

Parecer

à Estratégia Nacional para os Direitos da Criança

2019-2022

janeiro 2020

unicef  para todas as crianças



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS
PARA OS REFUGIADOS



apsi associação
para a promoção
da segurança infantil



A. Nota introdutória

1. O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social colocou em debate público o documento “Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2019-2022” (ENDC), a 20 de novembro 2019. Um conjunto de oito organizações da sociedade civil – UNICEF Portugal, Aldeias de Crianças SOS, Conselho Português para os Refugiados (CPR), Associação Nacional de Intervenção Precoce (ANIP), Associação para a Promoção da Segurança Infantil (APSI), EAPN Portugal/Rede Europeia Anti-Pobreza, FENACERCI/Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social e AMI/Assistência Médica Internacional – tomaram a iniciativa de proceder à sua análise, emitindo o parecer que se enuncia nos pontos que se seguem.
2. As referidas organizações salientam a relevância do documento, como fundamentado em estudos, pareceres e recomendações nacionais e internacionais, ao longo das últimas décadas, com particular incidência nas Observações Finais do Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas de 2014 e 2019ⁱ. As organizações sublinham também a importância do documento, que apresenta uma compilação das medidas e ações previstas ou já em execução em matéria de infância e juventude em Portugal e a oportunidade da discussão que suscita, colocando a criança e os seus direitos no centro do debate político.
3. A existência de uma estratégia nacional para os direitos da criança tem o potencial de servir como referencial estruturante para a aplicação dos direitos da criança nos próximos anos e a sua monitorização, assim como uma oportunidade de promover uma visão holística da criança e o trabalho integrado entre as diferentes entidades, públicas e privadas.
4. Entende-se, ainda, que a necessidade de reflexão sobre a pertinência, adequação e utilidade da Estratégia não se esgota com a sua aprovação, porquanto as condições para a sua operacionalização, incluindo o envolvimento de todas as partes interessadas e as suas implicações organizativas, o estabelecimento de metas concretizáveis e reais e respetiva monitorização e avaliação do progresso, deverão ser objeto de análise e debate futuros.
5. O presente parecer estrutura-se em duas partes: uma primeira em que se efetua uma apreciação global do documento, tendo em conta as recomendações do Comité dos Direitos da Criançaⁱⁱ e de seguida, apresenta recomendações, à luz das Observações Finais do referido Comité ao Estado português em 2019.

B. Apreciação global da Estratégia Nacional

6. O documento “Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2019-2022” apresenta um enquadramento internacional e nacional que fundamenta a sua pertinência e o compromisso do Estado português em promover a aplicação e o respeito pela Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC). Ao enunciar as recomendações do Comité dos Direitos da Criança, já da década de 90, reflete, contudo, constrangimentos que têm dificultado a adoção de um documento global e de direitos da criança ao longo dos últimos anos em Portugal.
7. O Comité dos Direitos da Criança reitera, no seu Comentário Geral n.º 5, a importância de os Estados-Parte da CRC desenvolverem estratégias nacionais para os direitos da criança. A análise geral à proposta de ENDC, que se segue, baseia-se nas recomendações do referido Comité para tais estratégias: visão global e holística, governação e parcerias, orçamento, planos anuais e crianças de grupos vulneráveis.

Visão global e holística

8. Os princípios enunciados no documento estabelecem um quadro referencial que procura orientar a aplicação da CDC em Portugal. Contudo, e tendo em conta a recomendação do Comité dos Direitos da Criança de adoção de uma “estratégia nacional unificadora, global e assente nos direitos”¹, o

ⁱ Committee on the Rights of the Child – Concluding Observations, disponível em: <https://shorturl.at/forvW>

ⁱⁱ Committee on the Rights of the Child (2003). General comment 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child. Disponível em: <https://www.ohchr.org/>.

enfoque da Estratégia é colocado na assistência às famílias e às crianças e num conjunto de medidas setoriais existentes, aparentemente sem um fio condutor baseado na CDC e sem comportarem alterações significativas de abordagem ou de gestão de políticas públicas com impacto na vida das crianças.

9. O Comité dos Direitos da Criança encoraja os Estados a identificar metas alcançáveis e reais nas suas Estratégias Nacionais. A formulação e os níveis de especificidade das metas são particularmente cruciais para a monitorização e avaliação eficazes. No entanto, na presente ENDC, o âmbito das medidas e dos objetivos operacionais e respetivas metas não permite, por vezes, aferir a concretização dos objetivos estratégicos e dos direitos da criança, na medida em que identifica ações ou quantidade de ações e não qualquer tipo de mudança na sequência das mesmas (a título ilustrativo, refere-se a medida 9.6. 'qualificação do sistema de acolhimento residencial' que tem como uma das metas, para 2021, a realização de sete ações).

Governança e parcerias

10. A governação da Estratégia proposta assenta em dois níveis, o que poderá dificultar a decisão política e o rigoroso acompanhamento e avaliação da ENDC. O nível de controlo político é limitado (centrado no MTSSS e na CNPDPCJ), dado que o cumprimento dos direitos da criança ultrapassa o MTSS. Por isso, entende-se que o modelo de governação deveria incluir apenas uma Comissão, presidida ao mais alto nível do Governo, como previsto nas recomendações do Comité dos Direitos da Criança, com responsabilidades de coordenação, implementação, monitorização e avaliação, facilitando a concretização das intervenções em todas as áreas e conferindo maior relevância às questões da infância e adolescência. Representantes de todo o executivo e, desejavelmente, de todos os órgãos de soberania (como o Parlamento e as Magistraturas Judicial e do Ministério Público), devem ser envolvidos num mecanismo de coordenação e monitorização eficaz.
11. Apenas de modo pontual são referidos outros atores, para além das entidades governamentais, como as crianças e as organizações não governamentais. Não será, todavia, de menosprezar a sua importância como parceiros relevantes e interessados em todas as fases da Estratégia, desde a conceção à avaliação do impacto. A adoção de uma metodologia participativa neste tipo de processos, com o envolvimento de instituições de direitos humanos, organizações da sociedade civil, crianças e famílias, permitiria fundamentar a dimensão global, a recolha de vários olhares e perspetivas, e a identificação de necessidades e prioridades, reforçando o espírito da CDC.

Orçamento

12. A efetiva operacionalização de uma estratégia nacional implica a existência de recursos humanos e financeiros adequados para que a mudança na vida das crianças seja sustentada e duradora. Face ao documento apresentado, a orçamentação não é, porém, clara. No documento, o Plano Nacional Plurianual apresenta rubricas para algumas ações específicas, não ficando clara a dotação global ou anual da ENDC e o investimento em áreas cruciais, como são a educação ou a participação das crianças.

Planos anuais

13. Relembrando o Comentário n.º 5 do Comité dos Direitos da Criança relativo à importância de planos nacionais setoriais, dada a natureza dos objetivos operacionais e respetivos indicadores presentes no Plano Nacional Plurianual, não será possível realizar uma avaliação relativa à concretização dos objetivos estratégicos ou aferir se o direito da criança estará a ser cumprido. No sentido de avaliar a concretização de mudanças e da aplicação dos direitos da criança, os indicadores deveriam centrar-se, por exemplo, em "taxas de cobertura" ou "acesso a (...)".

Crianças de grupos vulneráveis

14. Não obstante a universalidade, indivisibilidade e interdependência de direitos, que fundamentam a visão holística da criança, podem ser priorizadas estratégias e ações para garantir direitos no contexto dos recursos disponíveis e das necessidades identificadas. A presente ENDC não identifica medidas desagregadas por diferentes grupos de crianças, nem os impactos potencialmente diferenciadores na

vida das crianças, em particular das que vivem em situação mais vulnerável, como crianças de etnia cigana, refugiadas ou requerentes de asilo, com deficiência ou em situação de pobreza ou exclusão social.

15. Em linha com o exposto, a adoção da perspetiva da criança na sua 'globalidade', reconhecendo a natureza multidimensional de todos os aspetos da vida das crianças e de que todas as partes da vida das crianças estão interligadas, pode ter implicações na formulação de políticas públicas e na integração das políticas, programas e dos serviços relacionados com as crianças. Na ausência desta perspetiva, entende-se que a operacionalização da ENDC deve ser revista para que possa orientar as opções dos decisores políticos em torno dos direitos das crianças e a sua efetiva integração e consequentemente, um impacto real na vida das 1,8 milhões de crianças que vivem em Portugal, e as suas famílias.

C. Recomendações à luz da Convenção sobre os Direitos da Criança

16. Na sequência destas considerações gerais, as organizações envolvidas identificam três aspetos que consideram fundamentais na apreciação da ENDC:

- a) **A explicitação da fundamentação e do contexto** que está subjacente à escolha das prioridades e respetivos objetivos estratégicos;
- b) **O reforço da importância dos princípios gerais da Convenção sobre os Direitos da Criança**, como fundamento para a aplicação dos direitos;
- c) **A revisão dos mecanismos de operacionalização**, de forma a garantir a adequação dos princípios da CDC aos objetivos, bem como a extensão e pertinência dos compromissos às necessidades e aos contextos.

a) No que respeita à fundamentação e metodologia:

17. O documento não clarifica o diagnóstico e os dados que fundamentam as prioridades propostas. Considera-se, contudo, crucial o conhecimento da realidade para a definição informada de objetivos, estratégias e metas, bem como das prioridades de intervenção, e para a criação de um sistema relevante de monitorização e avaliação de resultados e impactos.
18. É fundamental ainda, neste campo, que uma estratégia unificadora e global tenha espelhada uma visão integrada e assente na CDC, com a identificação clara das mudanças estratégicas a promover na vida das crianças, servindo como unificadora das várias prioridades e orientações nacionais. Esta dimensão é particularmente crucial em estratégias, como a presente, que pretendem, simultaneamente, reduzir a pobreza infantil e a retenção e desistência escolar, ou promover uma educação inclusiva e a inclusão de crianças com deficiência, que não podem ser alcançados em separado. Reconhecendo os sistemas complexos e a interação entre fatores de risco e recursos, a Estratégia Nacional deve orientar e fomentar a intervenção integrada e multidisciplinar das diferentes entidades envolvidas na sua execução.
19. A fim de evitar uma indesejável proliferação de documentos de planeamento e estratégia em todas estas áreas, com os correspondentes mecanismos de coordenação e monitorização, os planos/estratégias adotados ou pendentes de elaboração e que visam especificamente crianças, deveriam também ser integrados na ENDC.

b) No que respeita à importância dos princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança:

20. Não discriminação – a aplicação deste princípio deve orientar a atenção e os recursos do Estado para as crianças em situação mais vulnerável e ser aplicado na conceção das medidas, no processo de recolha de dados e na resposta/intervenção. Reforçando as Observações do Comité dos Direitos da Criança (para. 16)², o Estado Português deve garantir que todos os atores estão sensibilizados para responder às situações de preconceito e discriminação, como as que afetam as crianças com deficiência, requerentes de asilo, de minorias étnicas, religiosas ou outras, e outras situações baseadas na orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais, com especial atenção às raparigas de uma forma geral e em todos estes grupos. Na ENDC, não parecem

estar incluídas todas estas situações de vulnerabilidade para as quais é recomendada uma atuação estratégica.

21. Interesse superior da criança – o Comité dos Direitos da Criança recomenda que o interesse superior da criança seja incorporado em todas as políticas, programas e projetos relevantes e que tenham um impacto direto ou indireto na criança, criando procedimentos e critérios para a sua determinação, nomeadamente, na conceção e análise de leis e políticas (para. 18)³. Desta forma, recomenda-se que sejam estabelecidos processos regulares e permanentes de avaliação de impacto das leis e políticas nos direitos da criança, tendo como condição primordial o interesse superior da criança (por exemplo, à semelhança da avaliação do impacto de género na preparação do processo legislativo). Mais se acrescenta, que a efetiva aplicação do princípio do interesse superior da criança implica o envolvimento das instituições judiciais, como o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria Geral da República, a Provedoria de Justiça ou o Centro de Estudos Judiciários.
22. Direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento – reconhecendo a importância de a escola ser um local seguro e promotor do desenvolvimento saudável, definido no OE-2, a criação de ambientes seguros para que cada criança possa crescer e desenvolver-se plenamente deve ter em conta outras dimensões e contextos da vida da criança, bem como os maiores riscos e ameaças ao bem-estar da criança. À luz das recomendações do Comité dos Direitos da Criança (para. 19)⁴, recomenda-se a adoção de um Plano de Ação para a Segurança Infantil, integrando a prevenção dos acidentes com crianças, numa abordagem holística do problema, contemplando os vários contextos (rodoviário, espaços de jogo e recreio, atividades recreativas e desportivas, e casa).
23. Dada a importância do desenvolvimento nos primeiros anos de vida, e tendo em conta o Comentário Geral n.º 7 do Comité dos Direitos da Criançaⁱⁱⁱ, também a intervenção precoce na infância deveria ter maior visibilidade enquanto medida política e estruturante na promoção dos direitos e na vida das crianças mais vulneráveis, quer devido a fatores de risco, quer a condições de deficiência. É crucial reforçar a coordenação intersectorial do sistema integrado de intervenção precoce, assente em perspetivas transversais e na importância dos primeiros anos de vida.
24. Respeito pela opinião da criança – o OE-11 inclui um conjunto de ações para a criação de mecanismos de auscultação e participação, não sendo claro de que forma se aplicará o direito da criança a ser ouvida e ter a sua opinião tida em consideração em assuntos que lhe dizem respeito. Para a aplicação do princípio da Convenção e do seu artigo 12, assumindo as Observações do Comité (para. 20)⁵, recomenda-se a criação de mecanismos para que cada criança seja ouvida nos processos de instância penal, civil ou administrativa que as afetam e nos processos de elaboração de políticas públicas, bem como a formação dos profissionais dos setores judicial, social, educação e saúde.

c) No que respeita à operacionalização e seguindo as áreas/clusters da CDC^{iv}:

i. Medidas gerais de aplicação

Recolha de dados

25. Relembrando o Comentário Geral n.º 5 (2003) e as recomendações anteriores (CRC/C/PRT/3-4, para. 18), o Comité dos Direitos da Criança encoraja o Estado português a agilizar a reforma do seu sistema de recolha de dados sobre crianças, para assegurar uma recolha de informação desagregada e que cubra todas as áreas da CDC (para. 11, a)⁶.
26. Saúda-se a criação de um 'Observatório dos Direitos da Criança', contudo, o modelo escolhido para a sua operacionalização pode não garantir a isenção e autonomia desejáveis para uma recolha de dados coordenada e global. A constituição de um observatório deverá depender de outra estrutura e alicerçar-se em critérios de independência, transversalidade e imparcialidade, para que os dados e

ⁱⁱⁱ Committee on the Rights of the Child (2003). General Comment No. 7 (2005), Implementing child rights in early childhood. Disponível em: <https://www.ohchr.org/>

^{iv} Clusters da Convenção sobre os Direitos da Criança, disponível em: <https://www.unicef-irc.org/CRC/cluster/>.

os indicadores sejam partilhados por todos os ministérios e utilizados na formulação, monitorização e avaliação de políticas, programas e projetos para a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança (para. 11, b)⁷.

Formação

27. No âmbito da formação académica e profissional, devem ser assumidos objetivos mais ambiciosos na ENDC, nomeadamente, de garantir formação inicial obrigatória em direitos da criança e/ou direitos humanos em geral, de juizes, magistrados do ministério público, advogados, agentes policiais, educadores, psicólogos, técnicos de serviço social, jornalistas, entre outros, como previsto nas recomendações internacionais (para. 13)⁸. É essencial assegurar que a sociedade em geral e em particular os profissionais que trabalham com e em prol das crianças, estejam mais conscientes das obrigações que lhes incumbem ao nível da promoção e proteção dos direitos da criança.

ii. Definição de criança

28. A ENDC distingue crianças e jovens, e inclui medidas para pessoas até aos 25 anos. É de reconhecer e valorizar o reconhecimento de que a maioridade não é automática, bem como a complexidade dos processos de transição para a vida adulta. No entanto, a utilização do conceito de “jovem” (pessoa entre os 13 e os 25 anos) na ENDC, parcialmente coincidente com o de “criança”, afigura-se problemática e suscetível de prejudicar o grau de proteção que deverá ser, imperativamente, concedido a todas as crianças, até aos 18 anos, nos termos da CDC.

29. Um segundo aspeto diz respeito às discrepâncias normativas na lei portuguesa em relação à idade e do seu entendimento de criança, como é o caso do casamento, como referido pelo Comité dos Direitos da Criança (para. 15⁹). Entre 2016 e 2018, casaram, oficialmente, 393 crianças em Portugal, entre os 16 e os 17 anos, sendo crescente a tendência nestes três anos. O casamento antes dos 18 anos tem consequências negativas no desenvolvimento e no futuro dos jovens. A probabilidade de terminarem o ensino obrigatório diminui e no caso particular das raparigas, ficam mais expostas a situações de violência doméstica e gravidez na adolescência.

30. Assumindo o compromisso de adequar a legislação nacional à Convenção sobre os Direitos da Criança (OE-14), recomenda-se a alteração do enquadramento legal para impossibilitar o casamento antes dos 18 anos.

iii. Direitos e liberdades civis

31. O OE-12 prevê ações relacionadas com a cidadania digital e eventual exigência de comunicação às autoridades da existência de *sites* pornográficos. Atendendo às recomendações do Comité (para. 22)¹⁰, entende-se premente uma revisão ou análise mais abrangente dos riscos associados ao uso das tecnologias e a criação de mecanismos para a denúncia e resposta a situações de violação dos direitos no mundo digital.

iv. Violência contra as crianças

32. A ENDC inclui algumas ações no âmbito da sensibilização e formação em áreas específicas da violência. Contudo, a integração entre as medidas e o seu alcance são reduzidos, pela diversidade e quantidade de atores e contextos envolvidos, a abrangência e profundidade dos problemas/tipos que pretende abordar e a dimensão temporal das metas. A avaliação do sucesso e impacto da sua implementação dependerá de uma efetiva recolha de dados reais sobre a realidade em Portugal e considera-se que os indicadores propostos (como o ‘número de ações concretizadas’) não permitirá medir o impacto da estratégia na diminuição da violência contra as crianças.

33. A negligência e a exposição a comportamentos violentos, como a violência doméstica, comprometem o bem-estar e desenvolvimento da criança. As crianças sujeitas a maus-tratos (físicos, emocionais, negligência ou abuso sexual) podem apresentar dificuldades de aprendizagem, baixo rendimento escolar e baixa autoestima, bem como replicar padrões de violência no futuro.

34. Desta forma, a Estratégia Nacional deve promover uma visão integrada da situação da criança e orientar uma maior ambição na estruturação de serviços especializados de apoio à família e na qualificação dos técnicos com atuação direta. Uma visão mais concertada sobre o fenómeno da violência implica o reforço da sensibilização e formação (para profissionais e para a comunidade com um nível de risco baixo ou inexistente) e a adoção de uma abordagem preventiva, que deverá incluir a dimensão da intervenção familiar de origem, na qual se manifestam, muitas vezes, as lacunas relacionais e dinâmicas de origem nas formas deturpadas da relação com o outro. Torna-se fundamental, também, uma intervenção familiar robusta, reparadora e capacitada com as famílias de elevado risco.
35. As organizações recomendam, por isso, que a ENDC oriente as medidas de prevenção e intervenção em casos de violência contra as crianças e preveja, explicitamente, à luz das Observações Finais do Comité dos Direitos da Criança (para. 23, 24, 26 e 28)¹¹, um diagnóstico rigoroso e abrangente da violência contra as crianças em Portugal, criando mecanismos de recolha de dados desagregados (incluindo a tipologia de deficiência e contexto), por forma a que se conheça a realidade da violência contra as crianças na sua globalidade. Importa, também, definir medidas para eliminar os castigos corporais e assegurar a prevenção e intervenção precoce em casos de violência doméstica, abuso e negligência; promover a criação de um mecanismo independente de inquérito em casos de abuso sexual e mecanismos que evitem a vitimização secundária da criança e garantam o apoio adequado às vítimas; e por fim, medidas de erradicação da mutilação genital feminina.

v. Ambiente familiar e cuidados alternativos

36. A ENDC prevê algumas medidas que são de saudar, mantendo-se, no entanto, a perceção de necessidade de maior concertação quanto à visão e sua estratégia em matéria de acolhimento.
37. Tendo em conta as recomendações internacionais, a intervenção das organizações e as boas práticas estudadas ao nível académico, é crucial caminhar no sentido da promoção de um ambiente familiar securizante e protetor e uma resposta em cuidados alternativos focada na efetiva reparação do trauma e na maior proximidade com um contexto familiar regular.
38. Sublinhando a família como a base fundamental de trabalho e intervenção, é essencial adotar uma estratégia que torne mais evidente a importância de assegurar uma intervenção robusta em famílias em situações vulneráveis e, portanto, mais ambiciosa na estruturação de serviços de apoio à família. Por exemplo, uma aposta mais evidente na consolidação da prevenção pela mediação, reparação de dinâmicas e empoderamento nas e das famílias. Sendo necessário, em fim de linha, recorrer a formas de cuidado alternativo, é fundamental investir na qualidade das estruturas deste cuidado, nos seus variados formatos, e na sua monitorização e acompanhamento, assegurando uma componente qualitativa (relativa às dimensões reparadora e terapêutica), e não focado apenas em indicadores estatísticos anuais.
39. Sendo consensual a primazia do acolhimento familiar sobre a institucionalização das crianças retiradas às suas famílias, é crucial que, até 2022, à luz das recomendações do Comité (para. 31 e 32)¹², o Estado português assuma o compromisso de adotar um plano de desinstitucionalização, com metas e objetivos precisos e a implementação de medidas de melhoria da qualidade do sistema de acolhimento, que se quer de cariz familiar. Ainda, assegure o acompanhamento e capacitação das famílias de origem e a existência de um número de famílias de acolhimento adequado por todo o território.

vi. Deficiência, saúde e bem-estar fundamental

Deficiência

40. O OE-6 não contempla uma abordagem integrada e uma resposta às necessidades atuais das crianças com deficiência ou alterações de desenvolvimento.
41. A falta de recursos do Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância tem afetado negativamente o apoio prestado às crianças, o que tem sido especialmente prejudicial para o bem-

estar de crianças com deficiências graves ou múltiplas^v. Não obstante os desenvolvimentos significativos que têm ocorrido ao longo dos anos na evolução da Intervenção Precoce na Infância (IPI), há assimetrias significativas no país em termos de cobertura e de qualidade das intervenções, com limitações e dificuldades que subsistem ou que até mesmo se agravaram^{vi} e que são determinantes para a eficácia dos serviços prestados e da garantia dos direitos das crianças, incluindo do princípio da não discriminação.

42. Relembrando a recomendação do Comité dos Direitos da Criança (para. 33)¹³, reforça-se a necessidade de adoção de uma estratégia abrangente para a inclusão das crianças com deficiência, envolvendo as próprias crianças e suas famílias, com alocação adequada de recursos humanos, financeiros e técnicos. Em particular, no âmbito do Sistema Nacional de Intervenção Precoce, recomenda-se o reforço da coordenação intersectorial, a formação e supervisão adequadas dos profissionais e criação de mecanismos de monitorização e avaliação da qualidade e eficácia dos Programas de IPI.
43. As CPCJ devem assegurar uma intervenção de qualidade e especializada às crianças e famílias com deficiência intelectual e multideficiência, atendendo às especificidades desta população, nomeadamente na área da acessibilidade cognitiva. Na resposta às crianças com perturbação mental grave ou com perturbação grave de desenvolvimento e estruturação da personalidade e sem adequado apoio familiar, recomenda-se a criação de condições nas estruturas existentes da comunidade para que possam dar resposta a estes casos, e não a criação de novas estruturas.
44. Aplicando o princípio da não-discriminação às medidas relacionadas com a igualdade de oportunidades e o acesso à cultura, deveria ser dada atenção, por exemplo, às crianças com deficiência intelectual e/ou multideficiência, com a promoção de mecanismos de acessibilidade cognitiva, por exemplo a leitura fácil que sejam facilitadores da participação das crianças; e promover a acessibilidade cognitiva à cultura, nomeadamente através de ferramentas de leitura fácil.

Saúde

45. Em 2017, registou-se um aumento do número e gravidade dos casos clínicos na área da saúde mental da infância e adolescência^{vii} e tem-se verificado escassez de recursos para responder às necessidades específicas de cuidados na infância e adolescência, bem como, um número reduzido de psicólogos (rácio de 1/1.645 alunos)^{viii} e de respostas na comunidade para a necessária intervenção.
46. Neste âmbito, salienta-se a preocupação dada às questões da saúde mental e ao alargamento dos serviços de psiquiatria, recomendando-se o compromisso com a universalização do atendimento pediátrico em saúde mental e adequada alocação de recursos aos serviços de saúde mental (para. 35)¹⁴.

Bem-estar fundamental/ pobreza infantil

47. No que respeita ao “combate à pobreza”, previsto no OE-1, o Estado prevê a aplicação da majoração do abono de família em função da idade e a facilitação dos processos de atribuição de prestações sociais.
48. A pobreza tem um impacto negativo no desenvolvimento das crianças e pode reduzir as suas oportunidades de adquirirem as experiências, competências e qualificações necessárias para uma vida plena. As intervenções centradas na criança, e não apenas na família e nos seus rendimentos, contribuem para promover a resiliência da criança e quebrar ciclos de pobreza.
49. As medidas centradas na distribuição de rendimentos, como o aumento dos valores do abono de família, não permitirão baixar os níveis de pobreza infantil, que persistem altos em Portugal. As

^v Pinto, P. C., Pinto, T. J. & Teixeira, D. (2014). Relatório sobre Portugal para o Estudo sobre as políticas dos Estados-Membros relativas a crianças com deficiência. Bruxelas: Parlamento Europeu.

^{vi} Associação Nacional de Intervenção Precoce (2016). Práticas recomendadas em intervenção precoce na infância: um guia para profissionais. Coimbra: Associação Nacional de Intervenção Precoce.

^{vii} Serviço Nacional de Saúde (2017). Relatório da Avaliação do Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e propostas prioritárias para a extensão a 2020.

^{viii} Ordem dos Psicólogos (s/d). Visão da OPP para o Futuro dos Psicólogos no Sistema Público de Educação.

crianças apresentam-se como o grupo com maior vulnerabilidade à pobreza ou exclusão social e à pobreza monetária, situação recorrente desde 2007 para o risco de pobreza e de 2008 para o risco de pobreza ou exclusão social. Em 2018, 21.9% das crianças estavam em situação de pobreza ou exclusão social e 19% estavam em risco de pobreza monetária^{ix}. Cerca de 28.3% dos agregados compostos por um adulto e pelo menos uma criança encontra-se em risco de pobreza monetária em Portugal^x. Nos agregados compostos por 2 adultos e com 3 ou mais crianças o valor sobe para 31.6%.

50. Para as crianças, viver numa situação de pobreza é mais do que escassez de rendimentos, porque significa também falta de oportunidades e de expectativas, dificuldades no acesso a recursos culturais e educativos, de habitação e infraestruturas, serviços de proximidade, recursos da comunidade ou de tempo e cuidados parentais. Uma abordagem à pobreza baseada nos direitos da criança apela a uma alteração de paradigma e análise das causas e fatores multidimensionais e consequentemente, a uma resposta holística que inclua, entre outras: medidas destinadas a aumentar o rendimento das famílias, o acesso a serviços sociais, a educação e saúde de qualidade desde os primeiros anos de vida, intervenção precoce, transportes e mobilidade, e à melhoria das condições de habitabilidade.
51. O Governo português tem assumido, publicamente, o seu compromisso, entre outros, com o combate às desigualdades e à pobreza, a erradicação das situações habitacionais indignas e a promoção do sucesso, a inclusão e a qualidade de educação para todos.
52. Como tal, e atendendo às Recomendações do Comité (para. 39)¹⁵, recomenda-se ao Estado que proceda a um processo de consulta com as famílias, crianças e organizações da sociedade civil sobre a pobreza infantil no sentido de identificar as ações prioritárias e definir um plano de ação assente nos direitos, tendo em consideração, em particular, as crianças de etnia cigana e famílias monoparentais, numerosas e com crianças com deficiência. Ainda, recomenda-se a elaboração de estudos que se centrem no fenómeno multidimensional da pobreza, e não apenas na pobreza de rendimentos da família, partindo do ponto de vista das crianças e, dessa forma, focando a análise nas suas especificidades e nas dimensões que afetam a sua vida (escolaridade, condições de habitação, saúde e inserção social).

vii. Educação, lazer e atividades culturais

Educação

53. Reconhece-se o compromisso com a redução da taxa de retenção e desistência no ensino básico. Contudo, o sucesso escolar de alguns grupos de crianças, como as crianças de etnia cigana, continua a preocupar. Apesar do aumento do número de crianças de etnia cigana a frequentar a educação pré-escolar e o ensino básico nos últimos anos, as taxas de frequência e conclusão no ensino secundário continuam baixas^{xi} (no ano letivo 2016/2017, estavam inscritos 10.762 alunos no ensino básico e 256 no ensino secundário – termo da escolaridade obrigatória)^{xii}.
54. O Comité dos Direitos da Criança (para. 40)¹⁶ recomenda ao Estado, o que aqui se reitera, aumentar o acesso de crianças de etnia cigana à educação, em particular ao ensino secundário, bem como assegurar uma educação de qualidade para crianças refugiadas, migrantes e outras, reforçando também a importância de incorporar os direitos da criança no currículo escolar de todos os níveis de educação¹⁷.

Atividades culturais

55. A proposta de acesso aos bens culturais por parte de crianças tem uma dimensão territorial, diversidade de participantes e abrangência dos temas reduzido, sem qualquer referência ao Plano Nacional das Artes 2019-2024. Recomenda-se, desta forma, que as medidas previstas para promover

^{ix} INE (2018). Rendimento e Condições de Vida. Disponível em: <https://www.ine.pt/>

^x Eurostat, EU-SILC (2018). People at risk of poverty or social exclusion. Disponível: <http://shorturl.at/exCG4>

^{xi} Direção-Geral da Educação (2019). Promover a Inclusão e o Sucesso Educativo das Comunidades Ciganas - Guião para as Escolas. Lisboa, Ministério da Educação/Direção-Geral da Educação (DGE).

^{xii} Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2018). Perfil Escolar da Comunidade Cigana.

o acesso à cultura sejam revistas, no sentido de incluir uma visão mais abrangente e refletir os compromissos espelhados nos planos nacionais.

viii. Medidas especiais de proteção

Crianças requerentes e beneficiárias de proteção internacional

56. A Convenção sobre os Direitos da Criança aplica-se a todas as crianças sem distinção, incluindo devido ao seu estatuto migratório. Não obstante, a Convenção reconhece, no seu artigo 22, a necessidade de medidas de proteção e apoio específicas a crianças refugiadas e requerentes de asilo, à luz da sua particular vulnerabilidade.
57. Saudando os esforços e compromissos políticos assumidos pelo Estado Português no âmbito da proteção internacional, e sem prejuízo das referências à prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e à oferta curricular de Português Língua Não Materna para alunos migrantes, nota-se que a ENDC não prevê qualquer ação/medida específica destinada a proteger e apoiar especificamente crianças requerentes e beneficiárias de proteção internacional. Nos últimos anos tem-se registado um aumento significativo do número de pedidos de proteção internacional registados em Portugal, uma das áreas de enfoque das recentes Observações dirigidas ao Estado Português pelo Comité dos Direitos da Criança (para. 42)¹⁸ e pelo Comité contra a Tortura¹⁹.
58. Garantir a eficácia e justeza do sistema de asilo nacional, incluindo através de garantias adequadas para as crianças requerentes e beneficiárias de proteção internacional é essencial para a salvaguarda dos direitos deste grupo particularmente vulnerável.
59. Em particular, recomenda-se que a ENDC, ecoando as preocupações e recomendações dos referidos Comités^{xiii}, priorize o fim da detenção administrativa de crianças migrantes e refugiadas, e a centralidade do interesse superior da criança em todos os procedimentos que a afetem, incluindo os relativos ao seu estatuto migratório. Ainda, que assegure a qualidade dos procedimentos de proteção internacional e do sistema de acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional com particular atenção às necessidades de pessoas particularmente vulneráveis como as crianças, designadamente crianças não acompanhadas; a formação sistemática e contínua de todos os funcionários e entidades que integram o sistema de asilo nacional no que concerne aos direitos e necessidades especiais das crianças, a metodologias/técnicas de prestação de informação e de entrevista adaptada, e às especificidades da análise de pedidos de proteção internacional de crianças. Destaca-se também a necessidade de utilização de metodologias multidisciplinares e holísticas de determinação da idade, que respeitem os padrões e recomendações aplicáveis^{xiv}.

D. Conclusão

60. Considera-se da maior relevância a adoção de uma estratégia nacional para os direitos da criança, uma vez que pode criar condições para a aplicação dos direitos da criança e a sua monitorização, que respondam às prioridades atuais e às necessidades das crianças que vivem em Portugal. Contudo, a presente ENDC apresenta algumas fragilidades, aos níveis do diagnóstico, fundamento e operacionalização e não reflete uma abordagem centrada nos direitos da criança, que funcione como um real motor de ação coordenada.
61. As organizações envolvidas elaboraram, assim, um conjunto de recomendações à luz da Convenção sobre os Direitos da Criança, das quais se destaca a necessidade de adotar um modelo de governação da ENDC mais abrangente, presidida ao mais alto nível do governo e supraministerial. A ENDC deverá, também, identificar políticas e medidas para atingir os objetivos nacionais, bem como, metas ambiciosas, realizáveis e mensuráveis, centradas na mudança e que concretizem o impacto na vida da criança.

^{xiii} No mesmo sentido, vejam-se, por exemplo as recomendações que têm vindo a ser formuladas pelo Provedor de Justiça nestes domínios.

^{xiv} Ver, por exemplo, Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Statement of Good Practice*, 5th revised edition, 2019, disponível em: <https://bit.ly/35EmSLp>.

62. Ainda sobre a necessidade de adequar a ENDC aos direitos e às necessidades da criança, recomenda-se:

- Aplicar os princípios da CDC – não discriminação, interesse superior da criança, direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento, e respeito pela opinião da criança – em todas as áreas da ENDC;
- Repensar o sistema de recolha de dados, de forma a que este garanta uma recolha de dados desagregados e transversal sobre as crianças, capaz de informar o processo de decisão e elaboração de políticas públicas;
- Reforçar o compromisso em matéria de formação académica e profissional obrigatória de todos os profissionais que trabalham com e em prol das crianças, no sentido de reconhecer a criança como sujeito de direitos, aumentar o conhecimento sobre a CDC e incentivar o respeito e defesa de todas as suas disposições;
- Centrar a ENDC nas especificidades e vulnerabilidades da criança dos 0 aos 18 anos;
- Reformular e alargar as medidas de proteção e intervenção na violência, de forma a garantir que todas as crianças crescem livres de todas as formas de violência e as que a experienciam, beneficiam de acesso a serviços que garantam o seu bem-estar físico, mental e social;
- Reforçar as prioridades no que concerne ao sistema de acolhimento, assegurando que as crianças que não podem estar ao cuidado da sua família de origem crescem em ambientes de qualidade de cariz familiar;
- Adotar uma perspetiva mais ambiciosa e integradora para a inclusão das crianças com deficiência;
- Reforçar o compromisso em matéria de saúde e educação, para que todas as crianças se desenvolvam plenamente, adquiriram as competências e as experiências para alcançarem todo o seu potencial e sejam cidadãos ativos e responsáveis;
- Repensar as estratégias de combate à pobreza infantil, de forma a garantir que todas as crianças têm oportunidades iguais para desenvolver o seu potencial, independentemente do seu contexto social ou situação económica; e que o ambiente da criança é promotor do seu desenvolvimento integral;
- Reforçar o compromisso com as crianças refugiadas e requerentes de asilo.

63. Por fim, recomenda-se a revisão da estrutura da ENDC e a adoção de uma idêntica à utilizada pelo Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas no âmbito da análise dos relatórios dos Estados Partes:

- I. Medidas gerais de aplicação da Convenção
- II. Definição de criança
- III. Princípios gerais
- IV. Direitos e liberdades civis
- V. Violência contra crianças
- VI. Ambiente familiar e cuidados alternativos
- VII. Deficiência, saúde e bem-estar fundamental
- VIII. Educação, lazer e atividades culturais
- IX. Medidas especiais de proteção
 - a. Crianças requerentes de asilo
 - b. Crianças pertencentes a grupos minoritários ou indígenas
 - c. Crianças de rua
 - d. Crianças em situações de exploração (económica; drogas; sexual; venda, tráfico e rapto; outras formas de exploração)
 - e. Crianças em conflito com a lei, vítimas e testemunhas de crimes
 - f. Crianças em conflitos armados

E. Anexo: Recomendações internacionais

¹ Comentário Geral n.º 5 (2003) do Comité dos Direitos da Criança sobre Medidas Gerais de Aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança (tradução portuguesa, disponível em: <http://shorturl.at/elpX6>):

28. Se o Governo no seu todo e em todos os níveis quiser promover e respeitar os direitos da criança, precisa de trabalhar com base numa estratégia nacional unificadora, global e assente nos direitos, a qual se encontre enraizada na Convenção.

29. O Comité espera que os Estados Partes tomem em consideração as recomendações contidas nas suas Observações Finais sobre os Relatórios Periódicos ao desenvolverem e/ ou reverem as suas estratégias nacionais. Para que essa estratégia seja eficaz, a mesma deve estar relacionada com a situação de todas as crianças e com todos os seus direitos no âmbito da Convenção. A mesma terá de ser desenvolvida através de um processo de consulta, inclusive com crianças e jovens e as pessoas que vivem e trabalham com eles.

30. Deverá ser dada particular atenção à identificação e à priorização dos grupos marginalizados e desfavorecidos de crianças.

31. Para que a estratégia tenha autoridade, a mesma terá de ser aprovada ao mais alto nível do governo. Além disso, a mesma deve estar ligada ao planeamento nacional em matéria de desenvolvimento e ser incluída no orçamento, caso contrário, a estratégia pode permanecer marginalizada e fora dos principais processos de decisão.

32. A estratégia não deve ser simplesmente uma lista de boas intenções, devendo antes incluir uma descrição de um processo sustentável para a realização dos direitos das crianças em todo o Estado, o qual deve ir além das declarações políticas e de princípio, para estabelecer metas alcançáveis e reais em relação a toda a gama de direitos económicos, sociais e culturais e de direitos civis e políticos de todas as crianças. A estratégia nacional global pode ser elaborada através de planos nacionais sectoriais de ação - por exemplo para a educação e para a saúde - que definem metas específicas, medidas de aplicação precisas e a afetação de recursos financeiros e humanos.

² Committee on the Rights of the Child – Concluding observations (2019) CRC/C/PRT/CO/5-6, disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/PRT/CO/5-6&Lang=En:

16. *recommends that the State party strengthen efforts to raise awareness among the public and civil servants, as well as law enforcement officials, on the importance of cultural diversity and inter-ethnic understanding in order to combat stereotyping, prejudice and discrimination against girls, children with disabilities, children in migration, those of ethnic, religious and racial minorities, including the Roma, people of African descent and Muslim children, as well as lesbian, gay, bisexual and transgender adolescents and intersex children.*

³ 18. (a) *Ensure that the principle of the best interests of the child is incorporated in legislation and in all policies, programmes and projects that are relevant to and have a direct or indirect impact on children;*

(b) *Develop procedures and criteria to provide guidance to all relevant persons in authority for determining the best interests of the child in every area and for giving it due weight as a primary consideration;*

(c) *Establish compulsory processes for ex-ante and ex-post impact assessments of all laws and policies relevant to children on the realization of the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration.*

⁴ 19. (a) *Expedite the adoption of the Plan of Action for Child Safety and allocate adequate human, technical and financial resources for its implementation;*

⁵ 20. (a) *Expand the right of the child to be heard in all civil, administrative and criminal judicial and administrative proceedings affecting the child;*

(d) *Develop toolkits for the consultation of children on national policy development that affects them to standardize such consultation at a high level of inclusiveness and participation.*

⁶ 11. (a) *Expedite the reform of its data collection system in order to ensure the coordinated collection of data that is disaggregated by age, sex, disability, geographic location, ethnic origin, migration status and socioeconomic background and that covers the entire period of childhood up to the age of 18, as well as all areas of the Convention;*

⁷ (b) *Ensure that the data and indicators are shared among the ministries concerned and used for the formulation, monitoring and evaluation of policies, programmes and projects for the effective implementation of the Convention;*

⁸ 13. (c) *Ensure that all professionals working with and for children, in particular social workers, law enforcement officials, health-care personnel, immigration and asylum officers, professionals and staff working in all forms of alternative care, as well as of the media, receive mandatory training on the rights of the child under the Convention and national law;*

(d) *Introduce a mandatory training for judges who are to enter Family and Children Courts and integrate modules on the rights of the child, child-friendly communication techniques and children's stages of development into mandatory vocational training provided to judges, magistrates and prosecutors working with all Courts of the State party.*

⁹ 15. *With reference to the joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women / general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices (2014), the Committee urges the State party to amend its legislation to remove all exceptions that allow marriage under the age of 18 years.*

¹⁰ 22. (a) *Develop regulations to protect the privacy of children in digital environment and the media;*

(c) *Develop mechanisms to monitor and prosecute violations of the rights of the child in the digital environment.*

-
- ¹¹ 23. (a) Ensure the complete prohibition of corporal punishment, however light, in all settings, including in family settings, in law and in practice;
24. (a) Collect data that is disaggregated by age, sex, disability, geographic location, ethnic origin, migration status and socioeconomic background on child victims of domestic violence, abuse and neglect in the State party, as well as on interventions of the Child Protection System, in order to monitor and assess its actions;
- (b) Adopt an Action Plan for the early identification and protection of children, including those living in domestic violence environment, from neglect, abuse, violence and discrimination and allocate adequate human, technical and financial resources for its implementation;
26. (a) Adopt a strategy to combat child sexual abuse, including the establishment of an independent mechanism of inquiry into the subject, a child-friendly and multiagency response system to avoid secondary victimisation and measures to provide appropriate support to victims;
28. (a) Continue to provide preventive and protection measures, including the required social, psychological, medical and rehabilitative services and training of relevant professionals and awareness-raising programmes, to address female genital mutilation;
- ¹² 31. (c) Adopt an overall deinstitutionalization strategy, with precise goals and objectives, and guarantee adequate availability of foster families throughout its territory;
32. (b) Strengthen support and counselling provided to adoptive parents in preparation for the adoption and to help the integration of the adopted child into the adoptive family;
- ¹³ 33. (b) Adopt, in consultation with children with disabilities and their families, a new comprehensive strategy for the inclusion of children with disabilities in all areas of life and allocate adequate human, financial and technical resources for its monitoring and implementation;
- ¹⁴ 35. (a) Allocate adequate resources to mental health services in order to ensure the availability of an adequate number of specialists and facilities for mental health services for children and adolescents (...)
- ¹⁵ 39. (a) Consider holding targeted consultations with families, children and children's rights civil society organizations on the issue of child poverty, with a view to identifying priority actions and developing a rights-based strategic approach to eradicate child poverty;
- (b) Expedite planned inclusive measures to protect the more vulnerable groups (Decree-Law 90/2017 and Ordinance 253/2017), focussing particularly on children, children of the Roma community and of African descent, single parents, large families and families of children with disabilities;
- (c) Strengthen measures to ensure that families with children, including of the Roma community and of African descent, have access to adequate and affordable housing,
- ¹⁶ 40. (a) Increase the access of children of vulnerable groups, including Roma, children of African descent, children with disabilities, children living in poverty and those living in rural areas, to education, especially in secondary and tertiary education, and promote the hiring of teachers from these communities;
- ¹⁷ 40. (b) Ensure that the rights of the child are incorporated into the school curricula at all levels of education;
- ¹⁸ 42. (a) Revise Law no. 23/2007 to ensure that any form of detention of migrants and asylum seekers under the age of 18 years, of unaccompanied children and families with children is avoided, and guarantee the implementation of alternatives to detention;
- (b) Assess and determine the best interests of the child at the different stages of migration and asylum procedures that could result in the detention or deportation due to their migration status;
- ¹⁹ Comité contra a Tortura, *Concluding Observations on the seventh periodic report of Portugal*, 18 de Dezembro de 2019, disponível em <https://bit.ly/2QCGhbn>.