

A integração de crianças não acompanhadas em Portugal: a abordagem de direitos da criança na ação do Estado

Ficha Técnica

A integração de crianças não acompanhadas em Portugal: a abordagem de direitos da criança na ação do Estado

Comité Português para a UNICEF

Av. António Augusto Aguiar, 21, 3º Esq.

1069-115 Lisboa

junho 2021

www.unicef.pt

Índice

1. Enquadramento.....	4
2. Âmbito do presente relatório.....	7
3. A integração de crianças e jovens não acompanhados.....	8
4. Análise das políticas públicas à luz dos direitos da criança e propostas para a ação.....	11
5. Reflexão final.....	19
6. Referências bibliográficas.....	21

1. Enquadramento

1.1 O CONTEXTO GLOBAL

A Convenção sobre os Direitos da Criançaⁱ (CDC) estabelece uma estrutura para a proteção das crianças que se aplica a todas as crianças, independentemente do género, situação, idade, condição ou do seu estatuto migratório. Reconhecendo a sua particular vulnerabilidade, a CDC reconhece o direito de todas as crianças a um nível de vida adequado para o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. Prevê, ainda, que as crianças tenham direito a serem protegidas de qualquer tipo de exploração, abuso e violência.

As crianças refugiadas beneficiam, também, dos direitos previstos nos instrumentos fundamentais de proteção internacional de refugiados e requerentes de asilo^j, entre os quais se destacam os direitos a requerer asilo num outro Estado e à proteção contra a expulsão ou devolução forçada. Esta atenção especial está prevista, ainda, nos instrumentos da União Europeiaⁱⁱ e pela legislação nacionalⁱⁱⁱ.

Face ao exposto, as crianças refugiadas beneficiam de uma estrutura de proteção reforçada, devido ao estatuto de crianças e simultaneamente, de refugiadas. Contudo, em muitas partes do mundo, incluindo na União Europeia, milhões de crianças não têm os seus direitos garantidos.

O desafio da migração forçada em todo o mundo e na região

A migração forçada global atingiu uma escala nunca antes vista – estima-se que existam mais

de 79.5 milhões de migrantes forçados globalmente, com as crianças a representarem cerca de 40% dos refugiados (entre 30 a 34 milhões)². Os conflitos prolongados estão a aumentar o número de pessoas deslocadas à força em todo o mundo, deixando um número crescente de pessoas a viver em situações prolongadas de incerteza e muitas vezes com acesso a proteção e apoios inadequados.

Milhões de crianças estão em movimento: fogem da violência, do conflito, de desastres ambientais e da pobreza, em busca de uma vida melhor. Em particular, um número alarmante de crianças está em movimento sozinha. Em 2018, mais de 27.600 crianças não acompanhadas ou separadas requereram asilo em 60 países. Dados relativos a 2019, reportam que chegaram à Europa, nomeadamente à Grécia, Espanha, Itália, Malta, Bulgária e Chipre, cerca de 9.000 crianças não acompanhadas³.

Na Grécia, um dos principais pontos de entrada na Europa para refugiados e migrantes, encontravam-se, em 2020, 4.558 crianças não acompanhadas, com necessidade urgente de assistência humanitária. Destas, 1.005 viviam em situação de sem-abrigo ou em condições precárias⁴.

A partir da informação disponível relativa aos primeiros três meses de 2021, estima-se que tenham chegado 21.550 refugiados e migrantes à Europa, entre os quais, 3.650 crianças, prevenindo-se um aumento nos próximos meses, com a melhoria das condições meteorológicas⁵. A

ⁱConvenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e o Protocolo de Nova Iorque, de 1967.

^jResolução do Parlamento Europeu, de 3 de maio de 2018, sobre a proteção das crianças no contexto da migração (2018/2666(RSP)); Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (Regulamento Dublin III).

ⁱⁱ Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, alterada pela Lei n.º 26/2014); Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, alterada pelas Leis 29/2012, 56/2015, 63/2015, 59/2017, 102/2017, 26/2018, 28/2019 e pelo Decreto-Lei n.º 14/2021); Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP); Decreto-Lei n.º 164/2019; Lei Tutelar Educativa (LTE).

atual situação pandémica causada pela Covid-19 continua a ter efeitos negativos no acesso a saúde, a condições de bem-estar e a oportunidades para refugiados e migrantes, e continuam a ser reportados situações de violência e *pushbacks* nas fronteiras.

1.2 A INTEGRAÇÃO E O ACOLHIMENTO EM PORTUGAL

O compromisso assumido pelo Governo Português

O Governo português, em resposta ao apelo lançado pelo Governo grego para a recolocação de crianças não acompanhadas que se encontravam em campos de refugiados no país, em março de 2020, assumiu prontamente o compromisso de acolher até 500 crianças, ao abrigo do Programa de Recolocação Voluntário avançado pela Comissão Europeia.

Nesta medida, Portugal recolocou, entre julho de 2020 e janeiro de 2021, 78 crianças vindas de campos de refugiados das ilhas gregas e do continente, em Casas de Acolhimento Especializado, nos municípios de Lisboa, Nazaré, Braga, Covilhã e Castelo Branco. As crianças tinham entre os 10 e os 17 anos, e eram, na sua maioria, do sexo masculino.

A participação da UNICEF no processo de acolhimento

O Comité Português para a UNICEF, a convite do Governo português, por intermédio da Secretaria de Estado para a Integração e as Migrações, acompanhou, desde o início o processo de re-

colocação. Nos diálogos mantidos, foi solicitado ao Comité a colaboração na formação inicial e contínua aos técnicos das Casas de Acolhimento e contributos para a definição do acompanhamento às crianças ao nível da educação, e do processo de integração social.

Tendo avançado apenas o pedido de colaboração ao nível da formação inicial, a equipa do Comité Português para a UNICEF, juntamente com um consultor especialista internacional da UNICEF, dinamizaram sessões em quatro casas de acolhimento, entre junho e dezembro de 2020. A formação técnica centrou-se em temas relacionados com os direitos da criança e a sua participação, a proteção das crianças migrantes, saúde mental, apoio psicossocial de base comunitária e a importância da interculturalidade na integração comunitária.

Instituição	Datas
Cruz Vermelha Portuguesa, Delegação de Lisboa	23 junho 2020
Confraria de Nossa Senhora da Nazaré	28 setembro 2020
Cruz Vermelha Portuguesa, Delegação de Braga	30 setembro 2020
Mutualista Covilhanense	2 dezembro 2020

Tabela 1. Ações de formação realizadas pela UNICEF

Ao longo das últimas décadas, a UNICEF tem colaborado com governos e outras partes interessadas em todo o mundo, no sentido de reforçar os sistemas de proteção infantil e os processos de identificação, acolhimento e integração de migrantes e refugiados. A criação de condi-

ções de acolhimento e cuidados adequados e adaptados às crianças, particularmente aquelas que não estão acompanhadas ou estão separadas dos seus pais, cuidadores ou familiares, tem sido uma preocupação global para a UNICEF.

A título de exemplo, destaca-se o trabalho desenvolvido pelos Comitês Francês e Espanhol da UNICEF que, ao longo dos últimos anos, têm acompanhado e recomendado a adoção da abordagem de direitos da criança no sistema de acolhimento de crianças refugiadas⁶. A nível global, a UNICEF tem apelado à adoção de medidas que permitam a realização dos direitos consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança, reforçando que:

- todas as pessoas com menos de 18 anos devem ser reconhecidas como crianças, em primeiro lugar e sem exceção, incluindo as crianças requerentes de asilo e refugiadas;
- o interesse superior da criança deve ser a consideração primordial, e devem ser realizadas avaliações regulares e individuais da aplicação desse princípio;
- os governos são obrigados a proteger as crianças que procuram asilo de situações de risco de vida (incluindo repulsão), violência, abuso e exploração;
- os governos devem cessar imediatamente a detenção de crianças por motivos de imigração e investir em, ou expandir, as alternativas à detenção;
- a preservação da unidade familiar é fundamental, bem como, a reunificação familiar.

2. Âmbito do presente relatório

Neste relatório, o Comité Português para a UNICEF, como organização não-governamental que tem como missão a promoção e defesa dos direitos das crianças, apresenta algumas observações e recomendações em relação ao acolhimento e integração de crianças não acompanhadas^{iv} no país. Considera-se que as políticas atuais adotadas em Portugal requerem uma análise e um debate cuidados e aprofundados, especialmente em relação aos seus efeitos duradouros nas crianças.

O relatório surge na sequência da atividade desenvolvida desde junho de 2020, em particular no processo de formação aos técnicos das Casas de Acolhimento e resulta da análise da informação disponível, dos contactos estabelecidos com parceiros no decorrer da execução do projeto e da experiência nacional e internacional da UNICEF. Reconhecem-se, todavia, algumas limitações de acesso à informação relevante, que condicionam, por isso, uma análise que se desejava mais aprofundada e detalhada do processo.

Este relatório aborda, unicamente, o processo de acolhimento e integração de crianças não acompanhadas inscrito no exercício de recolocação lançado pela Comissão Europeia numa base voluntária, com o propósito de apoiar o Governo grego.

^{iv}Para efeitos do presente relatório, a referência a “crianças não acompanhadas” inclui as crianças e os jovens não acompanhados ou separados das suas famílias.

3. A integração de crianças e jovens não acompanhados

Ali, de 15 anos, vem de uma família uzbeque do norte do Afeganistão. Há dois anos, os Taliban chegaram à sua cidade e começaram a realizar execuções arbitrárias. Ali afirma que o seu pai foi acusado de pertencer aos serviços secretos e acabaria por ser assassinado. Ali abandonou o seu país com um primo. No Irão, foram presos numa casa com outras pessoas durante 20 dias, com pouco para comer ou beber. Depois de pagar a traficantes afegãos, acabariam por passar pela Turquia, Grécia, Balcãs e Itália, antes de chegarem a França. O seu primo encontra-se no Reino Unido, tendo fugido dentro de um camião. Ali está num centro de acolhimento temporário há um mês porque tinha medo de ficar na “selva”. Ele afirma que à noite, vários adultos alcoolizados e violentos cometem violações. Está à espera de saber se o seu tio poderá pagar de novo aos traficantes. Sem isso, não sabe o que fazer. Não sabe se tem direito a ficar no país em que está.

Winta deixou a Etiópia quando tinha 13 anos para escapar a um casamento forçado com um homem mais velho. Depois de ter estado três anos no Sudão, esteve também uns meses na Líbia. Winta relata com tristeza e dificuldade a sua viagem, durante a qual foi regularmente violada e forçada à prostituição para ganhar dinheiro mais rápido: “Foi muito difícil, eu não tinha controlo sobre nada, dependia dos traficantes. Queria acabar com tudo na Líbia porque era muito difícil, mas continuei.” Juntamente com outras mulheres, acabaria por chegar a França, passando por Itália.

As histórias de Ali e de Winta⁷ ilustram os desafios e as experiências de milhões de crianças e jovens que arriscam as suas vidas em viagens perigosas e que a UNICEF acompanha na Europa e pelo mundo, diariamente.

Existem muitas razões pelas quais as crianças começam ou terminam as suas viagens sozinhas: as suas famílias podem ter tomado a decisão difícil de mandar os seus descendentes para os proteger da violência ou de evitar que sejam recrutados para forças armadas ou grupos paramilitares ou criminosos; podem ter perdido as suas famílias durante o conflito; ou podem ter-se separado da família no caminho⁸.

Quando as crianças fogem de casa, de conflito ou perseguição, precisam, mais do que nunca, de condições de vida dignas e proteção contra todas as formas de exploração, abuso ou violência. Contudo, mesmo quando essas crianças chegam ao fim das suas viagens difíceis e por vezes traumáticas, as suas vidas, muitas vezes, continuam a ser caracterizadas pela instabilidade e incerteza.

O processo de integração de crianças e jovens e a garantia dos seus direitos

As crianças e os jovens não acompanhados ou separados são, antes de mais, crianças; o que significa que têm direitos especiais, conforme reconhecido na Convenção sobre os Direitos da Criança. Devido ao seu estágio de desenvolvimento, as crianças precisam de apoio em diversas dimensões da sua vida, que variam também consoante a idade.

Tendo em conta que no Programa de Recolocação Voluntária são acolhidos, maioritariamente, adolescentes, importa prestar especial atenção a esta fase de desenvolvimento. Tomando a infância como um todo, a adolescência é relevante por ser a fase em que se desenvolve a autonomia, o sentimento de pertença e a identidade. Os adolescentes exploram a sua identidade com o apoio de adultos: dos seus pais, familiares, professores ou outras referências afetivas. Os jovens cometem erros – escolhas ou comportamentos inadequados, explosões emocionais – e os adultos fornecem o suporte e os limites necessários para que possam aprender com as experiências.

Os adolescentes que chegam à União Europeia, vêm com os impulsos habituais de explorar limites – os próprios e os da sociedade – para encontrar o seu caminho no mundo e poder expressar a sua personalidade. Contudo, sem a supervisão e referência segura de um adulto, este período pode levar a trajetórias de vida e a situações de grande perigo⁹. Podem, também, ter sido vítimas de vários tipos de violações dos seus direitos durante a sua vida ou na sua viagem até à Europa, em resultado de sistemas de proteção infantil que falham ou de políticas de

migração que não preveem as suas necessidades especiais. Por estas razões, pode ser difícil que confiem e estabeleçam laços seguros com adultos novamente, mesmo tratando-se de profissionais preparados e comprometidos.

As crianças não acompanhadas ou separadas podem vivenciar de maneira mais dura as diferenças entre a sua cultura de origem e as normas sociais e o modo de vida geral nos países de acolhimento. Sem referências de adultos, os jovens lutam para entender o comportamento nas sociedades em que vivem. O *sentimento de desenraizamento* pode, por vezes, levar a sentimentos contraditórios sobre pertença e origem relativamente aos seus países, pela falta de oportunidades e pelas potenciais dificuldades em pertencer a um novo lugar¹⁰.

Os Estados, em virtude das suas obrigações internacionais de direitos humanos, devem tomar todas as medidas para proteger as crianças. O Artigo 20 da CDC declara que “a criança temporária ou definitivamente privada do seu ambiente familiar ou que, no seu interesse superior, não possa ser deixada em tal ambiente, tem direito à proteção e assistência especiais do Estado.” Assim, os Estados da União Europeia devem, de acordo com as respetivas legislações nacionais, garantir cuidados alternativos para essas crianças.

Neste sentido, o acolhimento e integração de crianças devem ter em consideração as suas necessidades específicas, bem como requisitos mínimos de proteção, assegurando em particular:

- **O acesso à informação:** sobre os procedimentos para requerer proteção internacio-

nal, os seus direitos, o funcionamento e regulamento dos centros de acolhimento e os serviços essenciais à sua disposição, entre outros;

- **O direito a serem ouvidos:** devem existir protocolos ou procedimentos para as crianças serem ouvidas e a sua opinião tida em conta. As crianças tomaram decisões sobre as suas vidas que as conduziram à situação atual. A participação, entendida como a possibilidade de refletir e opinar sobre as questões que as afetam, deve ser um elemento central de todo o processo, pois ajudá-las-á a tomar melhores decisões com o apoio de adultos de confiança;
- **O direito à reunificação familiar:** implica a existência de protocolos que especifiquem as responsabilidades das várias autoridades e entidades para que este direito seja garantido;
- **Apoio especializado:** quando as crianças chegam a um país novo, precisam de aprender a língua, a cultura e ir à escola. Podem precisar também de apoio médico, psicossocial e educacional ou vocacional para ajudar a ultrapassar possíveis dificuldades de adaptação;
- **Ambientes seguros e protetores:** após todas as experiências potencialmente difíceis que as crianças tiveram, quando chegam ao país de acolhimento precisam de proteção e de se sentir seguras, com adultos de confiança. As Diretrizes para os Cuidados Alternativos de Crianças¹¹ fornecem uma estrutura para garantir os aspetos básicos das intervenções de longo prazo. A evidên-

cia demonstra que devem ser encontradas soluções para as crianças serem acolhidas em pequenos grupos, uma vez que a institucionalização ou o acolhimento de crianças em grandes centros é ineficaz, porque não permite a individualização da intervenção e o desenvolvimento do sentimento de pertença.

4. Análise das políticas públicas à luz dos direitos da criança e propostas para a ação

O acolhimento e a integração de crianças não acompanhadas têm constituído prioridades políticas assumidas pelo XXII Governo Constitucional, destacando-se em particular:

- O compromisso político do Governo em acolher, de forma voluntária, até 500 crianças não acompanhadas requerentes de proteção internacional, reconhecendo a sua especial vulnerabilidade; este esforço coloca Portugal na lista de países que mais acolheu^v e é um importante sinal de solidariedade e responsabilidade para os outros Estados-Membros da União Europeia;
- A criação de um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020), pelo potencial de coordenação, articulação e integração das respostas das entidades públicas em matéria de acolhimento e integração de requerentes de proteção internacional;
- A adoção de um modelo de recolocação que previa o acolhimento em Unidades de Acolhimento Especializado de carácter temporário, seguindo-se uma segunda fase de encaminhamento para respostas adequadas às expectativas das crianças e dos jovens, e projetos de vida individuais.

Procurando realizar uma análise das políticas e dos programas atualmente em execução, e apesar das limitações e da escassez de informação disponível e o seu carácter disperso e informal, apresenta-se, de seguida, uma análise quanto ao nível de adequação das políticas públicas

atuais e das respostas às necessidades de cada criança acolhida no país, tendo como referência a Convenção sobre os Direitos da Criança, em particular:

- **Artigo 2: Não discriminação**

Todos os direitos se aplicam a todas as crianças sem exceção. O Estado tem obrigação de proteger a criança contra todas as formas de discriminação e de tomar medidas positivas para promover os seus direitos.

- **Artigo 3: Interesse superior da criança**

Todas as decisões que digam respeito à criança devem ter plenamente em conta o seu interesse superior.

- **Artigo 6: Sobrevivência e desenvolvimento**

Todas as crianças têm o direito inerente à vida, e o Estado tem obrigação de assegurar a sobrevivência e desenvolvimento da criança.

- **Artigo 12: Opinião da criança**

A criança tem o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre questões que lhe digam respeito e de ver essa opinião tomada em consideração.

- **Artigo 19: Proteção contra maus-tratos e negligência**

O Estado deve proteger a criança contra todas as formas de maus-tratos por parte dos pais ou de outros responsáveis pelas crianças e estabelecer programas sociais para a prevenção dos abusos e para tratar as vítimas.

^vComunicado do Governo português: [Portugal recebe grupo de 6 menores não acompanhados vindos de Atenas](#) (2021).

- **Artigo 22: Crianças refugiadas**

Proteção especial deve ser dada à criança refugiada ou que procure obter o estatuto de refugiada. O Estado tem a obrigação de colaborar com as organizações competentes que asseguram esta proteção.

O Comité Português para a UNICEF propõe, assim, um conjunto de medidas ao nível da proteção dos direitos e de utilização mais eficiente dos recursos. As recomendações foram elaboradas para funcionar em conjunto e devem ser consideradas como um sistema, e não como propostas autónomas.

Recomendações e propostas para a ação

4.1 DEFINIR SOLUÇÕES DURADOURAS, JUSTIFICADAS PELO INTERESSE SUPERIOR DA CRIANÇA

O processo de integração deve prever, antes da chegada das crianças a Portugal, a existência de soluções duradouras; o respeito pelos direitos das crianças exige essa estabilidade. Contudo, parecem existir um entendimento e perceção gerais entre as várias partes interessadas, que o processo de acolhimento e integração em Portugal é definido à medida da sua implementação, de forma predominantemente reativa e não planeada.

Em particular, têm existido duas fases de acolhimento e integração: o acolhimento residencial em Casas de Acolhimento Especializado durante um período mínimo de três meses e máximo de seis meses, de carácter transitório e instrumental; seguido de um “encaminhamento para respostas adequadas às suas expectativas e pro-

jetos de vida individuais”. Parece, contudo, não existir clareza ou procedimentos definidos para a segunda fase da integração. Estas situações tendem a criar ansiedade, frustração e stresse nas crianças e nas equipas de acolhimento, e podem prejudicar as oportunidades de criar novos laços e relações sociais securizantes com o país e com as comunidades nas quais as crianças residem.

Embora as intervenções de curto prazo possam ser necessárias numa fase inicial e para garantir a sobrevivência e necessidades básicas das crianças, importa reconhecer que as intervenções estruturadas e de longo prazo são necessárias para criar oportunidades realistas de recuperação e integração para as crianças e os jovens.

A existência de duas fases é a continuação de uma situação “em trânsito”/de limbo para crianças que já estão, muitas das vezes, em “condição de trânsito”. O acolhimento e a integração em Portugal deveriam representar a etapa final da situação de transição, iniciando-se uma solução permanente. No sentido de se alcançarem resultados positivos para as crianças e as comunidades de acolhimento, é crucial que as necessidades individuais das crianças sejam acauteladas, tenham em conta o seu interesse superior e sejam, assim, adotadas soluções duradouras.

O sucesso do processo de acolhimento e integração, desde a identificação e seleção, registo, receção e acolhimento residencial provisório, até à implementação de uma solução estável, depende, em grande medida, da existência ou capacidade de construir uma relação de confiança com a criança. A sua não existência pode prejudicar a adaptação e integração numa nova

“casa”, e considerando que as crianças e os jovens tendem a manter relações e a comunicar umas com as outras, pode afetar outras crianças colocadas noutras casas e comprometer o processo de acolhimento de outras crianças ainda na Grécia que, poderiam vir a ser recolocadas em Portugal.

Para as crianças já acolhidas em Portugal e atualmente em instituições de acolhimento, é imprescindível a definição de medidas duradouras e adequadas a cada criança, independentemente do local ou região do país onde se encontrem.

Em paralelo, é fundamental dotar as crianças com as ferramentas e competências adequadas para aprenderem, terem acesso a orientação e formação profissionais, integrarem-se e estabelecerem-se em condições de dignidade, tendo em conta os seus interesses e necessidades. Dado o perfil das crianças e jovens atualmente acolhidos, na sua maioria adolescentes rapazes, importa encontrar soluções que correspondam à sua expectativa, nomeadamente, quanto ao tipo de resposta social (e.g. apartamento de autonomização) e à orientação vocacional/profissional.

As crianças devem ser envolvidas na definição do seu projeto de vida e as suas opiniões tidas em conta, através da criação de oportunidades e mecanismos para um envolvimento efetivo. Importa também acautelar que o sistema de acolhimento preveja o acompanhamento dos projetos de vida e assegure o seu envolvimento no processo de integração social.

Estabelecimento de um procedimento multidisciplinar que preveja a determinação do interesse superior da criança e a identificação de soluções duradouras individualizadas, assegurando respostas atempadas e a salvaguarda da igualdade de oportunidades para todas as crianças.

4.2 DEFINIR UM PROGRAMA DE FORMAÇÃO ESPECIALIZADA E DIFERENCIADA

Os profissionais são um fator chave na intervenção com crianças não acompanhadas. A intervenção com crianças que podem ter passado por situações extremas e apresentar comportamentos desafiadores, pode ser difícil.

O Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas tem reforçado que os profissionais que tomam decisões com impacto na vida da criança e que estão envolvidos na determinação do seu interesse superior, devem ser devidamente especializados ou ter formação específica¹². Importa, assim, garantir que os profissionais envolvidos no sistema de proteção e acolhimento recebem formação especializada, aprofundada e contínua.

A capacitação de todos os atores envolvidos no projeto de recolocação deve ser planeada e ter em conta necessidades identificadas, envolvendo as próprias crianças e os técnicos no diagnóstico e prioridades de ação.

A qualidade do apoio prestado pelas Casas de Acolhimento desempenha um papel central no tipo de intervenção que as crianças recebem. A falta de homogeneidade e adequação da forma-

ção e das competências do pessoal de cada instituição podem constituir um risco na proteção e prestação de cuidados atempados e adequados às crianças com vulnerabilidades específicas. O apoio qualificado prestado pelas equipas melhora a qualidade dos processos e da tomada de decisão, levando a resultados mais positivos no interesse superior da criança.

Embora o seu impacto total e as consequências de longo prazo nas crianças e nos jovens não sejam claros, existem evidências que o impacto psicossocial e na saúde mental das crianças e dos jovens, resultante da separação das famílias e da mudança para uma nova cultura e realidade, poderá ser significativo. A UNICEF, enquanto organização com décadas de experiência de trabalho na área da saúde mental e apoio psicossocial em circunstâncias de guerra, desastres ambientais e outros eventos adversos, sabe que as experiências das crianças refugiadas, se não acauteladas adequadamente, terão um impacto duradouro no seu bem-estar e na sua vida futura.

Face ao exposto, os profissionais devem receber formação sobre a abordagem e os princípios básicos de Saúde Mental e Apoio Psicossocial (SMAPS). As Diretrizes do Comité Permanente Interagências das Nações Unidas (2007)¹³ apresentam uma orientação sobre como integrar as abordagens de intervenção em saúde mental e apoio psicossocial. É importante que estas abordagens, entre outros temas, sejam incluídas na formação contínua dos profissionais que trabalham nas Casas de Acolhimento ou que estão em contacto com as crianças não acompanhadas. Tal torna-se particularmente relevante, no sentido em que pode promover o bem-estar das crianças, reduzir e prevenir danos, aumen-

tar a resiliência e qualificar o cuidado que permitirá às crianças crescerem e desenvolverem-se plenamente.

Desta forma, a formação aos técnicos das Casas de Acolhimento deve incidir em várias áreas e dimensões, como: conhecimento básico da abordagem de direitos da criança, em particular da Convenção sobre os Direitos da Criança e a aplicação dos seus princípios (e.g. princípio da não discriminação e do interesse superior da criança); metodologias e abordagens específicas de intervenção com crianças não acompanhadas; mediação cultural; e intervenção em Saúde Mental e Apoio Psicossocial (SMAPS). A capacitação deve ser direcionada às equipas técnicas das Casas, bem como a parceiros da comunidade (escolas, forças de segurança, líderes comunitários, líderes religiosos) e representantes das entidades do Grupo Operativo Único e outras com competências na matéria (ACM, SEF, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, entre outras).

Definição de um programa de capacitação especializado, que inclua formações regulares e acompanhamento técnico contínuo junto das entidades públicas e privadas envolvidas no acolhimento e integração de crianças não acompanhadas.

4.3 DESENVOLVIMENTO DE PROTOCOLOS OU PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Parecem não ter sido elaborados protocolos ou diretrizes específicas que definam as responsabilidades e os procedimentos para a aplicação

e defesa dos direitos e salvaguardas especiais das crianças não acompanhadas, como tem sido defendido por várias entidades internacionais, incluindo a UNICEF.

É particularmente relevante o desenvolvimento de “Procedimentos Operacionais Padrão” (POP) ou protocolos que definam todo o processo de acolhimento e integração. Estes protocolos devem definir as metodologias, as abordagens e os procedimentos da intervenção, identificando, claramente, as responsabilidades dos vários atores (nacionais, internacionais, governamentais e não governamentais, e comunidades) para um procedimento nacional eficiente e eficaz desde o acolhimento à integração. A título de exemplo, refere-se o Guia da UNICEF “Core Commitments for Children in Humanitarian Action”¹⁴ que define os compromissos e os padrões de referência aos níveis organizacional, programático e operacional que a UNICEF se compromete a realizar em termos de cobertura, qualidade e equidade das ações humanitárias.

O estabelecimento destes protocolos, pode ter um impacto importante não apenas ao nível da gestão/governança do projeto, mas também na proteção e bem-estar das crianças, uma vez que os POP tendem a agilizar os processos e dar um sentido de previsão para as crianças e, portanto, potenciar o seu sentido de controlo.

A estrutura de um POP pode ter diferentes níveis. A nível internacional, pode definir as linhas orientadoras para a coordenação entre todas as entidades internacionais, clarificando papéis e responsabilidades. A nível nacional, mapeando todas as diferentes partes interessadas, pode esclarecer a governança e estrutura dos processos de tomada de decisão, bem como identifi-

car parceiros com funções e responsabilidades claras, tendo em conta o mandato, a capacidade e a relevância das mesmas.

A um terceiro nível, para cada Casa de Acolhimento e para a globalidade das Casas, podem ser definidos POP. Embora seja importante cada instituição ter a sua própria estrutura, procedimentos ou manual, permitindo flexibilidade e adaptação aos recursos existentes e às necessidades específicas, é importante que exista uma estrutura comum para todas as entidades, que defina padrões mínimos e contribua para a qualidade e consistência do serviço proporcionado às crianças, em todo o país.

Desenvolvimento de Procedimentos Operacionais Padrão construídos a partir das recomendações internacionais e das experiências colhidas em cada momento, que incluam os contributos de cada instituição, dos diferentes atores locais, nacionais e internacionais, e das crianças, no sentido de harmonizar e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

4.4 REFORÇAR O PROCESSO DE MONITORIZAÇÃO, A COORDENAÇÃO DE INFORMAÇÃO E OS MECANISMOS DE COLABORAÇÃO

Parece não existir uma estrutura coordenadora do acolhimento e integração de crianças não acompanhadas, que assegure a integração das respostas e a gestão eficaz da informação, para além da monitorização e avaliação dos proces-

sos que permita a análise da sua eficácia, eficiência e impacto.

A existência e o acesso a informação atualizada e atempada são essenciais para um planeamento operacional robusto e coordenado entre os vários parceiros, e a adoção de respostas adequadas e eficazes. Ainda, o estabelecimento de processos de monitorização, com a inclusão de indicadores para aferir a concretização dos objetivos e o impacto das políticas e dos programas, bem como o acesso a informação regulares e estruturados afiguram-se essenciais para a adoção de práticas sustentadas nas necessidades reais.

No caso do Comité Português para a UNICEF, as informações sobre o progresso do processo atual de recolocação, os desafios e lições aprendidas, quando conhecidos, foram recebidos através de meios informais.

Importaria, desta forma, avaliar os procedimentos atuais de gestão de informação e que grau de partilha de informação seria adequado criar para manter uma cooperação eficiente entre os parceiros (Casas de Acolhimento, entidades públicas, ONG ou Agências das Nações Unidas). Para o efeito, podem estabelecer-se reuniões regulares (quinzenais ou mensais) e relatórios de progresso que descrevam a situação atual e as necessidades das crianças, bem como dados atualizados sobre as medidas adotadas.

Recomenda-se, também, o estabelecimento de uma “Comunidade de Prática” (CdP) para aprendizagem contínua, orientação e troca de conhecimento entre os técnicos das Casas de Acolhimento. As CdP têm como objetivo criar um ambiente no qual os membros possam par-

tilhar as suas experiências, desenvolver e discutir áreas de interesse e construir um sentido de comunidade. As CdP tendem a ser criadas para permitir a troca de informações e conhecimentos e à medida que evoluem, podem ser usadas como ferramentas para melhorar a prática e facilitar a implementação de intervenções baseadas em evidências. As Comunidades de Prática podem permitir a partilha de práticas e conhecimentos estruturados, orientados por objetivos e baseados em evidências, adaptados às necessidades das crianças e às experiências individuais das mesmas.

A criação de uma CdP permitiria apoiar as equipas com informação relevante e adaptada às necessidades identificadas, promover a colaboração e partilha entre as várias entidades, e em última análise, contribuir para a melhoria da intervenção e integração das crianças e jovens não acompanhadas.

A operacionalização de uma CdP pode começar com uma reunião ou workshop para partilha das experiências e dos contextos de cada instituição de acolhimento. Podem ser também criados fóruns ou grupos de partilha online, que podem facilitar a identificação e disseminação de ferramentas e orientações, bem como funcionar como repositório de documentos relevantes.

As comunidades geralmente desempenham várias funções simultaneamente, podendo contribuir para identificar necessidades de formação e para o desenvolvimento de um programa contínuo de capacitação.

Desenvolvimento de um sistema de monitorização e avaliação do impacto das políticas e dos programas;

Criação de fóruns para a partilha de experiências e resultados da intervenção, como Comunidades de Prática, bem como instrumentos ou mecanismos de coordenação e colaboração, para robustecer a capacidade de apoiar e intervir junto das crianças abrangidas pelo Programa de Recolocação.

4.5 DEFINIR OS PROCEDIMENTOS PARA A NOMEAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO LEGAL ADEQUADA, IMPARCIAL E INDEPENDENTE PARA TODAS AS CRIANÇAS NÃO ACOMPANHADAS, EM RESPEITO PELO SEU INTERESSE SUPERIOR

Às crianças não acompanhadas, que por essa razão não têm pais ou cuidadores que possam exercer as responsabilidades parentais, quando chegam a Portugal é-lhes nomeado, pelo Tribunal, um curador/representante legal, que deverá promover o seu interesse superior¹⁵. Ao abrigo do Código Civil, essa responsabilidade é assumida pelas instituições de acolhimento das crianças que, à luz do Comentário n.º 6 do Comité dos Direitos da Criança, parecem não cumprir os requisitos necessários para o desempenho desse papel, podendo ter interesses conflitantes.

Acresce a esta situação o facto de não estar assegurada representação legal, por advogado ou ONG especializada, para efeitos do procedimento

de asilo. Esta representação, nos termos do Comentário n.º 6, distingue-se da representação por guardião (ou tutor/curador, no caso português).

Os procedimentos atuais também não são claros quanto à possibilidade de a criança pode objetar, submeter uma queixa ou pedir a substituição do seu representante¹⁶, um direito que lhe deve assistir.

Reconhece-se, contudo, que o Estado está a procurar rever os procedimentos existentes. O Plano Bianual de implementação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (2021/2022) prevê: “promoção da representação legal de crianças migrantes, requerentes de asilo ou refugiadas que seja acessível, adequada à idade, multidisciplinar e que dê resposta às necessidades jurídicas e outras da criança”.

Revisão dos processos de representação legal, assegurando que o representante legal da criança não acompanhada desempenha a sua função de forma adequada, imparcial e independente, defendendo e promovendo os seus direitos, em particular o seu interesse superior e o envolvimento efetivo no processo.

4.6 ADOTAR PROCEDIMENTOS QUE GARANTAM A PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS EM TODAS AS FASES DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E ACOLHIMENTO

Parece não ser clara a existência de procedi-

mentos que prevejam e promovam o efetivo envolvimento da criança, em particular da obrigação do Estado de assegurar “à criança a oportunidade de ser ouvida nos processos judiciais e administrativos que lhe respeitem” (Artigo 12, CDC).

A participação das crianças é um dos princípios fundamentais da Convenção sobre os Direitos da Criança, que afirma que as crianças têm o direito de expressar livremente as suas opiniões e devem ser criadas oportunidades para serem envolvidas em todas as questões que as afetam, tanto na escola, comunidade, serviços públicos, como em procedimentos judiciais. A criação de oportunidades potencia, ainda, o desenvolvimento do sentido de autoeficácia e controlo, tendo um impacto positivo no bem-estar psicossocial das crianças, especialmente em contextos de adversidade e incerteza.

Assegurar que as crianças têm oportunidades, espaço e informação necessária para ser envolvidas em todas as fases do processo. As suas opiniões devem ser ouvidas e tidas em consideração, desde o primeiro momento, incluindo durante o acolhimento residencial e na definição do projeto de vida.

5. Reflexão final

A escala do deslocamento forçado global está a desafiar os Estados e os sistemas de proteção e integração não apenas em Portugal, mas em todo o mundo. Esta é uma área de política pública complexa, com desafios para os quais não existem soluções diretas ou simples.

Tendo em conta os compromissos assumidos, o Estado português pode assumir um papel de liderança nesta área de política, reforçando a sua credibilidade global na área de direitos humanos e contribuindo para o sucesso dos processos de integração e acolhimento de migrantes e refugiados, a nível nacional e internacional.

O compromisso do Governo português, os progressos alcançados nos últimos anos em matéria de acolhimento e integração, bem como a crescente colaboração e abertura das entidades públicas às organizações da sociedade civil, não podem deixar de ser acompanhados por uma análise exigente, que assegure compromissos duradouros pelas crianças em situação de particular vulnerabilidade.

Desta forma, o presente relatório pretendeu, com base na informação disponível analisar as medidas adotadas e identificar recomendações para a melhoria da qualidade dos serviços. As fragilidades de que se dá conta no presente relatório relacionam-se, na sua maioria, com défices de planeamento e coordenação entre as várias áreas das políticas públicas e programas, bem como de escassez de monitorização das medidas e avaliação das decisões tomadas.

O Comité Português para a UNICEF acredita que esta mudança pode ser alcançada através da adoção de medidas, assentes na Convenção sobre os Direitos da Criança, que reforcem

a proteção das crianças não acompanhadas no país e que têm o potencial de contribuir, também, para a melhoria e reforço do sistema de proteção para todas as crianças em Portugal.

As recomendações apresentadas no relatório são, assim, aquelas que, no entender do Comité Português para a UNICEF, contribuem para uma resposta de qualidade, acessível e equitativa para a integração de crianças não acompanhadas em Portugal, designadamente:

- **Definir soluções duradouras, justificadas pelo interesse superior da criança**

Estabelecimento de um procedimento multidisciplinar que preveja a determinação do interesse superior da criança e a identificação de soluções duradouras individualizadas, assegurando respostas atempadas e a salvaguarda da igualdade de oportunidades para todas as crianças.

- **Definir um programa de formação especializada e diferenciada**

Definição de um programa de capacitação especializado, que inclua formações regulares e acompanhamento técnico contínuo junto das entidades públicas e privadas envolvidas no acolhimento e integração de crianças não acompanhadas.

- **Desenvolvimento de Protocolos ou Procedimentos Operacionais Padrão**

Desenvolvimento de Procedimentos Operacionais Padrão, construídos a partir das recomendações internacionais e das experiências colhidas em cada momento, que incluam os contributos de cada instituição, dos diferentes atores locais, nacionais e in-

ternacionais, e das crianças, no sentido de harmonizar e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

- **Reforçar o processo de monitorização, a coordenação de informação e os mecanismos de colaboração**

Desenvolvimento de um sistema de monitorização e avaliação do impacto das políticas e dos programas;

Criação de fóruns para a partilha de experiências e resultados da intervenção, como Comunidades de Prática, bem como instrumentos ou mecanismos de colaboração, para robustecer a capacidade de apoiar e intervir junto das crianças abrangidas pelo Programa de Recolocação.

- **Definir os procedimentos para a nomeação de representação legal adequada, imparcial e independente para todas as crianças não acompanhadas, em respeito pelo seu interesse superior**

Revisão dos processos de representação legal, assegurando que o representante legal da criança não acompanhada desempenha a sua função de forma adequada, imparcial e independente, defendendo e promovendo os seus direitos, em particular o seu interesse superior e o envolvimento efetivo no processo.

- **Adotar procedimentos que garantam a participação das crianças em todas as fases do processo de integração e acolhimento**

Assegurar que as crianças têm oportunidades, espaço e informação necessária para

ser envolvidas em todas as fases do processo. As suas opiniões devem ser ouvidas e tidas em consideração, desde o primeiro momento, incluindo durante o acolhimento residencial e na definição do projeto de vida.

6. Referências bibliográficas

¹ A Convenção sobre os Direitos da Criança –

https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf

² UNHCR (2020). Global trends 2019 - <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>

³ UNHRC, UNICEF & IOM (2020). Refugee and Migrant Children in Europe – Overview of trends 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/neu/40483-refugee-and-migrant-children-in-europe.html>

⁴ UNHCR (2020). Explainer: Relocation of unaccompanied children from Greece to other EU countries. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/children/5f0842ad4/explainer-relocation-unaccompanied-children-greece-other-eu-countries.html>

⁵ UNICEF (2021). Refugee and Migrant Response in Europe Humanitarian Situation Report No. 39. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/97056/file/Refugee-and-Migrant-Response-in-Europe-SitRep-31-March-2021.pdf>

⁶ UNICEF Comité Espanhol (2016). El Sistema de acogida y los niños refugiados en España – Análisis y propuestas desde la óptica de los derechos de la infancia; UNICEF France, UNICEF UK & Fondation EDF (2016). Neither safe nor sound. Unaccompanied children on the coastline of the English Channel and the North Sea.

⁷ UNICEF France, UNICEF UK & Fondation EDF (2016). Neither safe nor sound. Unaccompanied children on the coastline of the English Channel and the North Sea.

⁸ UNICEF UK (s/d). The Refugee Crisis in Europe. The UK's role in protecting the rights of unaccompanied and separated children.

⁹ UNICEF Spain, UNICEF France (2020): Beyond Survival. Improving intervention in Europe with Unaccompanied and Separated Migrant Children who fall through the protection system. Madrid: Unicef Spain.

¹⁰ Idem

¹¹ UN General Assembly (2010). Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution / adopted by the General Assembly.

¹² Comité dos Direitos da Criança (2019). Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic report of Portugal. Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC_C_PRT_CO_5-6_37295_E.pdf

¹³ Inter-Agency Standing Committee (2007). IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-force-mental-health-and-psychosocial-support-emergency-settings/iasc-guidelines-mental>

¹⁴ UNICEF (2020). Core Commitments for Children in Humanitarian Action. Disponível em: [https://www.unicef.org/media/87611/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20\(English\).pdf](https://www.unicef.org/media/87611/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20(English).pdf)

¹⁵ Rodrigues, A. M. (2019). O superior interesse da criança migrante e a parametrização da ação do Estado na Gestão das Migrações.

¹⁶ Idem

