliminação da defecação ao ar livre para 200 milhões de pessoas e na diminuição das mortes por diarreia (em mais de 50 %), assim como da transmissão de doenças infeciosas;
- Aumento da vacinação que, entre 2000 e 2012, salvou a vida a 13,8 milhões de crianças, nomeadamente reduzindo em 99 % os casos de poliomielite;
- Expansão dos programas de prevenção da transmissão do VIH de mãe para filho, o que resultou na redução de mais de metade das infeções de crianças com menos de 14 anos;

[41] *Vide* http://www.unicef.org/crc/index_73549.html.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

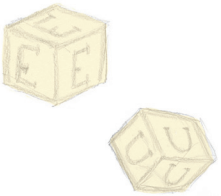
Conclusão

- Proibição dos castigos corporais nas escolas em 117 países;
- Criação de um importante movimento global contra a mutilação genital feminina, com mais de 10 000 comunidades e 8 milhões de pessoas a declararem o seu compromisso em prol da erradicação desta prática;
- Desde 1998, mais de 100 000 crianças associadas a forças armadas ou grupos armados receberam assistência da UNICEF, nomeadamente para voltar à escola;
- Aumento dos esforços para garantir a realização do direito de todas as crianças à educação, mesmo em situações de emergência (por exemplo, através da iniciativa School-in-a-box);
- Aumento de 33 para 50 % na frequência da educação pré-escolar entre 1990 e 2011;
- Reforço do trabalho em prol da proteção dos direitos das crianças com deficiência e das crianças migrantes;
- Aumento da participação das crianças na vida das respetivas comunidades, a nível nacional e internacional, por exemplo através das novas tecnologias e em fóruns criados para o efeito;
- No que respeita aos esforços de redução da pobreza (que atinge com especial dureza as crianças), a percentagem de pessoas que vivem com menos de $1.25 por dia diminuiu de 47 % em 1990 para 20 % em 2010;
- Reconhecimento e fomento do direito de brincar, enquanto direito humano de todas as crianças e não apenas um privilégio de algumas;
- Redução de um terço do trabalho infantil entre 2000 e 2012;
- Aumento de 58 para 65 % nos registos de nascimentos entre 2000 e 2010;
- Melhoria da recolha de dados e do conhecimento sobre a situação mundial da infância.

Os notáveis progressos que a Convenção inspirou e continua a inspirar não podem fazer-nos esquecer o muito que há ainda a fazer nesta área nem o sofrimento dos milhões de crianças que, em todo o mundo, continuam privadas dos seus direitos: por exemplo, cerca de 6,6 milhões de crianças com menos de 5 anos morrem todos os anos, na sua maioria por causas evitáveis; um terço das crianças da mesma idade não estão registadas, vendo-se assim privadas de existência legal e do gozo efetivo de muitos dos seus direitos; 168 milhões de crianças são ainda forçadas a trabalhar; e 11 % das raparigas são forçadas a casar antes dos 15 anos de idade, assim vendo comprometidos os seus direitos à saúde, à educação e à proteção.

Tentando responder à pergunta: "será o mundo um lugar melhor para as crianças?"[42], a UNICEF relembra que as disposições da CDC são indivisíveis e interdependentes e que nenhum direito é mais

[42] UNICEF, *25 Years of the Convention on the Rights of the Child: Is the World a better place for children?*, UNICEF: Nova Iorque, novembro de 2014.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspetivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

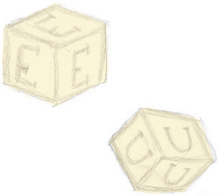
importante que os outros, podendo a realização de qualquer deles ter impacto sobre os restantes e acrescentando:

> *As vidas de milhões de crianças melhoraram desde 1990. Vários países incorporaram as disposições da Convenção nas respetivas leis, constituições, políticas e orçamentos. As crianças são agora em geral vistas de outra forma — enquanto titulares dos seus próprios direitos a cuidados de saúde, alimentação adequada, educação, participação, a uma vida sem violência e exploração e a tempo e espaço para brincar. Existe agora uma melhor compreensão das formas como as crianças sentem a pobreza e de como as múltiplas privações que enfrentam têm um impacto agudo na sua capacidade para sobreviver e prosperar. Este conhecimento está a informar políticas e programas mais focados nas crianças. Conhece-se também melhor a importância da primeira infância enquanto fase mais importante do desenvolvimento na vida de uma pessoa, com consequente aumento no número de crianças beneficiárias de educação pré-escolar.*
>
> *Mas milhões de crianças continuam a carecer de serviços essenciais capazes de assegurar a sua sobrevivência, reduzir a sua vulnerabilidade à doença e malnutrição, garantir o seu acesso a água e saneamento melhorados, aumentar o acesso a serviços de prevenção, tratamento, assistência e apoio para pessoas afetadas com VIH e que lhes permitam obter uma educação de qualidade. Milhões de crianças carecem de um ambiente protetor que as salvaguarde da violência, exploração e abuso — nas suas casas, escolas e comunidades. Milhões de crianças continuam a viver em situações de pobreza extrema, número desproporcionalmente alto face à percentagem de crianças na população global.*
>
> *As crianças filhas de pais pobres, crianças pertencentes a minorias étnicas, crianças que vivem nas zonas rurais e crianças com deficiência continuam a ser particularmente vulneráveis. […]*

4.2. Em Portugal

Portugal pertence ao restrito grupo de 18 Estados-Membros das Nações Unidas que são simultaneamente Partes na Convenção e em todos os seus Protocolos Facultativos[43]. Em janeiro de 2014 apre-

[43] Portugal assinou a Convenção sobre os Direitos da Criança a 26 de janeiro de 1990, aprovou-a para ratificação pela resolução da Assembleia da República n.º 20/90 e ratificou-a pelo decreto do Presidente da República n.º 49/90, ambos de 12 de setembro. O instrumento de ratificação foi depositado junto do Secretário-Geral da ONU a 21 de setembro de 1990, tendo a CDC entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa a 21 de outubro de 1990. Os Protocolos Facultativos relativos à participação de crianças em conflitos armados e à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil foram assinados a 6 de setembro de 2000 e aprovados para ratificação em março de 2003, tendo entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa a 19 de setembro de 2003 e 16 de junho de 2003, respetivamente. O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

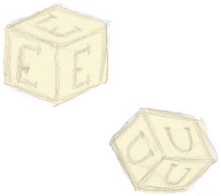
sentou ao Comité dos Direitos da Criança, reunido em Genebra, o seu terceiro e quarto relatórios periódicos sobre a aplicação da Convenção e os relatórios iniciais relativos à aplicação dos Protocolos Facultativos sobre a participação de crianças em conflitos armados e sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.

Reconheceu então o Comité[44] — tal como havia já reconhecido aquando da análise dos dois primeiros relatórios, em 1995 e 2001, respetivamente — a adoção pelo Estado português de diversas medidas com impacto positivo no cumprimento das obrigações impostas pela Convenção, nomeadamente: alterações no regime de proteção na parentalidade, atribuição de subsídio pré-natal a mulheres grávidas e prestações sociais a famílias com filhos; regime de execução das medidas de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo em meio natural de vida; aumento da proteção social às famílias monoparentais; aumento do apoio à educação pré-escolar e ao ensino básico e secundário; adoção do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) e do Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (PAIES); criminalização de todas as formas de castigos corporais em 2007 (em resultado de uma queixa apresentada em 2006 pela ONG World Organisation against Torture ao Comité Europeu dos Direitos Sociais, o qual concluiu que a legislação então em vigor em Portugal não assegurava satisfatoriamente a proteção das crianças, conforme exigido pela Carta Social Europeia Revista); medidas de combate à discriminação contra as pessoas com deficiência; novo regime legal da adoção de 2003; adoção dos planos/programas nacionais nas áreas da igualdade, violência de género e violência doméstica, tráfico de seres humanos, integração de imigrantes e integração das pessoas com deficiência; adoção do Programa de Emergência Social em 2011; medidas de apoio às comunidades ciganas, como gabinetes de apoio e projetos-piloto de mediadores municipais; e criação da rede nacional de centros de acolhimento para vítimas de violência doméstica.

O Comité felicitou também Portugal pela ratificação de diversos instrumentos internacionais, incluindo a maioria dos principais tratados de direitos humanos da ONU e outros com incidência específica na proteção da infância — como a Convenção da Haia relativa à adoção internacional e as Convenções do Conselho da Europa sobre a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e violência doméstica, proteção das crianças contra a exploração sexual e os abu-

da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação está em vigor no nosso país desde 14 de abril de 2014. No momento de depósito do instrumento de ratificação, Portugal formulou a declaração prevista no artigo 12.º do Protocolo Facultativo, reconhecendo a competência do Comité dos Direitos da Criança para o exame de comunicações interestaduais.

[44] As Conclusões Finais do Comité sobre os relatórios de Portugal constam dos documentos com as cotas CRC/C/PRT/CO/3-4, CRC/C/OPAC/PRT/CO/1 e CRC/C/OPSC/PRT/CO/1.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

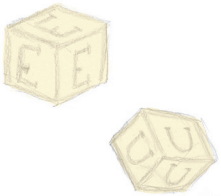
Conclusão

sos sexuais e medidas de combate ao tráfico de seres humanos. Entre os progressos registados por Portugal nos últimos anos ao nível da proteção e promoção dos direitos das crianças, destaca-se ainda uma notável redução na taxa de mortalidade infantil, campanhas contra o *bullying* em meio escolar (incluindo o *bullying* homofóbico), melhorias no acolhimento e tratamento das crianças imigrantes e programas específicos nas áreas da inserção social e educação, intervenção precoce na infância, segurança em meio escolar, saúde infantil e juvenil, prevenção de acidentes e mutilação genital feminina.

A atual crise económica e financeira que Portugal atravessa foi no entanto identificada como um dos obstáculos à plena realização das disposições da Convenção e várias são as recomendações que visam minimizar o seu impacto sobre as crianças, nomeadamente com vista à afetação de recursos adequados aos mecanismos de proteção da infância e sistemas de educação, saúde e segurança social. Por exemplo, a nível orçamental, o Comité recomendou uma avaliação completa das necessidades das crianças e a afetação dos recursos financeiros adequados a tais necessidades, bem como a adoção de uma perspetiva de direitos da criança na elaboração do orçamento, o estabelecimento de mecanismos de avaliação do impacto do orçamento na situação das crianças e dotações específicas para crianças em situação de desvantagem ou vulnerabilidade.

O Comité recomendou também a plena compatibilização da legislação nacional com as disposições da Convenção, a adoção de uma estratégia nacional abrangente para a implementação da Convenção, a melhoria dos mecanismos de coordenação e monitorização na área dos direitos da criança, o desenvolvimento de procedimentos e critérios para orientar todas as partes competentes na determinação do interesse superior da criança em todas as áreas relevantes e o reforço dos esforços para assegurar o respeito do direito da criança a ser ouvida em todos os processos judiciais ou administrativos que afetem os seus interesses. Foram ainda recomendadas uma série de medidas relativas à recolha de dados estatísticos sobre a situação das crianças, designadamente a introdução de um sistema de recolha de dados abrangendo toda a infância, até aos 18 anos de idade, bem como o desenvolvimento de um sistema de indicadores na área dos direitos da criança.

Foi igualmente recomendado o reforço das medidas de informação e sensibilização sobre direitos da criança, bem como da formação dos profissionais que trabalham com e para crianças, como juízes e outros magistrados, assistentes sociais, polícias, profissionais de saúde e jornalistas. O Comité considerou que deverão ser intensificados os esforços para eliminar todas as formas de discriminação contra crianças imigrantes, estrangeiras e pertencentes a minorias étnicas e raciais, incluindo de origem cigana e afrodescendentes, bem como discriminadas com base na sua orientação sexual ou identidade de



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

género.

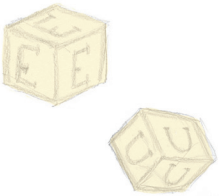
Outras áreas de preocupação identificadas pelo Comité — e objeto de consequentes recomendações — incluem a segurança infantil, a prevalência dos castigos corporais contra crianças, a violência doméstica contra mulheres e crianças, as situações de pobreza infantil e familiar e o trabalho infantil. Foram recomendadas medidas concretas nos domínios adoção, saúde, incluindo saúde mental e saúde dos adolescentes, toxicodependência e aleitamento materno, assim como medidas de proteção em benefício de crianças refugiadas e requerentes de asilo (nomeadamente redução dos prazos para a decisão sobre o pedido e encaminhamento dos casos para a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens competente), bem como crianças privadas de um ambiente familiar ou em risco de o serem, crianças com deficiência e crianças em contacto com o sistema de justiça de jovens. Especificamente para o sector da educação, o Comité recomendou a interrupção dos cortes orçamentais no sector, o reforço da educação pré-escolar, o combate ao abandono escolar, a melhoria da formação profissional e o reforço do plano nacional para a educação em direitos humanos.

A respeito da aplicação do Protocolo Facultativo relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados, o Comité recomendou, por exemplo, a definição do conceito de "utilização ativa" nas hostilidades na legislação interna pertinente, incluindo o Código de Justiça Militar, a colocação das escolas militares sob a tutela do Ministério da Educação e a garantia do estatuto civil a todos os alunos menores de 18 anos e sua isenção de treino militar obrigatório, bem como a criminalização do recrutamento de crianças tanto em tempo de paz como em tempo de guerra e medidas de cooperação e assistência internacional na área.

Na sequência da análise do relatório inicial sobre a aplicação do Protocolo Facultativo relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, foi recomendada, designadamente, a adoção de um plano de ação nacional na área e o reforço dos mecanismos de coordenação e monitorização, bem como a avaliação do impacto das medidas de austeridade e dotações orçamentais específicas, o combate às causas profundas do tráfico de crianças, a tipificação penal de todos os delitos previstos no Protocolo Facultativo e medidas ao nível da cooperação internacional, jurisdição extraterritorial, apoio e recuperação das vítimas, educação, informação e formação profissional.

5. Perspetivas para o futuro: A agenda pós-2015

No passado dia 25 de setembro, foi formalmente adotada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas reunida em sessão plenária de alto nível, a agenda de desenvolvimento pós-2015. A nova agenda



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspetivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

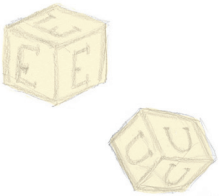
resultou de dois anos de intensas negociações e consultas envolvendo todos os Estados-Membros e todo o sistema das Nações Unidas, peritos, segmentos representativos da sociedade civil e milhões de pessoas anónimas em todo o mundo, incluindo crianças.

Esta agenda prevê 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que sucedem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio — muito menos numerosos, complexos e ambiciosos — devendo ser atingidos em todo o mundo (já não apenas nos países em desenvolvimento) até 2030: erradicação da pobreza em todas as suas formas; erradicação da fome, segurança alimentar, melhoria da alimentação e promoção de uma agricultura sustentável; saúde e bem-estar em todas as idades; educação de qualidade; igualdade de género; água potável e saneamento para todos; energia acessível e limpa; trabalho decente e crescimento económico; construção de infraestruturas resilientes, promoção de uma industrialização inclusiva e sustentável e fomento da inovação; redução das desigualdades a nível nacional e internacional; cidades e comunidades inclusivas, seguras e sustentáveis; padrões de consumo e produção responsáveis; medidas urgentes para combater as alterações climáticas; conservação e uso sustentável dos recursos aquáticos; proteção, reabilitação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres; inclusão social, acesso de todos à justiça e instituições robustas; e reforço dos meios de implementação e das parcerias para um desenvolvimento sustentável. Para atingir estes Objetivos, 169 metas concretas foram igualmente acordadas.

Os ODS pretendem responder às necessidades e aspirações de todas as pessoas em todos os locais. A sua universalidade e abrangência fazem com que os fins prosseguidos sejam em grande medida os mesmos das normas de direitos humanos, que visam salvaguardar a dignidade humana em todas as suas dimensões. A UNICEF considera que, apesar de nem todos os ODS referirem as crianças, todos são relevantes para as suas vidas e que, vistos no seu conjunto, permitem responder de forma holística às necessidades das crianças, protegendo-as e garantindo-lhes ambientes seguros[45].

Em certas situações, os ODS acordados prosseguem clara e diretamente as finalidades de determinadas disposições da Convenção. Por exemplo, a erradicação da pobreza e da fome, a inclusão social e a melhoria da nutrição e segurança alimentar, pretendendo dar resposta a flagelos que afetam de forma severa e duradoura as crianças em muitas partes do mundo, inscrevem-se claramente nos objetivos do direito a um nível de vida suficiente, previsto no artigo 27.º da CDC. O mesmo sucede com os ODM relativos à saúde e educação, face aos direitos previstos nos artigos 24.º e 28.º da CDC, respetivamente. A igualdade de género e redução das desigualdades derivam diretamente de normas basilares de direitos humanos, ao passo que

[45] UNICEF, *Global goals for every child*, setembro de 2015.



Introdução

1 - Definição de criança

2 - Instrumentos e órgãos internacionais na área dos direitos da criança

2.1 - A Convenção sobre os Direitos da Criança e seu Comité

2.2 - O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

3 - Direitos da criança internacionalmente reconhecidos

4 - Estado de realização dos direitos da criança

4.1 - No mundo

4.2 - Em Portugal

5 - Perspectivas para o futuro: A agenda pós-2015

Conclusão

no objetivo relativo a um trabalho decente se inclui o combate ao trabalho infantil, começando com as piores formas como o recrutamento e uso de crianças soldados. Muitos dos novos Objetivos visam combater os principais perigos enfrentados pelas crianças, como a violência, esperando-se que a inclusão de questões como o abuso, a exploração e o tráfico na agenda internacional venha a dar uma importante contribuição à proteção das crianças em todo o mundo.

Mas a pertinência dos ODS para a realização dos direitos da criança torna-se ainda mais evidente se tivermos em conta a indivisibilidade e interdependência de todos esses direitos e das causas subjacentes que facilitam ou comprometem o seu gozo. Por exemplo, o acesso de todos a água potável e saneamento é indispensável ao respeito da dignidade humana e influencia decisivamente a alimentação, a saúde e as oportunidades educativas das pessoas; dificilmente poderá ser alcançado sem infra-estruturas sólidas e padrões de consumo e produção responsáveis ou energia acessível limpa. A UNICEF lembra que as medidas que vieram a ser adotadas para proteger os oceanos e ecossistemas, criar cidades sustentáveis, investir na energia e nas infra-estruturas, reforçar as instituições e estabelecer parcerias "darão forma" à vida das crianças e ao mundo que as rodeia e, nesta medida, influenciarão decisivamente o gozo dos seus direitos. A realização de cada ODS terá pois impacto na realização dos restantes e, nesta medida, de todos os direitos da criança.

Conclusão

No que diz respeito à realização dos direitos da criança, o mundo está, pois, numa encruzilhada. Citando Anthony Lake, Director Executivo da UNICEF, "o mesmo ano em que assinalámos o 25.º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança — e celebrámos um quarto de século de progresso para as crianças — foi também um dos anos mais devastadores para as crianças na nossa memória recente".

Tudo parece indicar que 2015 será um marco histórico na proteção e promoção dos direitos da criança em todo o mundo. Resta saber se será recordado como um momento de impulso positivo e de consolidação de progressos ou, pelo contrário, como um ponto de trágica inversão dos resultados alcançados. A forma como a comunidade internacional conseguir dar resposta aos atuais desafios enfrentados pelas crianças e cumprir as promessas feitas e os compromissos internacionalmente assumidos face às mesmas, ditará a resposta.

Direitos da Criança: Políticas para a Infância em Portugal na área da Segurança Social

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

Introdução

Portugal tem procurado alinhar-se com as orientações internacionais e europeias na área da infância, investindo na proteção e inclusão das crianças e jovens como forma de quebrar os ciclos intergeracionais de pobreza e de desvantagem social, tendo em vista melhorar as suas oportunidades no futuro.

Das orientações políticas inscritas na Recomendação da Comissão Europeia "Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade"[46], consta o desenvolvimento de abordagens holísticas que combinem medidas preventivas e curativas, isto é, estratégias integradas que promovam, além do apoio material, medidas universais de bem-estar para todas as crianças e medidas direcionadas para as crianças em situação de vulnerabilidade.

O compromisso com estes objetivos tem vindo a consubstanciar-se em várias medidas centradas no reforço da intervenção precoce na infância em áreas como a saúde e a educação, no investimento na qualidade e disponibilidade dos serviços de apoio às crianças, priorizando o acesso às famílias mais vulneráveis, na garantia de recursos mínimos através da combinação de prestações pecuniárias e em espécie.

A parceria com o setor solidário da economia social tem desempenhado um papel fundamental no apoio às famílias, em particular às que se encontram mais expostas a situações de vulnerabilidade. A relação do Estado com as instituições da sociedade civil, designadamente, as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), tem vindo, nos últimos anos, a permitir o alargamento da sua esfera de intervenção e a promover uma maior flexibilidade e autonomia de ação.

Em termos de investimento na qualidade e disponibilidade de serviços sociais para as famílias, tem-se mostrado crucial facilitar o acesso à rede de serviços e equipamentos de cuidados às crianças de famílias mais vulneráveis, numa lógica de promoção da inclusão social dessas crianças e de conciliação da atividade profissional com a vida pessoal e familiar dos agregados, que já experienciam dificuldades acrescidas, em particular na forma como participam no mercado de trabalho e/ou noutras atividades.

Das várias medidas existentes, referem-se, a título de exemplo,

[46] Commission Recommendation "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage", C(2013) 778 final. Brussels, 20.2.2013.

as medidas de reforço da intervenção junto das crianças, como o Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI), o alargamento do número de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), ou as medidas de responsabilidade parental.

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

1. Apoio e proteção da infância em Portugal

Da conjugação entre o imperativo natural e a organização social, a família surge, numa fase de dependência absoluta da criança após o seu nascimento e, depois, ao longo do seu desenvolvimento, como fator ambiental decisivo, não apenas no que se relaciona com a sua sobrevivência como com a sua progressiva autonomização.

É, assim, a partir das interações ocorridas no contexto familiar, que se dá início a um processo de mútua vinculação, não obstante as diversas cambiantes que estas podem assumir e os fatores positivos, negativos ou lacunares que podem condicionar, num ou noutro sentido, o desenvolvimento desses mesmos laços.

Compreende-se hoje melhor como esse processo de vinculação evolui na construção dos modelos internos de funcionamento relativos à representação da própria criança sobre si mesma, sobre as figuras familiares mais significativas e sobre os outros em geral.

Contudo, como realidade social, a família acaba por (se) refletir (n)as relações sócio-económicas, políticas e culturais. Como tal, face à vertiginosa evolução da estrutura e organização familiar verificada nas últimas décadas, as mudanças ocorridas acabam por mais facilmente expor novas e velhas vulnerabilidades, muitas das quais mais potenciadas pelas respetivas fragilidades económicas e agravadas no contexto de constrangimento económico-financeiro dos últimos anos.

Em igual sentido de convergência, entre a realidade natural e a sua representação social, vem evoluindo a visão sobre a criança, definitivamente encarada como sujeito de direitos, prevalecendo sempre nas decisões atinentes à mesma o seu interesse superior.

A consagração explícita deste princípio-base veio a ocorrer através da Convenção dos Direitos da Criança, sendo que, no contexto nacional, o artigo 69.º da Constituição da República Portuguesa assegura à criança a proteção do Estado com vista ao seu desenvolvimento integral, garantindo ainda uma especial proteção às crianças por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal.

Deste princípio decorre, logo no artigo seguinte, toda a proteção devida ao exercício da parentalidade até se centrar na própria criança (artigo 69.º), desde logo, assegurando a proteção do Estado com vista ao seu desenvolvimento integral e, depois, assegurando já especial proteção às crianças por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal.

Considera ainda, por outro lado, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 67.º, a família como elemento fundamental

da sociedade, identificando o que de essencial compete ao Estado relativamente à sua proteção, nomeadamente a definição e execução de uma política de família com carácter global e integrado.

Da conjugação dos direitos da família e da criança decorre então, toda a proteção devida ao exercício da paternidade e maternidade, expressa, nas suas linhas fundamentais no artigo 68.º e, depois, identificando as situações de maior criticidade da criança no artigo especificamente dedicado à mesma e já referido (artigo 69.º), desde logo, assegurando a proteção do Estado com vista ao seu desenvolvimento integral e, depois, garantindo já especial proteção às crianças por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal.

Compete, assim, ao Estado, na confluência dos princípios constitucionais e daqueles expressos na Convenção dos Direitos da Criança, através dos organismos públicos e outras organizações da sociedade civil, uma intervenção visando assegurar a plena efetivação desses mesmos direitos, assegurando-se, para tanto, não apenas a globalidade e conjugação da intervenção como a cooperação entre entidades de natureza e intervenção diferenciadas.

É neste enquadramento que deverá ser considerada a intervenção da Segurança Social, através dos respetivos sistemas de proteção social de cidadania e prestacional, numa lógica complementar que reflete a matriz subsidiária que caracteriza a promoção e proteção dos direitos da criança.

As respetivas políticas desenvolvem-se, assim, em áreas e patamares distintos, tendo em consideração a natureza intrínseca das necessidades e tendo em conta a idade da criança e o contexto familiar da mesma, organizados, contudo, sob um denominador comum — a promoção e proteção dos direitos da criança.

É nesta lógica de gradualismo interventivo que deverá ser equacionado o papel do sistema de proteção da criança e do jovem quando em perigo e, ainda, quando em situações de menor gravidade, apenas em risco.

Nesse sentido, a própria Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo define o papel de cada uma das partes do sistema ao explicitar que *"a promoção dos direitos e proteção da criança e do jovem em perigo incumbe às entidades com competência em matéria de infância e juventude, às comissões de proteção de crianças e jovens e aos tribunais"*.

De acordo com esta matriz de subsidiariedade, veio o Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, introduzir melhorias na capacidade de ação do organismo com responsabilidades de coordenação estratégica da defesa dos direitos das crianças, agora com a designação de Comissão Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos das Crianças, ao definir-lhe, como missão, a sua contribuição *"para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e*

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

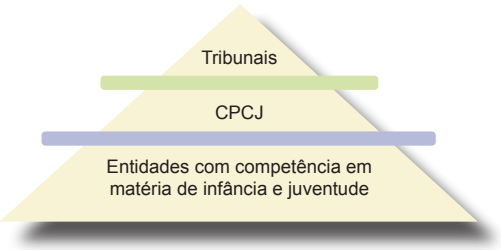
3 - Desafios para o futuro

da comunidade na promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens".

Neste sentido destacam-se, de entre todas as suas atribuições, a elaboração de um plano nacional plurianual de promoção e proteção dos direitos da criança, a submeter à aprovação do Conselho de Ministros, a concertação da ação de todas as entidades públicas e privadas, estruturas e programas de intervenção na área da promoção dos direitos e da proteção das crianças e jovens, de modo a reforçar estratégias de cooperação e de racionalização de recursos, podendo, para o efeito, emitir recomendações e, ainda, o acompanhamento, apoio e promoção de mecanismos de supervisão e de formação especializada às CPCJ, com vista a melhorar a qualidade da sua intervenção.

Reforça-se, assim, o Sistema de Proteção de Infância e Juventude na sua lógica de intervenção subsidiária entre três níveis de intervenção (representados na pirâmide), sendo que qualquer destes níveis conta com a atuação da Segurança Social.

Pirâmide representativa do Sistema de Proteção de Infância e Juventude



Apenas na impossibilidade de o fazerem com sucesso, devem estas entidades com competência em matéria de infância e juventude referenciar as crianças e jovens para a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens correspondente à área de residência da família para que estas, mediante consentimento dos progenitores ou representantes legais, possam aplicar medidas de promoção e proteção da infância e juventude.

Na mesma lógica de intervenção subsidiária, as CPCJ apenas farão transitar a situação para a esfera judicial caso não consigam atuar no sentido de prevenir ou remover a situação de perigo identificada, ou ainda na ausência ou retirada de consentimento dos progenitores ou representantes legais da criança ou jovem.

Entretanto, e nos termos da Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro (que se constitui como a segunda alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro), *"a intervenção judicial tem ainda lugar quando, atendendo à gravidade da situação de perigo, à especial relação da criança*

ou do jovem com quem a provocou ou ao conhecimento de anterior incumprimento reiterado de medida de promoção e proteção por quem deva prestar consentimento, o Ministério Público, oficiosamente ou sob proposta da comissão, entenda, de forma justificada, que, no caso concreto, não se mostra adequada a intervenção da comissão de proteção".

Saliente-se que todo este enquadramento radica no princípio basilar do interesse superior da criança o qual, consignado na Convenção dos Direitos da Criança, enraíza profundamente na Declaração dos Direitos Humanos, conferindo àquela o seu estatuto de ator social de pleno direito. Nesse sentido, importa referir, por um lado, a maior densificação deste princípio constante na recente alteração da Lei de Proteção já referida, com a introdução da *"continuidade de relações de afeto de qualidade e significativas, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto"* e, por outro, a preocupação, intrinsecamente ligada ao mesmo, no que concerne à prevenção do risco de pobreza na infância, à luz do artigo 4.º da Convenção dos Direitos da Criança.

Importa ainda referir, para além dos já citados princípios de intervenção (interesse superior da criança e subsidiariedade) outros constantes na Lei:

- Interesse superior da criança e do jovem;
- Direito à privacidade;
- Intervenção atempada, mínima e proporcional à situação;
- Responsabilidade parental e a prevalência da família;
- Obrigatoriedade de informação à criança ou jovem e às famílias sobre os seus direitos e sobre a intervenção;
- Audição obrigatória e participação da criança ou jovem e da família nas ações e decisões que lhes dizem respeito.

Dir-se-á, em suma, que o sistema português de apoio e de proteção da infância e juventude procura não apenas uma coerência teórica que lhe é conferida a partir do reconhecimento da pessoa e dos seus direitos, assente na Declaração dos Direitos Humanos, e o aprofundamento daí decorrente, traduzido na melhor compreensão da identidade da criança e respetivas especificidades, à luz da Convenção dos Direitos da Criança. Na sua tradução prática, o sistema procura promover o ordenamento jurídico e a organização do serviços por forma a melhor garantir a promoção e proteção num contexto de contemporaneidade, em que as crises económicas e sociais, no seu conjunto interno e externo, mais fazem perigar os direitos reconhecidos à criança.

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

2. Medidas de política para a infância e família

As políticas para a infância e família integram no seu conjunto

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

três princípios incontornáveis constantes na própria Constituição mas também decorrentes do ordenamento jurídico internacional que Portugal subscreve: o superior interesse da criança no que tem a ver com a primazia deste princípio na tomada de decisões, a família enquanto elemento fundamental da sociedade, em geral, e na função generativa, em particular e, finalmente, o princípio da igualdade, no reconhecimento de direitos e deveres comuns aos pais e, consequentemente, no direito à proteção na paternidade e maternidade.

As medidas de política incidem, por um lado, sobre as famílias ao procurarem atenuar os desequilíbrios sociais e financeiros decorrentes da sua opção pela procriatividade e na consequente necessidade de conciliação entre a vida familiar e profissional, prevenindo riscos maiores de pobreza e promovendo a natalidade. Por outro lado, incidem, sobre as próprias crianças no direito à vida e a um futuro saudável e feliz, que às mesmas é reconhecido e expresso na Convenção dos Direitos da Criança e que, faz intervir um recurso de promoção e proteção dos seus direitos quando esses mesmos direitos são violados.

Refletem estas políticas, desta forma e em teoria, um ideal de harmonia na organização social e plenitude na realização individual, patamar a partir do qual se configuram e adequam, tendo em consideração não apenas as crises sociais como também os desequilíbrios individuais e familiares, numa lógica incentivadora e preventiva mas também reparadora e recuperadora.

As medidas de política para a infância e família, que de seguida se identificam, correspondem à área de intervenção da segurança social, isoladamente ou em parceria com outros Ministérios, não se esgotando nas mesmas, portanto, toda a intervenção do Estado português.

A apresentação das mesmas corresponde à sistemática adotada pela Segurança Social a partir da respetiva legislação, tendo-se optado apenas pela sua caracterização sumária, sem especificação dos respetivos conteúdos e evolução, o que remete necessariamente para legislação mais específica e de atualização.

2.1. Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

Correspondem as presentes medidas a respostas de apoio às funções parentais, quer face a necessidades específicas da criança quer relativamente à conciliação da vida profissional e familiar, desenvolvidas através dos setores público, privado lucrativo e solidário.

Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância

Resposta que visa garantir condições de desenvolvimento das

crianças com alterações nas funções ou estruturas do corpo que limitam o crescimento pessoal e social e a sua participação nas atividades típicas para a idade, bem como das crianças com risco grave de atraso de desenvolvimento. Decorre da articulação entre três Ministérios: Solidariedade, Emprego e Segurança Social, Educação e Saúde.

Tem por objetivos:

- Assegurar às crianças a proteção dos seus direitos e desenvolvimento das suas capacidades;
- Detetar e sinalizar todas as crianças com risco de alterações ou alterações nas funções e estruturas do corpo ou risco grave de atraso de desenvolvimento;
- Intervir, após a deteção e sinalização daquelas situações, em função das necessidades do contexto familiar de cada criança elegível, de modo a prevenir ou reduzir os riscos de atraso no desenvolvimento;
- Apoiar as famílias no acesso a serviços e recursos dos sistemas da Segurança Social, da Saúde e da Educação, envolvendo a comunidade através da criação de mecanismos articulados de suporte social.

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

Ama

Atividade desenvolvida por pessoa capacitada que, por conta própria e mediante retribuição, cuida de uma ou mais crianças até aos 3 anos de idade que não sejam suas parentes ou afins na linha reta ou no 2.º grau da linha colateral, por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais ou da pessoa que tenha a guarda de facto.

Tem por objetivos:

- Apoiar as famílias mediante o acolhimento de crianças;
- Manter as crianças em condições de segurança;
- Proporcionar, num ambiente familiar, as condições adequadas ao desenvolvimento integral da criança.

Creche

Resposta social de natureza socioeducativa, para acolher crianças até aos 3 anos de idade, durante o período de impedimento dos pais ou da pessoa que tenha a sua guarda de facto.

Tem por objetivos:

- Proporcionar, através de um atendimento individualizado, o bem-estar e desenvolvimento integral das crianças num clima de segurança afetiva e física;
- Colaborar com a família na partilha de cuidados e responsabilidades no desenvolvimento das crianças;
- Colaborar no despiste precoce de qualquer inadaptação ou deficiência assegurando o seu encaminhamento adequado.

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

Estabelecimento de educação pré-escolar

Resposta social orientada para o desenvolvimento de crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico, proporcionando-lhes atividades educativas e atividades de apoio à família.

Tem por objetivos:

- Promover o desenvolvimento pessoal e social da criança e proporcionar-lhe condições de bem-estar e segurança;
- Contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem e desenvolvimento da expressão e da comunicação;
- Estimular a curiosidade e o pensamento crítico;
- Despistar inadaptações, deficiências e precocidades para melhor orientação e encaminhamento da criança;
- Incentivar a participação das famílias no processo educativo e estabelecer relações de colaboração com a comunidade;
- Apoiar a família através de fornecimento de refeições às crianças e de prolongamento de horários com atividades de animação socioeducativa.

Centro de atividades de tempos livres

Resposta social que proporciona atividades de lazer a crianças e jovens a partir dos 6 anos, nos períodos disponíveis das responsabilidades escolares, desenvolvendo-se através de diferentes modelos de intervenção, nomeadamente acompanhamento/inserção e prática de atividades específicas.

Tem por objetivos:

- Criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de cada criança ou jovem;
- Colaborar na socialização de cada criança ou jovem, através da participação na vida em grupo;
- Favorecer a relação entre família, escola, comunidade e estabelecimento, com vista a uma valorização, aproveitamento e rentabilização de todos os recursos do meio;
- Proporcionar atividades integradas num projeto de animação sócio-cultural;
- Melhorar a situação social e educativa e a qualidade de vida das crianças;
- Potenciar a interação e a integração social das crianças com deficiência, em risco e em exclusão social e familiar.

Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental

Resposta social, desenvolvida através de um serviço, vocacio-

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

nada para o estudo e prevenção de situações de risco social e para o apoio a crianças e jovens em situação de perigo e suas famílias, concretizado na sua comunidade, através de equipas multidisciplinares.

Nesse sentido, esta resposta visa a qualificação familiar mediante a aquisição e o fortalecimento de competências parentais nas diversas dimensões da vida familiar e compreende níveis diferenciados de intervenção de cariz pedagógico e psicossocial que, de acordo com as características das famílias, integram as seguintes modalidades:

- Preservação familiar (visa prevenir a retirada da criança ou do jovem do seu meio natural de vida);
- Reunificação familiar (visa o regresso da criança ou do jovem ao seu meio familiar);
- Ponto de encontro familiar (constitui-se como um espaço neutro e idóneo que visa a manutenção ou o restabelecimento dos vínculos familiares nos casos de interrupção ou perturbação grave da convivência familiar, designadamente em situação de conflito parental e de separação conjugal).

2.2. Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

As medidas de promoção e proteção encontram-se associadas às situações de perigo em que a criança se poderá encontrar, visando especificamente a remoção do mesmo, proporcionando condições que permitam proteger e promover a sua segurança e restantes direitos, bem como garantir a recuperação daquelas que foram vítimas.

Estas medidas encontram-se previstas no artigo 35.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro) com as alterações agora introduzidas pela Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, para cumprimento das quais se encontram em funcionamento e até algumas delas em processo de maior aprofundamento qualitativo.

Da competência exclusiva das comissões de proteção e dos tribunais no que concerne à sua aplicação, podem ainda ser decididas a título cautelar.

Tendo em conta a sua natureza, estas dividem-se em Medidas em Meio Natural de Vida e Medidas de Colocação, de acordo com discriminação de seguida efetuada.

Medidas em Meio Natural de Vida

O regime jurídico da intervenção social do Estado e da comunidade nas situações em que os jovens se encontram em perigo foi concebido tendo por pressuposto uma intervenção das entidades com matéria em infância e juventude e das CPCJ que permita assegurar às famílias condições para o pleno e são desenvolvimento das crianças e dos jovens no âmbito do exercício de uma parentalidade responsável.

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

Nesse sentido, as medidas de promoção e proteção a aplicar devem ser, preferencialmente, as medidas em meio natural de vida, que visam manter a criança ou o jovem no seu seio natural, familiar, proporcionando condições adequadas ao seu desenvolvimento integral.

São quatro as medidas em meio natural de vida definidas no Decreto-Lei n.º 12/2008 de 17 de janeiro:

- Apoio junto dos pais — consiste em proporcionar à criança ou jovem e aos seus pais apoio de natureza psicopedagógica e social e, quando se justifique, apoio económico.
- Apoio junto de outro familiar — consiste na colocação da criança ou jovem sob a guarda de uma familiar com quem resida ou a quem seja entregue.

Ambas as medidas equacionam ainda a frequência de programa de educação parental pelos progenitores ou familiares a quem seja entregue a criança ou jovem, visando a melhoria do exercício das funções parentais.

- Confiança a pessoa idónea — consiste na colocação da criança ou jovem sob a guarda de uma pessoa que, não sendo da sua família, estabeleceu com ela uma relação de afetividade recíproca e possui capacidade educativa e disponibilidade para assegurar as condições necessárias ao seu desenvolvimento integral.
- Apoio para autonomia de vida — destina-se a jovens de idade superior a 15 anos e a jovens mães com idade inferior, quando a situação o aconselhe. Integra medidas de apoio económico e acompanhamento psicopedagógico e social, nomeadamente através do acesso a programas de formação escolar e/ou profissional visando proporcionar aos jovens condições que os habilitem e lhes permitam viver por si só, e adquirir progressivamente autonomia de vida.

Medidas de Colocação

Nas situações em que a manutenção da criança ou do jovem no seu agregado familiar de origem não corresponde ao seu superior interesse, estão previstas medidas de colocação por forma a assegurar, de forma temporária ou mais prolongada, a satisfação das suas necessidades básicas e educativas.

De acordo com a legislação já referida e recentemente publicada podem ser de carácter familiar ou residencial, devendo, salvo algumas exceções com quadros definidos na própria lei, privilegiar-se a aplicação da medida de acolhimento familiar sobre a de acolhimento residencial, em especial relativamente a crianças até aos seis anos de idade.

- Acolhimento familiar — consiste na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitada para o efeito, proporcionando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

bem-estar, e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral.

As famílias de acolhimento podem constituir-se em lar familiar ou em lar profissional, sendo que, neste último caso, o mesmo deverá ser constituído por uma ou mais pessoas com formação técnica adequada às necessidades específicas da criança.

O acolhimento familiar, por seu turno, poderá ser de curta duração ou prolongado, consoante, respetivamente, seja previsível o retorno da criança ou do jovem à família natural em prazo não superior a seis meses ou em que, sendo previsível o retorno à família natural, circunstâncias relativas à criança ou ao jovem exijam um acolhimento de maior duração.

- Acolhimento residencial — tem lugar em casas de acolhimento, as quais são organizadas em unidades que favoreçam uma relação afetiva do tipo familiar, uma vida diária personalizada e a integração na comunidade. O obedecem a modelos de intervenção socioeducativos adequados às crianças e jovens nela acolhidos.

As casas de acolhimento podem organizar-se por unidades especializadas, designadamente:

a) Casas de acolhimento para resposta em situações de emergência;

b) Casas de acolhimento para resposta a problemáticas específicas e necessidades de intervenção educativa e terapêutica evidenciadas pelas crianças e jovens a acolher;

c) Apartamentos de autonomização para o apoio e promoção de autonomia dos jovens.

Em qualquer dos casos, estas instituições de acolhimento podem ser públicas ou cooperativas, sociais ou privadas, com acordo de cooperação com o Estado.

2.3. Medidas complementares

Para além das medidas atrás referidas existem medidas complementares, que se consubstanciem num elenco de prestações pecuniárias que cobrem diferentes necessidades das crianças e jovens e/ou das suas famílias.

1. Abono de família pré-natal — prestação atribuída à mulher durante o período de gravidez, para compensar os encargos acrescidos.

2. Abono de família para crianças e jovens — prestação paga mensalmente para compensar os encargos familiares respeitantes ao sustento e educação das crianças e jovens. Existem majorações para ambos os abonos nas seguintes situações:

a) Famílias monoparentais: aumento de 20 % no valor do abono;

b) Famílias com 2 ou mais crianças: aumento do valor do abono de família para crianças e jovens.

3. Subsídio parental — prestação atribuída ao pai e à mãe, durante o período de impedimento para o exercício de atividade profissional,

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

por nascimento de filho.

4. Subsídio social parental — prestação atribuída ao pai e à mãe, em situação de carência económica, por nascimento de filho.

5. Subsídio parental alargado — prestação atribuída aos pais, após a concessão do subsídio parental inicial ou do subsídio parental alargado do outro progenitor, durante os períodos de impedimento para a atividade profissional, para assistência a filho.

6. Subsídio por risco clínico durante a gravidez — prestação atribuída à trabalhadora, durante os períodos de impedimento para a atividade profissional, nas situações de risco clínico para a grávida ou para o nascituro.

7. Subsídio social por risco clínico durante a gravidez — prestação atribuída à trabalhadora, em situação de carência económica, em caso de risco clínico para a grávida ou para o nascituro.

8. Subsídio por interrupção da gravidez — prestação atribuída à trabalhadora, durante o período de impedimento para o exercício de atividade profissional, nas situações de interrupção da gravidez.

9. Subsídio social por interrupção da gravidez — prestação atribuída à trabalhadora, em situação de carência económica, em caso de interrupção da gravidez.

10. Subsídio por riscos específicos — prestação atribuída à trabalhadora grávida, puérpera e lactante que desempenhe trabalho noturno ou esteja exposta a riscos específicos que prejudiquem a sua segurança e saúde, durante o período de impedimento para o exercício de atividade profissional.

11. Subsídio social por riscos específicos — prestação atribuída à trabalhadora grávida, puérpera e lactante, em situação de carência económica, que desempenhe trabalho noturno ou esteja exposta a riscos específicos que prejudiquem a sua segurança e saúde.

12. Subsídio para assistência a filho — apoio em dinheiro dado às pessoas que têm que faltar ao trabalho para prestar assistência urgente e necessária aos filhos (biológicos, adotados ou do seu cônjuge), em caso de doença ou acidente. Aplica-se a filhos menores ou maiores que integrem o agregado familiar do beneficiário, bem como aos filhos que, independentemente da idade, sejam deficientes ou doentes crónicos.

13. Subsídio para assistência a neto — prestação atribuída aos avós ou equiparados, por nascimento de neto, com vista a substituir os rendimentos de trabalho perdidos durante o período de impedimento para a atividade profissional.

14. Subsídio por adoção — apoio em dinheiro dado aos candidatos a adotantes que estão de licença (podem faltar ao trabalho) por adoção de uma criança menor de 15 anos, e destina-se a substituir os rendimentos de trabalho perdidos durante o período de licença.

15. Subsídio de assistência a filhos com deficiência ou doença crónica — apoio em dinheiro dado às pessoas que tiram uma licença no

seu trabalho para acompanharem os filhos (biológicos, adotados ou do seu cônjuge) devido a deficiência ou doença crónica, por período até 6 meses, prorrogável até ao limite de 4 anos.

16. Subsídio por assistência de terceira pessoa — valor em dinheiro que é pago em cada mês às crianças ou adultos portadores de deficiência, a receber abono de família com bonificação por deficiência ou subsídio mensal vitalício, e que necessitem de acompanhamento permanente de uma terceira pessoa.

17. Subsídio de bonificação por deficiência — consiste num acréscimo ao abono de família para crianças e jovens que é atribuído quando por motivo de perda ou anomalia congénita ou adquirida, de estrutura ou função psicológica, intelectual, fisiológica ou anatómica, a criança ou jovem necessite de apoio pedagógico ou terapêutico.

18. Subsídio por frequência de estabelecimento de ensino especial — apoio para as crianças ou jovens (com menos de 24 anos) com deficiência, pago mensalmente às pessoas que tenham a criança ou jovem a seu cargo, destinada a compensar as despesas com frequência de estabelecimentos particulares de ensino especial ou regular, frequência de creche ou estabelecimentos de educação pré-escolar particular, apoio individual especializado.

19. Pensão por orfandade — apoio mensal em dinheiro dado a crianças e jovens órfãos, até atingirem os 18 anos ou se tornarem emancipados (o que acontecer primeiro) que sejam órfãos de pessoa que não descontou para a Segurança Social nem para qualquer outro sistema de proteção social ou não tem período contributivo de, pelo menos, 36 meses.

20. Bolsa de estudo — informação sobre prestação, paga mensalmente, para combater o abandono escolar, melhorar a qualificação dos jovens em idade escolar e compensar os encargos acrescidos com a frequência obrigatória de nível secundário ou equivalente.

21. Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores — o Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores assegura o pagamento das prestações de alimentos, em substituição do pai/mãe faltoso(a), no caso de incumprimento desta obrigação.

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

3. Desafios para o futuro

Decorrente do princípio de intervenção pautado pelo superior interesse da criança, acentuou-se já anteriormente o papel insubstituível da família, enquanto fator natural e ambiental indissociável ao desenvolvimento da criança num processo de vinculação que conduz à sua autonomia.

Assim, qualquer política para a infância assenta, necessariamente, numa centralidade do binómio criança e família, tal como, de resto, está previsto na Constituição da República Portuguesa.

Para além da Convenção dos Direitos da Criança, no mesmo

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

sentido apontam diferentes documentos orientadores da União Europeia e, mais especificamente, do Conselho da Europa, com particular relevo para a Recomendação Rec (2006)19.

Esta Recomendação reconhece a família como a instância em que a coesão social é primeiramente experienciada e aprendida pelo que se recomenda aos Estados a adoção das necessárias medidas legislativas, administrativas e financeiras com vista ao exercício de uma parentalidade positiva.

É da conjugação do interesse superior da criança, traduzido, no seu essencial, no direito à segurança, desenvolvimento e bem-estar, que se considera a parentalidade positiva como um comportamento parental que assegura a alimentação, educação e desenvolvimento das capacidades da criança, exercido sem violência mas com fixação de limites que permitam o seu pleno desenvolvimento.

Tendo em vista este objetivo, as medidas recomendadas destinam-se a assegurar padrões de vida adequados para as famílias com crianças, prevenir a pobreza infantil e a exclusão social das famílias com crianças, permitir aos progenitores a conciliação da vida familiar com a vida profissional e, finalmente prestar serviços de cuidados de alta qualidade para todas as crianças.

Particular relevância é dada a este exercício da parentalidade em situações de exclusão social ou em risco de exclusão social, alertando a Recomendação em causa para a necessidade de, nestes casos, ser assegurado o necessário apoio a longo prazo com vista a atingir os mesmos resultados idênticos aos das restantes famílias.

Por exemplo, apoiar os pais na aquisição das necessárias competências relativamente às suas responsabilidades para com os filhos, garantir o acesso aos direitos sociais (rendimento adequado, saúde, educação, habitação e emprego), garantir a integração das famílias e crianças no seu contexto natural, construir relações de confiança, promover a necessária e adequada formação a profissionais e a famílias e prevenir o abandono escolar, a estigmatização e a marginalização das crianças e suas famílias.

O contexto de crise financeira, que Portugal tem vivido nos últimos anos, introduziu uma tendência de concentração de apoios nas famílias de maior fragilidade sócio-económica, mas acabou por não permitir, por outro lado, um apoio mais abrangente e direcionado à generalidade das famílias.

Se esta última vertente decorre necessariamente da opção por políticas de carácter mais generalista, suportadas por uma evolução prestacional positiva e por um desenvolvimento da disponibilidade e qualidade de apoios e serviços, a luta contra a pobreza, especialmente a infantil, constituiu-se necessariamente como um dos grandes desafios na área das políticas sociais para a infância.

Na realidade, e em substância, para além dos indicadores e critérios por regra utilizados no seu aferimento, o conceito de pobreza

infantil acaba por corresponder à insuficiência ou mesmo ausência de respostas satisfatórias, tendo em conta os parâmetros anteriormente referidos, no que concerne às famílias e suas crianças antes identificadas como em situações de exclusão social ou em risco de exclusão social.

Sendo, pois, na dupla vertente acima identificada que se colocam os grandes desafios às políticas sociais para a infância em Portugal, com especial preocupação, como também já foi acentuado, relativamente ao fenómeno da pobreza infantil, importa, contudo, partindo do mesmo, considerar, de forma mais alargada, todos os quadros, individuais, familiares e socioeconómicos, em que os fatores de risco (e não apenas económico) surgem com maior intensidade bem como a sua passagem a contextos de perigo quando não prevenidos oportuna e eficazmente.

A avaliação que Portugal teve oportunidade de fazer da sua realidade a este nível e no quadro da avaliação a que, nos termos do artigo 44.º da Convenção dos Direitos da Criança, foi alvo em 2014, por parte do Comité dos Direitos da Criança, acaba por se constituir como indicador relevante dos desafios para o presente e também para o futuro.

Tendo em consideração o conjunto de recomendações expressas mas, sobretudo, por força da avaliação que, a nível nacional, vinha sendo efetuada nas mais diversas instâncias, encontra-se já em curso um conjunto de iniciativas e alterações suportadas no entendimento de que o superior interesse da criança se polariza em torno da família e, nesse sentindo, reforçando a sua capacitação seja através de incentivos económicos no âmbito do sistema prestacional, ou outros, de carácter mais alargado, tendo em conta a necessidade de conciliação da vida familiar e profissional e até o incentivo à natalidade.

Destacam-se aqui, por mais significativas, as medidas que vieram permitir o aumento de vagas em creche bem como o reforço relativamente ao alargamento do respetivo horário de funcionamento e, ainda, a alteração do estatuto profissional das amas, obrigando ao seu licenciamento e introduzindo o conceito de obrigatoriedade de formação para as mesmas, possibilitando o desenvolvimento da sua atividade enquadrada em outra instituição ou a título individual, constituindo-se esta resposta como alternativa credível à creche.

Nesta centralidade de intervenção em redor da família, assume também particular destaque não apenas o aumento do número de unidades da resposta social Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental como a sua maior clarificação e intencionalidade da sua intervenção especializada no diagnóstico, prevenção e reparação de situações de risco psicossocial das famílias, bem como na promoção de uma parentalidade positiva.

Recentemente publicado, o novo Regime Jurídico do Processo de Adoção veio dar um passo mais no aprofundamento do direito da

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

criança a uma família, criando e consolidando um conjunto de mecanismos e procedimentos com vista à garantia de uma maior eficácia no respeito desse mesmo direito. Assim, de referir, em termos mais genéricos, o dever de informação e apoio técnico no acesso ao conhecimento das suas origens por parte da criança adotada.

Em termos mais específicos, salienta-se aqui a criação de um Conselho Nacional para a Adoção a par de uma especialização das equipas técnicas intervenientes, autonomizando o processo de avaliação e seleção dos candidatos do processo posterior de estudo da situação das crianças e concretização dos respetivos projetos adotivos. De referir ainda a consagração do acompanhamento após a adoção, o qual se poderá prolongar até aos 18 ou mesmo 21 anos, de acordo com solicitação expressa dos destinatários.

Também a recente alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo vem corresponder de forma mais operativa ao princípio da prevalência da família, nomeadamente na preferência que deve ser dada ao acolhimento familiar relativamente ao acolhimento residencial, em particular relativamente a crianças até aos seis anos de idade e ao criar uma nova medida de confiança a família de acolhimento com vista a futura adoção, viabilizando-se por esta via uma transição harmoniosa entre o acolhimento familiar e o projeto adotivo.

Pretendeu-se ainda dar um sentido mais eficaz e direcionado para a construção de projetos de vida das crianças e jovens, desde logo alterando a sua designação de institucional para residencial, de casas de acolhimento temporário e lares de infância e juventude tão só para casas de acolhimento, as quais, por sua vez, se podem organizar por unidades especializadas, nomeadamente para situações de emergência, para resposta a problemáticas específicas ou para apartamentos de autonomização para o apoio e promoção de autonomia dos jovens.

A estas, como a outras alterações, preside, nunca é demais repeti-lo, o princípio do interesse superior da criança e do jovem, agora com uma redação que, relativamente aos seus interesses e direitos, especifica nomeadamente "a continuidade de relações de afeto de qualidade e significativas".

De considerar também no mesmo sentido alterações ocorridas na organização e funcionamento das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens bem como da respetiva Comissão Nacional, agora reforçada na sua capacidade de acompanhamento qualificado de proximidade relativamente às comissões e, por outro lado, com uma área de intervenção mais genérica, preventiva e promotora, bem refletida na sua nova designação enquanto Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.

Definidas as políticas públicas como o conjunto das grandes linhas de orientação e ação assentes em princípios e normativos

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

não apenas nacionais como internacionais, elas materializam-se em programas e serviços, estes últimos entendidos como instrumentos institucionais ou emergentes da sociedade civil, tendo em vista a execução dos referidos programas enquanto conjunto de projetos e iniciativas num tempo e contexto específicos.

Procurou-se, assim e desta forma identificar e caracterizar sucintamente, ainda que tendo em atenção as evoluções mais significativas ocorridas, o conjunto de políticas de carácter social para a infância em Portugal, reafirmando o denominador comum a todas elas assente num paradigma que busca os seus referenciais na Convenção dos Direitos da Criança consubstanciada no seu princípio basilar da criança como sujeito de direitos, devendo, assim, tal como define o respetivo artigo 3.º, todas as decisões relativas à infância e juventude terem primacialmente em conta o interesse superior da criança.

Introdução

1 - Apoio e proteção na infância em Portugal

2 - Medidas de política para a infância e família

2.1 - Principais medidas de apoio às famílias nas suas funções parentais

2.2 - Medidas de promoção e proteção da infância e juventude

2.3 - Medidas complementares

3 - Desafios para o futuro

Procura-se, com a presente publicação, dotar o leitor de um conjunto de informação, sintética mas reflexiva, que possibilite não apenas a identificação das medidas para a infância e família na área de intervenção da segurança social como uma melhor perceção da sua lógica integrativa no contexto dos tratados internacionais e europeus dos quais Portugal é parte.

Por outro lado, pretende ainda a mesma refletir o percurso que tem vindo a ser efetuado ao longo dos últimos anos, procedendo a uma identificação das medidas atualmente vigentes, materializadas no vasto dispositivo de programas e serviços de que o nosso país dispõe.

Assim, para aqueles que entram pela primeira vez em contacto com esta matéria no contexto nacional ou que dela disponham apenas de uma visão parcelar, espera-se que o recurso a esta publicação, enquanto sinopse compreensiva das políticas para infância na área da segurança social em Portugal, se possa constituir como uma ferramenta útil de trabalho.

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu
POAT FSE
QREN QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL PORTUGAL 2007.2013
GOVERNO DE PORTUGAL
MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL