

Convenção sobre os direitos das crianças.

Trinta anos

## I. Uma dupla efeméride

1. Celebramos hoje, a 20 de novembro de 2019, uma dupla efeméride.

Há quarenta anos constituía-se o Comité Português da UNICEF; e há precisamente trinta anos, a 20 de novembro de 1989, a ONU adotava por unanimidade a Convenção sobre os Direitos das Crianças, convenção essa que Portugal viria a ratificar alguns meses mais tarde.

Durante estes quarenta, trinta anos, as nossas políticas públicas dirigidas à infância fizeram um caminho notável, e muito desse caminho que soubemos fazer ficou a dever-se ao Comité Português da UNICEF e aos compromissos que a República assumiu ao ratificar a Convenção de 1989. A efeméride dupla que hoje recordamos merece por isso ser celebrada, e é com grande júbilo que às celebrações me associo.

Pediram-me no entanto que me não ficasse pela celebração do passado, e que procurasse antes olhar o futuro. O convite que me endereçaram – e que eu muito agradeço – vai claramente nesse sentido, na exata medida em que através dele se me pede que participe num painel de conferência subordinado ao tema *direitos das crianças em Portugal – olhar o futuro*.

Antes, porém, de me abalançar a esse exercício sempre difícil (e que se traduz no esforço para a possível antevisão do futuro), interessar-me-ia abordar uma questão prévia. Sou titular de uma instituição do Estado que ocupa, no quadro constitucional português, um lugar particularíssimo. O Provedor de Justiça é, nos termos do artigo 23.º da Constituição da República, o órgão ao qual cabe assegurar a realização possível da *justiça informal* no campo específico das relações entre cidadãos e poderes públicos, mormente no campo específico das relações entre os administrados e os diferentes níveis do poder administrativo. A que título, pois, é que a titular de uma instituição como esta, à qual está constitucionalmente distribuída tão específica tarefa, é convidada para participar na celebração conjunta das décadas que passaram desde que

Portugal integrou, de pleno direito, a Comunidade Internacional no que à proteção dos direitos das crianças diz respeito? E a que título se lhe pede que, neste domínio, faça o esforço da antevisão do futuro?

## II. O Provedor de Justiça e a proteção da infância

2. Interessa-me a colocação desta questão prévia porque me preocupa a difusão da informação sobre os recortes menos conhecidos das nossas instituições democráticas. E a verdade é que as competências do Provedor de Justiça, instituição da democracia portuguesa que já leva quarenta e cinco anos de existência, foram, ao longo das mesmas décadas durante as quais tanto se melhoraram as nossas políticas relativas à infância, também elas objeto de transformações que merecem ser conhecidas.

A primeira dessas transformações deu-se com o virar do século. Em dezembro de 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas havia finalmente aprovado, através de uma resolução, um conjunto de princípios (os chamados “Princípios de Paris”, em homenagem ao intenso debate anterior que sobre o tema se fizera, e que ocorrera precisamente na capital francesa) que deveria doravante orientar as chamadas *Instituições Nacionais de Direitos Humanos*. Estas instituições, há muito pensadas mas até então ainda não concretizadas, deveriam, para o sistema internacional de direitos humanos, servir como “interlocutores” ou “pontes” entre os Estados nacionais e os órgãos internacionais de fiscalização e controlo do cumprimento dos tratados. Nessa qualidade, caber-lhes-ia, no plano nacional, assumir funções de proteção e promoção dos direitos; e, no plano internacional, auxiliar os órgãos de controlo existentes – quer os gerais, quer os instituídos, especificamente, por cada tratado – quanto aos exames periódicos a que estariam sujeitos os Estados que ratificassem os instrumentos internacionais [de direitos humanos], exames esses destinados a avaliar o cumprimento (ou o incumprimento) das obrigações que haviam sido assumidas em virtude da ratificação.

Depois da aprovação, em 1993, destes “Princípios de Paris”, cada Estado foi identificando e adotando a sua própria *Instituição Nacional de Direitos Humanos*. Porém, em Portugal, tal só viria a acontecer em 1999, quando o Provedor de Justiça pede e



obtem, junto da entidade internacional para tal competente, o reconhecimento de que tanto a sua organização quanto a sua ação se conformam de pleno com as exigências fixadas pelos chamados «Princípios de Paris». Na sequência deste pedido, e do êxito que ele obteve, o Provedor torna-se, em Portugal, a *Instituição Nacional de Direitos Humanos*. As consequências que daqui decorrem são evidentes, e todas elas conduzem ao alargamento das funções que, inicialmente, tinham sido conferidas à instituição pelo artigo 23.º da CRP. Para além de ser o órgão ao qual compete assegurar a realização possível da *justiça informal* nos domínios das relações entre cidadãos e poderes administrativos, o Provedor de Justiça passa a ser, também, interlocutor necessário no diálogo que se estabelece entre a República e o sistema internacional de direitos humanos. Sempre que o Estado português é chamado a “responder” perante este sistema o Provedor está presente: é a sua opinião e a sua voz que o sistema internacional ouve, de todas as vezes que interroga os poderes do Estado – mormente o poder executivo – quanto ao modo pelo qual cumpre, ou não cumpre, as obrigações que vai assumindo por força dos tratados internacionais [de direitos humanos] que vai ratificando.

3. No seu artigo 43.º, a Convenção sobre os Direitos das Crianças institui um *Comité*, composto por «18 peritos de alta autoridade e de reconhecida competência no domínio abrangido [pela Convenção]”, e que se destina a examinar, periodicamente, os progressos realizados pelos Estados Partes no cumprimento das obrigações assumidas. Nestes termos, diz o artigo 44.º, «[o]s Estados Partes comprometem-se a apresentar ao Comité, através do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que hajam adotado para dar aplicação aos direitos reconhecidos pela Convenção e sobre os progressos realizados no gozo desses direitos» relatórios esses que, agora, serão apresentados de cinco em cinco anos (n.º 1, *alínea b*], do artigo 44.º da Convenção).

O último “exame periódico” a que foi, neste contexto, sujeito o Estado português incidiu sobre o quadriénio 2014-2018 e teve o seu desfecho em março deste ano. O Provedor de Justiça, precisamente enquanto *Instituição Nacional de Direitos Humanos* (INDH), foi nessa altura ouvido, uma vez que se lhe pediu – como se lhe tinha pedido

em todas as avaliações anteriores – que apresentasse a sua opinião sobre o relato do Estado português. É, portanto, a este título que fará todo o sentido ouvir – também internamente – o Provedor, num momento como este em que, em matéria de direitos das crianças, se faz o balanço de três décadas passadas e se procura perspetivar o futuro. Na sua qualidade de INDH, a Provedoria de Justiça tem naturalmente a obrigação de estar informada, e particularmente atenta, aos principais problemas com que se defronta a comunidade no que diz respeito à protecção da infância.

4. Mas tal obrigação impõe-se hoje à Provedoria ainda por um segundo motivo.

Como se sabe, a Declaração Universal de Direitos Humanos consagra, no seu artigo 5.º, a proibição da tortura: *ninguém será submetido a tortura nem a tratos cruéis, desumanos e degradantes*. Na sequência desta proibição, foi aprovada pela ONU em 1984, e ratificada por Portugal em julho de 1988, a Convenção Contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes. Já nos primeiros anos do século XXI, e com a finalidade de se instituir um *Treaty based Mechanism* que integrasse os meios necessários para assegurar o cumprimento, por parte dos Estados membros, das obrigações assim assumidas, foi adoptado um Protocolo Facultativo a esta convenção, que Portugal veio também a ratificar em 2012.

Um dos deveres assumidos pelos Estados Partes em virtude desta última ratificação [do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura] traduzia-se na criação, no plano nacional, de um órgão independente denominado *Mecanismo Nacional de Prevenção* (MNP). De acordo com as disposições conjugadas dos artigos 1.º e 17.º do Protocolo, a este *Mecanismo Nacional* deveria caber o estabelecimento «de um sistema de visitas regulares (...) aos locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, a fim de prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes», função exercida em estreita colaboração com uma instituição internacional entretanto criada (o chamado *Subcomité para a Prevenção da Tortura*) que realizaria o seu trabalho «no quadro da Carta das Nações Unidas» (artigo 2.º, n.º 2, do Protocolo).

Confrontado com esta obrigação, de instituir no plano interno um *Mecanismo Nacional de Prevenção*, o Estado português decidiu cumpri-la através da devolução das funções próprias do MNP ao Provedor de Justiça. A decisão, que foi tomada em 2013 por



Resolução do Conselho de Ministros, teve como resultado um novo alargamento das competências matriciais do Provedor. É certo que, enquanto *Ombudsman*, ou seja, enquanto instância informal de resolução de conflitos entre administrados e autoridades administrativas, e, por isso mesmo, enquanto órgão auxiliar do princípio da boa administração do Estado, o Provedor já vinha exercendo desde há largo tempo funções de fiscalização dos locais de reclusão, mormente dos estabelecimentos prisionais. Todavia, com a sua “transformação” em sede de MNP, estas funções, há muito exercidas, alargaram-se e mudaram de natureza em três aspetos essenciais: (i) deixaram de ser uma faculdade para passarem a ser uma obrigação; (ii) deixaram de ter uma função reparadora para passarem a ter uma função preventiva [da ocorrência de tratos desumanos e degradantes de quaisquer pessoas em situação de privação de liberdade por decisão e autoridades públicas]; (iii) deixaram de se restringir aos “clássicos” universos prisionais para passarem a dever abranger *todos os outros locais* onde se encontrem pessoas privadas ou diminuídas na sua liberdade por decisão dos poderes públicos.

Deste modo alargadas, uma vez mais, as competências iniciais do Provedor de Justiça, a sua *natural* vocação para ser uma instituição do Estado com especiais responsabilidades no domínio da proteção da infância reforçou-se. Enquanto MNP, o Provedor está agora vinculado a prestar especial atenção a tudo quanto se passa nos Centros Educativos, onde, de acordo com o previsto pela Lei Tutelar Educativa (Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, sobretudo artigos 1.º, 4.º, n.º 1, *alínea i*) e 17.º), serão recebidas as crianças com idade compreendida entre os 12 e os 16 anos que tenham praticado factos qualificados pela lei penal como crime e que mereçam a aplicação da medida tutelar de internamento. Do mesmo modo, enquanto MNP, o Provedor está também especialmente obrigado a prestar atenção constante a tudo quanto se passa nos chamados *espaços equiparados a centros de instalação temporária* (EECITS) existentes nos aeroportos portugueses de acordo com o Decreto-Lei n.º 85/2000, de 12 de maio, e onde deverão permanecer os estrangeiros cuja entrada em território português não possa, por ausência dos respetivos requisitos legais, ser admitida.

Qualquer uma destas duas especiais obrigações – tanto a relativa ao dever de acompanhamento dos Centros Educativos, quanto a relativa ao dever de



acompanhamento dos EECITS – convoca a nossa atenção para a infância mais vulnerável e desprotegida. Os jovens internados em Centros Educativos são a expressão das margens que qualquer política pública de proteção da infância inevitavelmente terá; como o são ainda, embora por razões diferentes, as crianças que se encontram nos EECITS e que – acompanhadas ou não – constituirão a face mais visível de todas as novas dificuldades que o problema contemporâneo dos fluxos migratórios consigo traz. Por isso mesmo, a informação que a Provedoria recolhe sobre os direitos das crianças tende naturalmente a incidir sobre as zonas mais críticas, mais nublosas, de tudo quanto ainda nos falta fazer neste domínio, para que os progressos das últimas décadas se possam apresentar como dados inquestionáveis do nosso caminho colectivo no que diz respeito à proteção da infância.

### III. Cinco pontos de especial preocupação

5. É neste contexto que, quanto ao futuro, eu me permito enunciar *cinco* grandes pontos de preocupação ou de interrogação. Identificá-los-ei da seguinte maneira: primeiro, os relativos às *gerais condições de vida*; segundo, os relativos às *situações de violência* a que ainda estão expostas as nossas crianças; terceiro, os relativos às condições particulares em que se encontram as *crianças em perigo*; quarto, os relativos aos problemas que se vivem nos seis *Centros Educativos* que existem em território nacional; e quinto, os relativos às *crianças em fluxos migratórios*. Cada um destes pontos foi por nós assinalado ao Comité dos Direitos das Crianças aquando do último exame periódico a que esteve sujeito o Estado português nos termos do disposto pelos artigos 43.º e 44.º da Convenção de 1989; e estou convencida que cada um deles merece o nosso olhar e a nossa atenção.

Em primeiro lugar, estou convencida que nenhuma política pública relativa à proteção da infância pode ser levada a cabo sem que se considere o problema primeiro das nossas reais, e tão insatisfatórias, «gerais condições de vida». De acordo com o relatório da OCDE relativo ao ano de 2017, Portugal era, depois da Grécia, da Polónia e da Lituânia, o quarto país da União Europeia com o mais elevado número de horas de trabalho diário e semanal. Por razões óbvias, a condição da infância não pode



deixar de ser à partida marcada por este facto, bem revelador das dificuldades quotidianas com que se debatem as famílias a quem pertence, de acordo com o que diz o n.º 2 do artigo 26.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, «a prioridade no direito de escolher o género de educação a dar aos filhos».

Seguramente com alguma relação com estas difíceis «gerais condições de vida» estão as situações de violência a que se expõem, no contexto doméstico, as nossas crianças. De acordo com os dados fornecidos pela Comissão Nacional para a Promoção de Direitos e Protecção de Crianças e Jovens (CNPDPJ), em 2015, em Portugal, 7.793 crianças terão sido expostas a estas situações (as chamadas situações de «violência vicariante»: não dirigida directamente à criança, mas por ela, em âmbito doméstico, de algum modo presenciada). Mas, ainda de acordo com a CNPDPCJ, em 2016 o número de crianças nestas condições terá subido para 8.695; e em 2018 para 8.781. O facto de não termos sabido ainda encontrar soluções para a contenção destas situações de violência também não pode ser desconsiderado, no momento em fazemos o balanço de três décadas de aplicação da Convenção sobre os Direitos das Crianças.

Foi certamente a Convenção que nos levou a escrever o artigo 3.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, que hoje esclarece em que casos é legítima a intervenção do Estado no meio familiar. Como diz o n.º 1 do artigo, tal só poderá ocorrer «quando os pais, o representante legal ou quem tenha de facto a guarda [da criança] ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação e desenvolvimento, ou quando esse perigo resulta da ação ou omissão de terceiros ou da própria criança ou do jovem a que aqueles não se oponham de modo adequado a removê-lo». Este critério geral – que é depois “densificado”, no n.º 2 do mesmo artigo, onde se enumeram os casos que podem constituir *situações de perigo* para as crianças – corresponde àquele outro que é fixado pelo artigo 9.º da Convenção, segundo o qual a separação das crianças do seu meio familiar natural só poderá ocorrer, por decisão do Estado, por *ultima ratio*, ou por ser de todo impossível salvaguardar por outros meios o seu superior interesse. Precisamente por isso privilegiamos, nos casos de perigo, aquela intervenção da comunidade que se traduz no apoio à família; e só no caso em que tal se não mostre possível recorreremos às chamadas «medidas de



colocação» da criança em um outro meio que não o seu meio familiar natural. De harmonia com o princípio fixado pela Convenção, dentro das «medidas de colocação» previstas pelo nosso Direito as preferíveis seriam sempre as medidas de colocação em famílias de acolhimento. Só também em *ultima ratio* é que virá o acolhimento em instituições. Este é o desenho legal; todavia, a prática diz-nos que temos poucas famílias dispostas a tornar possível o cumprimento deste desenho. E este ponto – muito provavelmente ainda ele relacionado com o primeiro que atrás enumerei, relativo às «gerais condições de vida» – não pode, também ele, ser hoje desconsiderado.

Existem em território nacional seis Centros Educativos para Jovens. Como já se disse, é nestes centros que devem ser acolhidas as crianças que, tendo entre 12 e 16 anos, praticarem factos que possam ser qualificados como crimes pela lei penal, e que sejam de tal gravidade que mereçam, nos termos da lei, a aplicação da medida tutelar de «internamento em centro educativo» (artigo 4.º, n.º 1, *alínea i]* da Lei Tutelar Educativa). Como também já se disse, o Provedor, na sua veste de MNP, tem prestado particular atenção a estes centros educativos, visitando-os a todos; e do resultado das visitas resultou com grande evidência que faltam neles o apoio pedopsiquiátrico de que carecem estas crianças.

De igual modo tem o MNP acompanhado com atenção os EECITS – os espaços equiparados a centros de instalação temporária que existem nos principais aeroportos portugueses (Lisboa, Porto e Faro) e onde, de acordo com a lei (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, sobre a Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros em Território Nacional) devem permanecer, até que seja esclarecida a sua situação, os estrangeiros que não reúnam os requisitos necessários para entrar em Portugal. Trata-se de uma realidade nova, com a qual ainda estamos a aprender a viver: quando os EECITS foram pela primeira vez pensados, no início do século, eram poucos os estrangeiros que deveriam neles permanecer por não possuírem os requisitos necessários para a entrada legítima em território nacional. Além disso, os poucos casos em que tal ocorria eram em geral resolvidos rapidamente: a permanência das pessoas nos espaços exíguos, e sem quaisquer condições, das áreas reservadas dos aeroportos era, além de rara, curta. Vinte anos depois as circunstâncias são, como bem se sabe,

outras. A permanência por largo período de tempo de crianças nestes espaços exíguos constitui para nós um problema maior, que não podemos deixar de procurar resolver.

Soubemos, enquanto comunidade, trilhar um franco caminho de progresso nestas últimas décadas, desde que se constituiu a UNICEF de Portugal e desde que a República ratificou a Convenção dos Direitos das Crianças de 1989.

Pediram-me que, para além de celebrar todo este progresso, lançasse um olhar crítico sobre o presente, e, a partir daí, enumerasse o que ainda nos resta fazer, enquanto desafios do futuro.

A visão que o Provedor de Justiça tem sobre todas estas matérias não pode deixar de incidir sobre os aspetos mais críticos da realidade. O que se lhe pede é que intervenha junto da mais desprotegida e vulnerável infância, aquela que por razões várias foi ainda permanecendo à margem dos progressos comunitários que ao longo dos últimos quarenta anos soubemos fazer. Ao enumerar os *cinco pontos de preocupação* que constituíram o tema da última parte da minha intervenção e hoje, procurei de modo concreto e preciso alertar-vos para [alguns] desses aspetos menos felizes da realidade que nos cerca, de acordo com o que é meu dever funcional fazer e de acordo com as informações que, graças às competências que exerço, naturalmente me chegam. Mas engana-se quem pense que, por causa disso, serei cética ou descrente quanto à nossa capacidade coletiva para fazer bem melhor. Os últimos quarenta anos que vivemos provam bem que não há, nestes domínios, razões que justifiquem uma atitude generalizada de descrença.

Maria Lúcia Amaral