



COM O APOIO FINANCEIRO DO PROGRAMA "PREVENIR
E COMBATER A CRIMINALIDADE" DA UNIÃO EUROPEIA
- DIREÇÃO-GERAL DOS ASSUNTOS INTERNOS

IMPACT

Melhorar e Monitorizar os Sistemas de Proteção
Contra o Tráfico e a Exploração de Crianças

FEVEREIRO 2014





Projeto financiado com o apoio da Comissão Europeia. Esta publicação reflete apenas as opiniões dos/as seus/suas autores/as, e a Comissão Europeia não pode ser responsabilizada por qualquer uso que possa ser feito da informação aqui contida.

O projeto 'Improving Monitoring and Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation' (IMPACT) foi implementado, entre Setembro de 2012 e Fevereiro de 2014, por uma parceria composta por organizações de Chipre, Grécia, Itália e Portugal. As entidades parceiras foram as seguintes: Centre for the Advancement of Research & Development in Educational Technology (CARDET), em Chipre; Family and Childcare Centre (KMOP) na Grécia; Defence for Children International (DCI) em Itália; Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), em Portugal. A gestão do projeto foi assegurada pela KMOP enquanto que a DCI Itália desenvolveu e coordenou a pesquisa.

Este relatório foi elaborado por Daja Wenke, em articulação e cooperação estreita com Pippo Costella e com as equipas nacionais do Projeto IMPACT. Apoia-se, de forma significativa, nos relatórios nacionais IMPACT e integra trechos dos textos desenvolvidos pelas equipas de investigação em Chipre, Grécia, Itália e Portugal. As equipas nacionais do projeto IMPACT foram as seguintes:

CHIPRE

Centre for the Advancement of Research & Development in Educational Technology (CARDET)

Sotiris Themistokleous, Coordenador Nacional
Chrysovalanti Charalambous, Investigadora Nacional
Despina Cochliou, Consultora Nacional
Charalambos Vrasidas, Consultora Nacional

GRÉCIA

Family and Childcare Centre (KMOP)

Antonia Torrens, Gestora de Projeto
Maria Markaki, Coordenadora/Investigadora Nacional
Georgia Avatangelou, Assistente de Investigação Nacional

ITÁLIA

Defence for Children International – Italy (DCI)

Pippo Costella, Consultor de Investigação
Annalisa Furia, Coordenadora Nacional
Mariapaola Lanti, Investigadora Nacional Sénior
Laura Squintani, Investigadora Nacional
Daja Wenke, Coordenadora de Investigação
Gabriella Gallizia, Webmaster

PORTUGAL

Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS)

Pedro Perista, Coordenador Nacional
Ana Brázia, Investigadora Nacional

IMPACT

Melhorar e Monitorizar os Sistemas de Proteção Contra o Tráfico e a Exploração de Crianças

© 2014 KMOP and Defence for Children International - Italy
Todos os direitos reservados. Qualquer reprodução ou apresentação desta publicação só pode ter lugar se os direitos de autor forem respeitados.

Lay-out: Barbara Pasero, Yoge Design, Italy

Impresso em Fevereiro 2014

ÍNDICE

Prefácio	6		
1. Sumário Executivo	8		
2. Abordagem e metodologia do projeto IMPACT	14		
a. Tráfico de crianças na Europa: Revisão do conhecimento e das evidências existentes	15		
b. A vulnerabilidade à exploração e ao tráfico: Compreensão do conceito à luz de uma perspectiva ecológica	19		
c. A abordagem IMPACT: uma perspectiva holística com a criança no centro	23		
d. Metodologia de pesquisa.....	26		
3. A perspectiva da Europa do Sul:			
Contexto socioeconómico e político em tempos de crise	31		
a. O impacto da crise económica e financeira nas crianças	32		
b. Os países do Sul da Europa como pontos migratórios de entrada	36		
4. Tráfico de crianças: Limitações das definições nacionais	39		
5. Das intenções à implementação: A capacidade dos estados em passar das normas e padrões relativos aos direitos da criança à definição de políticas e à prática	44		
a. Oportunidades: O estatuto da CDC e dos seus mecanismos de monitorização	45		
• <i>O estatuto da CDC enquanto parte integral das legislações nacionais</i>			
• <i>Instituições de direitos da criança e mecanismos de monitorização</i>			
b. O desafio de promover a inclusão: Fragmentação, categorização e discriminação	48		
• <i>A interdependência dos direitos como base para uma perspetiva holística</i>			
• <i>Prevenção da discriminação</i>			
• <i>Serviços de saúde</i>			
• <i>Educação</i>			
• <i>Tutela</i>			
• <i>Trabalho e emprego</i>			
c. Os sistemas nacionais de proteção à infância: O desafio de prestar serviços apropriados e eficazes	69		
• <i>Referenciação de crianças em risco e crianças vítimas</i>			
• <i>Serviços especializados e integrados</i>			
• <i>Famílias de acolhimento</i>			
• <i>Projetos de vida para as crianças em acolhimento</i>			
• <i>Medidas de prevenção</i>			
• <i>Procedimentos standard</i>			
		• <i>O superior interesse da criança</i>	
		• <i>O direito da criança a ser ouvida</i>	
		d. O desafio de ser eficaz: Planeamento e coordenação das políticas sobre os direitos da criança	86
		• <i>Os desafios decorrentes da descentralização</i>	
		• <i>As principais entidades e mecanismos de coordenação</i>	
		• <i>Fragilidade dos dados de base</i>	
		e. O desafio de alcançar a conformidade:	
		Infrações contra os direitos das crianças não-nacionais	95
		• <i>Detenção de imigrantes em condições inadequadas.....</i>	<i>95</i>
		• <i>Violência às mãos de funcionários do Estado</i>	
		• <i>Recusa de entrada, expulsões e deportações</i>	
6. Conclusões e recomendações	100		
7. Glossário e Acrónimos	112		
• <i>Glossário de termos-chave</i>			
• <i>Acrónimos</i>			
8. Referências Bibliográficas	116		

PREFÁCIO

por **Marta Santos Pais**

Representante Especial do Secretário-Geral
das Nações Unidas sobre a Violência contra as Crianças

O direito a crescer com dignidade e livre de todas as formas de violência, incluindo da exploração e do tráfico, é inerente aos direitos humanos inalienáveis das crianças. A Convenção para os Direitos da Criança reconhece o direito das crianças à proteção contra a violência e estabelece normas e padrões mínimos para que as crianças vivam vidas dignas e felizes, num ambiente em que não haja lugar para a violência.

Reconhecendo a existência da violência em inúmeros contextos – em casa, na escola, na comunidade, em contextos institucionais – bem como em contextos migratórios, a comunidade internacional comprometeu-se a salvaguardar o direito à proteção de toda e qualquer criança, em qualquer lugar e em todos os momentos. Este compromisso foi reiterado por muitos governos europeus. Individual e coletivamente, enquanto membros da União Europeia e do Conselho da Europa, os governos europeus adotaram novas normas e padrões, aprovaram leis e políticas nacionais e reforçaram a cooperação transfronteiriça, de modo a prevenir e combater a violência contra as crianças e a protegê-las do tráfico e da exploração.

A exploração e o tráfico de crianças são fenómenos globais. São, muitas vezes, associados à pobreza e à desigualdade e prejudicam seriamente a concretização dos direitos das crianças. Tal como o estudo IMPACT nota, a violação dos direitos da criança ainda persiste na Europa, apesar de todo o conjunto de instrumentos legais adotados a nível internacional, nacional e regional, que proíbem práticas e preveem assistência às crianças vítimas.

O Estudo Global acerca da Violência contra as Crianças (Global Survey on Violence Against Children), de 2013, levado a cabo pelo meu Gabinete para avaliar o progresso na prevenção e eliminação da violência desde o pioneiro Estudo das Nações Unidas acerca da Violência Contra as Crianças (UN Study on Violence against Children), em 2006, reconhece que governos de todo o mundo promoveram significativos desenvolvimentos aos níveis normativo, político e institucional, de modo a tornar possível uma melhor implementação de medidas de proteção às crianças

O Estudo Global nota, porém, que o progresso tem sido demasiado lento, demasiado desequilibrado e demasiado fragmentado para que possa constituir como um verdadeiro passo em frente no que diz respeito à proteção das crianças contra todas as formas de violência. Tal como realçado pelo estudo, tem havido um aumento do tráfico de crianças e duas em cada três vítimas são raparigas. Aquém e além-fronteiras, crianças são traficadas para diferentes fins, incluindo para atividades criminais, para exploração sexual, para trabalho, para mendicidade ou para adoção ilegal. As crianças vítimas são sujeitas a diferentes formas de violência, incluindo rapto e violência sexual. E embora muitos países disponham de legislação de combate ao tráfico humano, o número de condenações permanece baixo, prevalecendo a impunidade.

O estudo IMPACT apresenta dados acerca da exploração e do tráfico de crianças especificamente no contexto europeu. Apesar das importantes medidas tomadas na região, persistem desafios importantes. Estes incluem uma perspetiva fragmentada em termos de políticas, planeamento e implementação, uma

deficiente coordenação entre departamentos e entre o poder central e local, lacunas entre os compromissos legalmente estabelecidos e a sua concretização na prática e, de uma maneira geral, um insuficiente investimento na prevenção da violência.

O estudo IMPACT relembra-nos da importância de consolidar os progressos já feitos. Mas, para além disso, chama a atenção para a necessidade de fazer um forte investimento na prevenção e apoio específico às crianças mais vulneráveis e marginalizadas, que correm maiores riscos de violência, abuso e exploração. Para estas crianças, são essenciais políticas e intervenções específicas, que assegurem a sua proteção e promovam o seu empoderamento e inclusão social. Isso ajudará a prevenir futuras situações de tráfico e a fortalecer o desenvolvimento social e económico dos países europeus.

Os custos da inação para o progresso social das crianças e das nações são demasiado elevados para serem ignorados. No ano em que se comemora o vigésimo-quinto aniversário da Convenção para os Direitos da Criança, a proteção de raparigas e rapazes do tráfico e da exploração ganha uma relevância acrescida. É tempo de traduzir este imperativo de direitos humanos em ações tangíveis que constituam parte integrante do desenvolvimento de todas as nações.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O projeto IMPACT – Improving Monitoring and Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation – foi implementado através de uma parceria entre quatro organizações não-governamentais de Chipre, Grécia, Itália e Portugal. O projeto foi concebido enquanto parte de uma estratégia de longo prazo para a pesquisa e para o desenvolvimento de perspectivas inovadoras no que se refere à prevenção da exploração de crianças baseada nos direitos e no bem-estar da criança.

O projeto IMPACT assenta na metodologia desenvolvida no âmbito do projeto GATE¹ ('Guardians Against Child Trafficking and Exploitation') e tem continuidade no projeto RESILAND² ('Participation, capacities and resilience of children on the move against trafficking and exploitation'). A implementação destes projetos surge em continuidade, sendo da responsabilidade de um grupo central de organizações, com o financiamento do Programa de Prevenção e Combate à Criminalidade (ISEC) da Direção-Geral dos Assuntos Internos da Comissão Europeia.³

Existe, na Europa, incluindo nos quatro países estudados no âmbito do projeto IMPACT, um acervo considerável de pesquisa sobre a temática do tráfico e da exploração de crianças. A pesquisa IMPACT considera e complementa este conhecimento de base e reflete sobre ele sob uma perspectiva específica em que o enfoque é desviado da análise da situação no que se refere ao tráfico de crianças e às respostas anti-tráfico para a compreensão dos fatores estruturais que contribuem para que o tráfico e exploração de crianças sejam possíveis.

Nos quatro países da parceria e por toda a Europa, os governos nacionais desenvolveram respostas anti-tráfico, incluindo leis, políticas e entidades específicas. No curto-prazo, estas medidas foram bem-sucedidas na identificação e assistência providenciada a vítimas e, nalguns casos, na atuação judicial contra os criminosos. No longo-prazo, a luta contra o tráfico de crianças continua sem tréguas. Profissionais e responsáveis políticos continuam a envidar esforços para desenvolver métodos para a identificação de crianças vítimas e de crianças em risco. Continuam a lutar para que as crianças ganhem confiança nas autoridades nacionais, aceitem apoio e aceitem testemunhar contra os criminosos. Continuam também a enfrentar uma miríade de dilemas e questões controversas por resolver.

Há indícios suficientes que permitem identificar as deficiências das respostas anti-tráfico tal como elas são atualmente planeadas e implementadas na Europa. Os relatórios de pesquisa continuam a reportar a fraca capacidade dos estados em interromper o ciclo desempoderador criado entre vulnerabilidade, tráfico e exploração. Tal não deu, porém, ainda origem a uma estratégia eficaz de mudança.

As alterações prosseguidas concentram-se principalmente nas leis, na criação de entidades, na de-

¹ Ver: GATE (2011), Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, disponível em: <http://gate-eu.org/>

² Projeto financiado pela Comissão Europeia, 2013-2015. Ver: RESILAND - Participation, Capacities and Resilience of Children on the Move Against Trafficking and Exploitation, disponível em: www.resiland.org.

³ Ver: Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Internos, Prevenir e combater a criminalidade (ISEC), disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm (acedido em Dezembro de 2013).

finição de competências e na oferta de serviços de apoio. Porém, subsiste a preocupação de que estas alterações não acompanhem as dinâmicas do tráfico e exploração de crianças e que, por isso, possam apenas obter um sucesso relativo. Iniciativas inovadoras que incluam os dados mais recentes são menos frequentes. Os fatores estruturais que contribuem para a vulnerabilidade ao tráfico e à exploração são bem conhecidos mas o seu combate de forma eficaz e sustentada tem efeitos ainda limitados.

Agir sobre vulnerabilidades de carácter estrutural oferece oportunidades inigualáveis de prevenção. É mais eficiente o investimento em estratégias de longo-prazo que previnam a exploração e incrementem a proteção e empoderamento das crianças. Refletir sob esta nova perspetiva de prevenção é não apenas crucial em momentos de crise económica e financeira mas também um imperativo em termos de direitos humanos.

É neste enquadramento que o projeto IMPACT propõe uma reorientação do debate anti-tráfico. A proposta é que, da análise do progresso das alterações legislativas, planos de ação, programas, assistência às vítimas e condenações, se passe a avaliar a capacidade dos estados em implementar, na prática, as leis e políticas nacionais, bem como os progressos que registam a este nível.

O projeto IMPACT assenta na ideia de que o fortalecimento da implementação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (daqui em diante CDC ou a Convenção) na prática contribuirá para reduzir os riscos de tráfico e de exploração. Não existem ainda dados empíricos que provem a causalidade direta entre uma implementação mais eficaz da CDC e uma mais reduzida prevalência de situações de tráfico e/ou exploração de crianças. Existe, porém, um conjunto assinalável de indícios que apontam que as crianças que são expostas à exploração foram anteriormente alvo de infrações aos seus direitos. É nessa base que se estabelece a hipótese de que as crianças estão mais protegidas da exploração quando os seus direitos a um desenvolvimento saudável e em segurança estão salvaguardados na prática e em consonância com as normas e padrões internacionais.

Como forma de testar esta hipótese orientadora, o projeto IMPACT foi desenvolvido como um processo de múltiplas etapas. Cada entidade parceira levou a cabo um estudo nacional guiado por um protocolo de pesquisa comum. Estes estudos nacionais combinaram uma revisão e análise documental de literatura, legislação e políticas relevantes com a recolha de dados primários junto de interlocutores/as-chave. Foram levadas a cabo consultas nacionais e transnacionais com autoridades locais e nacionais, com profissionais e peritos da área, com entidades anti-tráfico, com representantes de organizações não-governamentais. Estas consultas constituíram-se como uma plataforma de apresentação e discussão da perspetiva IMPACT.

Cada equipa nacional condensou os resultados e a análise deste processo num relatório nacional⁴, que inclui uma revisão das leis, políticas e práticas de um conjunto alargado de setores relacionados com os direitos da criança. Procurou-se incidir a análise de forma a compreender a capacidade dos estados de planear e implementar políticas de salvaguarda dos direitos da criança que sejam inclusivas, apropriadas, eficazes e em linha com as normas e padrões internacionais. Os relatórios identificam desafios administrativos, orçamentais e práticos à implementação. Desafios estes que, em conjunto com elementos de fraca governância e de fragilidade e com os impactos negativos da crise económica e financeira – identificados em graus diferentes nos quatro países – têm implicações nos riscos de exposição das crianças ao tráfico e à exploração.

Foi a partir da base criada pelos relatórios nacionais que a análise transnacional do projeto IMPACT,

⁴ Os relatórios nacionais do IMPACT estão disponíveis em: www.impact-eu.org.

tal como é apresentada nesta publicação, foi desenvolvida. Através de uma seleção de exemplos de cada país, é feita uma avaliação da forma como os estados estão efetivamente a implementar a Convenção bem como outras normas e padrões internacionais relevantes de modo a prevenir o tráfico e a exploração e a proteger e empoderar as crianças em risco e as crianças vítimas. Esta publicação estrutura-se da seguinte forma:

O capítulo II aborda o enquadramento do projeto IMPACT, incluindo a metodologia de pesquisa seguida e uma revisão crítica do conhecimento e dados existentes acerca do tráfico de crianças na Europa, que serviu de ponto de partida para o projeto. Um fundamento essencial para a perspetiva IMPACT passa pela compreensão ecológica e contextual do que é a vulnerabilidade ao tráfico e à exploração. A vulnerabilidade é entendida como sendo determinada por uma interação complexa entre risco e resiliência. O conceito de 'vulnerabilidade estrutural' é usado enquanto conceito orientador para a análise.

O capítulo III faz uma breve síntese da atual situação socioeconómica dos países estudados no âmbito do projeto IMPACT e discute os efeitos negativos da crise económica e financeira nas crianças. É realçado que crescentes taxas de pobreza, de desemprego e precárias condições de trabalho são consideradas como implicando maiores riscos de tráfico e de exploração. Revisita a perceção comum de que a Europa do Sul é um ponto de entrada para migrantes que chegam através do Mar Mediterrâneo. Ao colocar a atual situação, percebida como 'de emergência' numa perspetiva europeia mais global, realça que o número de requerentes de asilo registados nos quatro países estudados continua a ser significativamente mais baixo do que os números reportados em muitos países do Centro e Norte da Europa.

No capítulo IV, a discussão comparativa do conceito de tráfico de crianças, tal como definido nas leis criminais dos quatro países envolvidos, leva à constatação de que aquele pode assumir diferentes significados. Devido aos desafios de atingir clareza conceptual e de alinhar as definições nacionais com normas e padrões internacionais, o valor do conceito para a identificação de vítimas pode estar enviesado em alguns países. A análise dos dados oficiais acerca do número de vítimas identificadas em cada país sugere que as respostas nacionais anti-tráfico se dirigem a um grupo-alvo reduzido.

O capítulo V avalia as oportunidades e desafios de carácter estrutural que se relacionam com a implementação da Convenção nos quatro países. Pretende compreender-se as implicações destas oportunidades e destes desafios para o risco de tráfico e de exploração. Oportunidades claramente identificadas são o forte estatuto da CDC em cada um dos países e a existência de estruturas nacionais de direitos humanos mandatadas para monitorizar a implementação da CDC bem como de mecanismos de recolha e processamento de denúncias e queixas das crianças.

As 'variáveis IMPACT' são usadas para analisar em que medida é que os estados estão a implementar, na prática, políticas em matéria de direitos da criança que sejam inclusivas, apropriadas, eficazes e em conformidade com normas e padrões internacionais, discutindo-se criticamente a 'perspetiva de categorização' destas políticas. Realça-se que as políticas nos setores da saúde, da educação e do emprego e na área das tutelas estão, ainda que em graus diferenciados, assentes em leis inclusivas mas que a forma como são implementadas na prática resulta em resultados diferentes para diferentes grupos de crianças. É evidenciado que, em algumas circunstâncias, o estatuto da criança determina o tipo de serviços e de direitos a que tem acesso. Embora leis anti-discriminação tenham sido adotadas nos quatro países, constata-se que alguns grupos de crianças são afetados pela discriminação, em particular crianças pertencentes às comunidades ciganas. Em consequência disso, há crianças que continuam excluídas de serviços essenciais de saúde e educação e algumas são privadas da

oportunidade de trabalhar e assegurar um rendimento.

Neste capítulo procede-se ainda à análise da capacidade demonstrada pelos sistemas nacionais de proteção social às crianças em assegurar serviços apropriados e eficazes. A pesquisa identificou, em alguns países, a necessidade de desenvolvimento de mecanismos standardizados para a identificação e referenciação de crianças em risco, para a condução de avaliações de necessidades individuais e para a determinação do superior interesse da criança, com a devida consideração das suas opiniões. Muito embora, em Portugal, haja uma experiência relevante de desenvolvimento de projetos de vida para as crianças que estão no sistema de proteção, esta perspetiva de planeamento de longo-prazo é menos evidente nos sistemas de acolhimento e proteção dos restantes países. Em alguns casos e contextos, as crianças parecem ser apenas casos que são administrados, sendo dedicada uma atenção limitada às suas experiências passadas e aspirações futuras.

A análise revelou ainda desafios importantes no que respeita à eficácia dos sistemas. Uma perspetiva integrada das políticas e estratégias dos vários setores envolvidos em matéria de direitos da criança parece receber pouca atenção. A ausência de mecanismos de coordenação e planeamento estratégico ou as lacunas dos existentes foram desafios identificados nos quatro países analisados. Para além disso, a descentralização da administração pública traz tanto risco de uma definição ineficaz de políticas quanto a deficiente comunicação entre decisores/as políticos/as ao nível central e entre estes e os/as profissionais que trabalham ao nível local e as crianças e comunidades em causa.

Este canal de comunicação seria contudo essencial para a partilha de informação, para permitir a troca de conhecimento e de experiência e para assegurar que o feedback e as lições tiradas ao nível local, bem como as perspetivas das próprias crianças, inspiram a reformulação das políticas nacionais. Em termos globais, atingir a coerência das políticas continua a ser um desafio, tanto no que se refere à coerência entre diferentes setores envolvidos, como entre as normas e padrões decorrentes de obrigações legais e compromissos políticos; tanto no raio de ação de profissionais a nível local como nas situações concretas enfrentadas pelas crianças.

Para além destes desafios estruturais, há ainda indícios de infrações e violações dos direitos das crianças, particularmente na Grécia e, em menor grau, em Itália. Tais situações diminuem o impacto das políticas que pretendem reduzir a exploração e o tráfico e proteger as crianças vítimas e as crianças em risco e representam o apelo à ação mais urgente, na medida em que estão em acentuado contraste com as normas e padrões europeus e com os valores dos direitos humanos e do Estado de direito.

No capítulo VI apresentam-se as conclusões da discussão e apresentam-se reflexões e recomendações para ação futura em termos legislativos, de definição de políticas e das práticas. O reforçar da capacidade dos estados em implementar, na prática, políticas em matéria de direitos da criança, é considerado uma estratégia chave para o aumento da resiliência das crianças e para uma proteção mais eficaz contra o tráfico e a exploração. Esta perspetiva é considerada complementar às tradicionais respostas anti-tráfico, propondo-se a criação de parcerias fortes e a cooperação e coordenação de todos os setores e atores relevantes. A promoção de normas e padrões de direitos humanos e a sua implementação na prática são considerados os alicerces sobre os quais as respostas anti-tráfico podem conduzir a resultados mais sustentados. Proporcionam a oportunidade para alavancar o impacto de medidas específicas anti-tráfico e para fortalecer a prevenção primária. Espera-se, portanto, que tornem mais eficazes os recursos preciosos que são investidos nesta área.

A maioria das conclusões dos relatórios nacionais e transnacional do projeto IMPACT não são, de

modo algum, novidade no debate público. Desafios na implementação são recorrentemente identificados nos relatórios para o Comité para os Direitos da Criança, nas recomendações feitas por instituições independentes de direitos humanos, por organizações não-governamentais de caráter nacional e internacional e por agências das Nações Unidas. Os/as interlocutores/as-chave ouvidos/as notaram, de forma recorrente, que a passagem das leis nacionais à prática é, muitas vezes, um desafio significativo. Este desafio não é exclusivo dos países analisados no âmbito do projeto IMPACT mas antes um fenómeno comum, observado em outros países europeus e em outras regiões do globo. Apesar dessa consciência, não foram ainda implementadas estratégias eficazes de melhoria da qualidade de implementação. É, pois, tempo de refletir sobre o significado destas conclusões para as atuais respostas de proteção social e anti-tráfico e desenvolver perspetivas inovadoras que levem à mudança.

O enfoque nas limitações dos estados na implementação da CDC, tal como apresentadas nesta análise transnacional, deve ser lido em conjunto com os quatro relatórios nacionais produzidos, que discutem em maior detalhe iniciativas positivas, fatores de sucesso e exemplos inovadores identificados em cada um dos quatro países. Da mesma forma, deve ser destacada a dedicação, o empenho e a experiência de decisores/as políticos/as e profissionais, de diferentes setores e a diferentes níveis, que trabalham com e para as crianças. A análise transnacional decidiu, de forma deliberada, focar-se essencialmente, nos desafios e nos esforços necessários, pretendendo apresentar um argumento convincente para a reorientação do debate e das práticas europeias no que diz respeito às respostas anti-tráfico.

ABORDAGEM E METODOLOGIA DO PROJETO IMPACT

O projeto IMPACT foi implementado como um processo de múltiplas etapas e que combinou atividades nacionais e transnacionais. Consistiu em três componentes, que foram desenvolvidas em estreita articulação e que se influenciaram mutuamente: uma componente de pesquisa, uma componente consultiva envolvendo profissionais e funcionários/as de relevo de cada um dos países e o desenvolvimento de determinantes de risco e proteção⁵. Este capítulo aborda a componente de pesquisa do projeto IMPACT, incluindo o seu contexto, abordagem e metodologia.

A. TRÁFICO DE CRIANÇAS NA EUROPA: REVISÃO DO CONHECIMENTO E DAS EVIDÊNCIAS EXISTENTES

Na Europa, os governos nacionais alcançaram importantes progressos, no que se refere ao tráfico de crianças, através de leis específicas e de reformas políticas, bem como de normas regionais e de cooperação no contexto da União Europeia (UE) e do Conselho da Europa. As respostas anti-tráfico conduziram a casos de sucesso individuais na assistência às vítimas e na punição dos traficantes. No entanto, o tráfico de crianças persiste na Europa. Apesar da questão anti-tráfico ser considerada dispendiosa e os investimentos dos governos nesta matéria serem monitorizados internacionalmente, a evidência relativamente à eficácia das abordagens e das medidas adotadas para reduzir o tráfico é baixa ou inexistente⁶.

Há provas sólidas que atestam os desafios significativos e os dilemas com que os profissionais são confrontados quando desenvolvem medidas preventivas e de resposta para crianças traficadas⁷. O ponto atual no que se refere a pesquisa, conhecimento e experiência, como resumidas abaixo, constituiu o ponto de partida para o projeto IMPACT.

O tráfico de crianças assume diferentes formas. As crianças vítimas e as crianças em risco consti-

⁵ Para mais informações, ver o website do projeto IMPACT disponível em: www.impact-eu.org

⁶ Ver, por exemplo, a discussão levada a cabo em: Van der Laan, Peter H., Monika Smit, Inge Busschers and Pauline Aarten, Cross-border Trafficking in Human Beings: Prevention and intervention strategies for reducing sexual exploitation, The Campbell Collaboration, Campbell Systematic Reviews, 2011:9, Oslo, Dezembro 2011.

⁷ Esta secção é baseada em resultados, observações e conclusões apresentadas, entre outros, nos seguintes estudos e relatórios: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), Child Trafficking in Europe, A Broad Vision to Put Children First, Innocenti Insight, Florença. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), Young People's Voices on Child Trafficking: Experiences from South Eastern Europe, Innocenti Working Paper No. IWP-2008-05, Florença. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses, A Technical Report, Florença. Conselho dos Estados do Mar Báltico, Centro da Criança, Grupo de Peritos para a Cooperação sobre Crianças em Risco (2013), Children Trafficked for Exploitation in Begging and Criminality: A challenge for law enforcement and child protection, Stockholm. O'Connell Davidson, Julia and Caitlin Farrow (2007), Child Migration and the Construction of Vulnerability, School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, Save the Children Suécia. CARDET, Defence for Children, et al. (2012), GATE, Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, European Report. Todres, Jonathan (2010), Taking Prevention Seriously: Developing a comprehensive response to child trafficking and sexual exploitation, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Volume 43, Número 1, Janeiro 2010. Global Alliance Against Traffic in Women, Collateral Damage, The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world, disponível em: http://www.gaatw.org/Collateral%20Damage_Final/singlefile_CollateralDamagefinal.pdf (acedido em Setembro de 2013). Save the Children (2007), Children Speak Out, Trafficking risk and resilience in Southeast Europe, Regional Report, disponível em: http://www.childtrafficking.com/Docs/save_the_children_1007.pdf (acedido em Setembro de 2013). Caritas Italiana, Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza (2013), Anticipazioni su Punto e a Capo Sulla Tratta, Presentazione del 1° rapporto sulla tratta delle persone e grave sfruttamento. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.3.



tuem um grupo altamente heterogéneo, tal como o/a dos/as seus/suas exploradores/as, e as formas e dinâmicas de exploração mudam constantemente. Medidas dirigidas ao tráfico de crianças são, contudo, frequentemente orientada por percepções estereotipadas que falham em espelhar a diversidade da questão. Em muitos países, as respostas continuam dirigidas principalmente para raparigas expostas a exploração sexual. Crianças exploradas em atividades criminais podem ser consideradas criminosas e não vítimas de crime. Crianças desacompanhadas de países terceiros são prontamente vistas com crianças em risco, enquanto é menos comum considerar crianças migrantes acompanhadas, cidadãs da EU, ou mesmo cidadãs nacionais, como potenciais vítimas⁸.

Apesar da diversidade, estudos desenvolvidos por toda a Europa identificaram semelhanças surpreendentes relativamente aos riscos que tornam as crianças vulneráveis à exploração e as causas e fatores que contribuem para o tráfico de crianças. Estes incluem a marginalização social e económica, contextos familiares disfuncionais, negligência, abuso e violência no âmbito da família ou das instituições, relações de exploração, discriminação e violência com base no género, experiência de vivência ou de trabalho na rua, situações de migração precária e/ou irregular, aspirações a trabalhar e ganhar dinheiro e oportunidades limitadas para entrar ou permanecer na escola, na formação profissional ou no emprego regular. Muitos destes riscos estão enraizados em fatores estruturais subjacentes que contribuem para gerar vulnerabilidade à exploração e ao tráfico. Uma vez que, às crianças que são exploradas, lhes foram previamente negados, com frequência, os seus direitos, o tráfico de crianças é considerado não só um resultado de atividades criminais, como é, essencialmente, indicativo da fraca capacidade dos governos nacionais em salvaguardar eficazmente os direitos das crianças a um desenvolvimento seguro e saudável⁹.

Apesar da complexidade do tráfico de crianças e das suas causas subjacentes e apesar dos fatores que para ele contribuem terem sido amplamente reconhecidos, as medidas legislativas, as políticas e as práticas debatem-se para valorizar e abordar estas questões de uma forma significativa, efetiva e baseada nos direitos. Há uma tendência geral, na definição de medidas e na oferta de serviços, de definir “categorias” de crianças e de desenvolver respostas para esses grupos específicos. Embora os conhecimentos especializados e as medidas direcionadas sejam importantes, existe um consenso de estes alcançarão melhores resultados quando forem integrados em estratégias políticas amplas que considerem a criança de forma holística e que reconheçam que todos os direitos humanos são indivisíveis e estão inter-relacionados.

Como foi evidenciado por pesquisa anterior, alguns temas relacionados com os direitos das crianças tendem a ser priorizados nas políticas e nas práticas, o que se reflete no facto de haver programas e serviços mais claramente direcionados para alguns grupos de crianças em detrimento de outros. Estudos europeus sobre migração e vítimas de crime salientam que os grupos que foram alvo de atenção comparativamente maior ao nível das políticas e das práticas são as crianças desacompanhadas requerentes de asilo, crianças vítimas de tráfico e crianças vítimas de exploração sexual. Menor atenção tem sido dada às crianças desacompanhadas migrantes, incluindo as que são cidadãs da UE, às crianças sem documentação ou às crianças a viver ou a trabalhar na rua. Todos estes grupos, de crianças nacionais e não nacionais, são, no entanto, considerados como estando potencialmente

8 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses, A Technical Report, Florença. O’Connell Davidson, Julia and Caitlin Farrow (2007), Child Migration and the Construction of Vulnerability, School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, Save the Children Suécia.

9 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), Young People’s Voices on Child Trafficking: Experiences from South Eastern Europe, Innocenti Working Paper No. IWP-2008-05, Florença, acedido a partir de <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2008_05.pdf>. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), Child Trafficking in Europe, A Broad Vision to Put Children First, Innocenti Insight, Florença, pp. 12-16. Save the Children (2007), Children Speak Out, Trafficking risk and resilience in Southeast Europe, Regional Report, pp. 20-29.

em risco de exploração e tráfico¹⁰.

Como resultado desta abordagem de “categorização” nas políticas relativas às crianças, os mandatos e responsabilidades institucionais, bem como as medidas políticas e o fornecimento de serviços, estão fragmentados. O estatuto da criança torna-se um importante determinante para o tipo de resposta que é oferecida e pode sobrepor-se a uma avaliação da situação individual e das necessidades da criança. O estatuto da criança é primeiramente definido pelo seu estatuto de imigrante e pelo seu estatuto como vítima de uma ofensa específica. A pesquisa tem evidenciado que pode ser fundamental para uma criança que este estatuto seja identificado oficialmente e verificado como pré-condição para aceder a determinados serviços e para o usufruto dos direitos como sejam a obtenção de autorização de residência ou para trabalhar¹¹.

A pesquisa também evidenciou que a fragmentação dos mandatos institucionais pode gerar situações em que a incerteza relativamente ao estatuto da criança e as correspondentes responsabilidades institucionais colocam a criança em risco de ser ‘apanhada’ em lacunas do sistema de proteção. Quando a categorização das crianças em grupos específicos, tal como definidos na lei e na política, se tornam o elemento determinante para a proteção, as crianças veem reduzidas as hipóteses de beneficiarem do apoio a que teriam direito com base nos critérios internacionais. Rapazes e raparigas que não se encaixam claramente nas categorias pré-estabelecidas, que não correspondem aos estereótipos comuns, ou que não são oficialmente identificados e registados, poderão enfrentar desafios adicionais para aceder aos serviços de apoio. Em consequência, a forte dependência do estatuto e da identificação comporta o risco de criar critérios diferentes para diferentes grupos, excluindo crianças individualmente consideradas e expondo-as potencialmente à discriminação em razão do estatuto¹².

A prestação de serviços de apoio às crianças vítimas de tráfico é, em alguns contextos, vinculada ao seu reconhecimento oficial como uma vítima de tráfico. Ao mesmo tempo, o estatuto de vítima em alguns países está vinculado a condições obrigatórias que a criança tem de aceitar, afim de aceder a serviços específico de apoio¹³. Os mecanismos existentes para a identificação e verificação do estatuto de vítima são eficazes em alguns contextos, especialmente nos casos em que as vítimas anseiam por sair da situação de exploração e aceitar ajuda, e nos casos em que os criminosos sejam processados judicialmente com sucesso. Porém, em muitos casos de exploração infantil, as respostas anti-tráfico tradicionais não são nem eficazes nem apropriadas. A confiança entre as pessoas expostas à exploração e as autoridades é difícil de estabelecer. Testemunhos de vítimas e de prestadores/as de serviços certificam que os incentivos para as vítimas aceitarem assistência e saírem da situação de exploração são frequentemente considerados baixos¹⁴. Embora não existam dados oficiais ou estimativas fiáveis da verdadeira dimensão do tráfico de crianças, há um amplo consenso

10 The Crime Victim Compensation and Support Authority (2010), Child Victims in the Union – Rights and Empowerment, A report of the CURE project 2009-2010, Umeå, disponível em: <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/4986.pdf> (acedido em Outubro de 2013), p. 10. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses, A Technical Report, Florença, pp. 23, 91-92. O’Connell Davidson, Julia and Caitlin Farrow (2007), Child Migration and the Construction of Vulnerability, School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, Save the Children Suécia, p. 9.

11 Ver, por exemplo: Conselho Económico e Social das Nações Unidas (2002), Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, E/2002/68/Add.1, 20 de Maio de 2002, disponível em: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.2002.68.Add.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.2002.68.Add.1.En?Opendocument) (acedido em Setembro de 2013), Guideline 2. Ver também: Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2010), Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Commentary, Nova Iorque e Genebra, disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf> (acedido em Setembro de 2013), pp. 162-164.

12 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses, A Technical Report, Florença, pp. 34-42, 50-55, 91-92.

13 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses, A Technical Report, Florença, p. 40. Ver também a discussão do Artigo Italiano 18 em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.3.

14 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses, A Technical Report, Florença, p. 40.



entre os/as investigadores/as e profissionais de que um número superior de crianças estão expostas ou em risco de exploração do que aquelas que são oficialmente identificadas, no contexto de tráfico ou de outro.¹⁵ As respostas anti-tráfico altamente onerosas abrangem, portanto, apenas um número muito limitado de pessoas selecionadas a partir de um grupo-alvo de potenciais beneficiários/as muito mais amplo.

A ineficácia da identificação das vítimas deve-se parcialmente, também, aos desafios de alcançar clareza conceptual sobre o que constitui, na verdade, o tráfico humano. A definição internacional¹⁶ deixa grande margem para interpretação e os conceitos aplicados a nível nacional e local variam. Ao nível nacional e europeu, ainda não foi alcançado um consenso sobre como é que o tráfico de seres humanos se distingue de outros contextos de exploração, de situações precárias de migração e trabalho, da venda de crianças, ou do contrabando de migrantes.¹⁷ Como a definição internacional de tráfico de crianças foi redigida para um contexto de direito penal, a sua aplicação na proteção das crianças e dos seus direitos e o seu valor tem sido questionada.¹⁸ Quando a interpretação do conceito não é guiado por regras claras, as crianças vítimas podem estar sujeitas a um processo de identificação potencialmente arbitrário.¹⁹

As medidas para dar resposta ao tráfico de crianças são, muitas vezes, de natureza reativa, em vez de integrarem também medidas proactivas de prevenção, deteção precoce e capacitação. As respostas existentes ainda estão muito limitadas à abordagem das situações imediatas de exploração, em vez de também terem em conta as situações de vida precária a partir do qual emergem as vítimas e a que, muitas vezes, elas retornam. As medidas de prevenção focadas na informação e sensibilização são demasiado limitadas para alcançar resultados sustentáveis.²⁰

Considerando a complexidade e os desafios multifacetados, estudos anteriores concluíram que o tráfico de crianças não pode ser abordado de forma isolada. As respostas ao nível da política e da prática serão, provavelmente, mais eficazes se forem integradas em estratégias mais amplas para

15 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), *Child Trafficking in Europe, A Broad Vision to Put Children First*, Innocenti Insight, Florença, pp. 6-8. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), *Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses*, A Technical Report, Florença, p. 18. Conselho dos Estados do Mar Báltico, Centro da Criança, Grupo de Peritos para a Cooperação sobre Crianças em Risco (2013), *Children Trafficked for Exploitation in Begging and Criminality: A challenge for law enforcement and child protection*, Estocolmo, p. 7.

16 A definição internacional de tráfico de crianças está prevista no Protocolo da ONU para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, o artigo 3º. Ver Glossário de termos-chave em anexo.

17 Ver, por exemplo: Comissão Europeia, Direção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança (2004), *Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels, p. 47. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), *Child Trafficking in Europe, A Broad Vision to Put Children First*, Innocenti Insight, Florença. Fundo das Nações Unidas para a Infância (2009), *Child Trafficking in East and South-East Asia: Reversing the Trend*, UNICEF UNICEF Escritório Regional Leste da Ásia e Pacífico, Bangucoque, disponível em: http://www.unicef.org/eapro/Unicef_EA_SEA_Trafficking_Report_Aug_2009_low_res.pdf, pp. 19-20. Dottridge, Mike (2008), *Child Trafficking for Sexual Purposes, A contribution of ECPAT International to the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents*, Rio de Janeiro, Brasil, 25-28 Novembro 2008, p. 71. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2008), *The Protection of the Rights and Special Needs of Trafficked Children, A Thematic Discussion Paper Prepared for the European Union Agency for Fundamental Rights*, by Eurasylum Ltd., Viena, Abril 2008, disponível em: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/studies_discussion_papers/tr_trafficking_children_en.htm (acedido em Setembro de 2013), p. 21. Ver mais: Todres, Jonathan (2010), *Taking Prevention Seriously: Developing a comprehensive response to child trafficking and sexual exploitation*, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Volume 43, Número 1, Janeiro 2010, disponível em: <http://law.vanderbilt.edu/publications/journal-of-transnational-law/archives/volume-43-number-1/download.aspx?id=4616>, p. 18. Anderson, Bridget (2008), "Illegal Immigrant": Victim or villain?, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 64, University of Oxford, disponível em: <http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/WP0864%20Bridget%20Anderson.pdf> (acedido em Setembro de 2013), p. 6.

18 Touzenis, Kristina (2010), *Trafficking in Human Beings, Human rights and trans-national criminal law, developments in law and practice*, UNESCO Migration Studies 3, Paris, disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001883/188397e.pdf> (acedido em Setembro de 2013), pp. 9-10, 27. Ver também: Bhaba, Jacqueline, *Trafficking, Smuggling, and Human Rights*, Harvard University, Março 2005.

19 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), *Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses*, A Technical Report, Florença, pp. 27-44. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), *Child Trafficking in Europe, A Broad Vision to Put Children First*, Innocenti Insight, Florença, pp. 23-28. Dottridge, Mike (2008), *Child Trafficking for Sexual Purposes, A contribution of ECPAT International to the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents*, Rio de Janeiro, Brasil, 25-28 Novembro 2008, p. 42.

20 Ver por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2008), *Child Trafficking in Europe, A Broad Vision to Put Children First*, Innocenti Insight, Florença, pp. 40-41. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), *Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses*, A Technical Report, Florença, p. 34.

lidar com a exploração de crianças de uma forma abrangente, independentemente de se tratar de tráfico ou não. Também foi recomendado que uma resposta focada na proteção relativamente ao tráfico de crianças precisa de ser integrada em estratégias mais amplas para a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de modo a valorizar todos os direitos da criança como inter-relacionados e indivisíveis. Isto implica que as medidas de prevenção, proteção e capacitação precisam de andar de mãos dadas.²¹

Até agora, essa compreensão contextual da exploração infantil e do tráfico ainda não foi traduzida em políticas e práticas. Embora os/as decisores/as políticos/as, funcionários/as, prestadores/as de serviços e investigadores/as estejam bem cientes dos desafios prevaletentes na abordagem ao tráfico de crianças, continua a faltar uma estratégia eficaz para a mudança. Continuam ainda a existir muitos fatores estruturais inerentes às administrações públicas e à forma como as respostas de combate ao tráfico estão a ser projetadas, que limitam a sua eficácia. Para alcançar melhores resultados, é importante analisar os sistemas existentes de proteção às crianças, as medidas políticas e administrativas para a implementação da Convenção, mas também políticas mais amplas no que se refere aos direitos humanos, à regulamentação do trabalho e ao regime de imigração europeu. Seria importante para entender melhor como os pontos fortes, lacunas e desafios no seio destas estruturas e sistemas contribuem para reduzir ou aumentar o risco de exploração e tráfico.

Neste contexto, o projeto IMPACT propôs-se rever as respostas contra o tráfico de crianças a partir de uma perspetiva focada nos direitos e bem-estar das crianças. O argumento apresentado é o de que uma aplicação mais eficaz da Convenção ajudará a reduzir a vulnerabilidade estrutural à exploração, corrigindo fatores de risco, e capacitando as crianças, as famílias e as comunidades, ativando e fortalecendo a sua resiliência. Uma aplicação mais eficaz da Convenção irá criar redes de proteção, nas quais os casos de exploração possam ser evitados ou identificados de forma mais eficaz e onde as medidas de resposta possam ser mais apropriadas e apelativas para aqueles que estão expostos à exploração.

Tomando como ponto de partida o conhecimento e os dados existentes, o projeto IMPACT visa contribuir para um debate para a mudança. O projeto IMPACT argumenta que a base de conhecimento existente é suficientemente forte para promover o desenvolvimento de medidas mais eficazes contra a exploração infantil. É oportuno avançar da reiteração dos resultados, desafios e dilemas, para o testar e o debater de abordagens prospetivas que alcancem uma mudança positiva para as crianças e famílias envolvidas, bem como para a comunidade Europeia e suas relações internacionais.

B. A VULNERABILIDADE À EXPLORAÇÃO E AO TRÁFICO: COMPREENSÃO DO CONCEITO À LUZ DE UMA PERSPETIVA ECOLÓGICA

O termo "vulnerabilidade" é comumente utilizado no debate sobre o tráfico de crianças. As crianças são, muitas vezes consideradas, per si, "vulneráveis" e com necessidade de proteção especial. Um debate conceptual sistemático sobre a vulnerabilidade no contexto da proteção contra a exploração e o tráfico não teve ainda lugar, embora a vulnerabilidade seja considerada um conceito-chave em relação à prevenção contra o tráfico e à identificação de crianças em risco.

Na ausência de uma definição de "vulnerabilidade" para o contexto de proteção às crianças, é útil

21 Ver, por exemplo: Comissão Europeia, Direção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança (2004), *Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings*, Bruxelas. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), *Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses*, A Technical Report, Florença, pp. 91-92, 94.



entender como foi definido o conceito noutros campos. Definições de vulnerabilidade em relação à temática dos direitos das crianças têm sido desenvolvidas nas áreas de saúde, pobreza e proteção social.²² Essas definições visam orientar a avaliação ou medição da vulnerabilidade, de modo a informar a decisão e programação políticas relativamente à identificação de grupos particularmente vulneráveis e ao desenvolvimento de medidas de apoio especialmente dirigidas.

Uma análise comparativa das definições desenvolvidas para os contextos da saúde, pobreza e proteção social, revela que existem elementos comuns na forma como o conceito de vulnerabilidade está a ser compreendido pelas várias disciplinas. Estes elementos comuns são resumidos nesta secção. Explicitam a abordagem do projeto IMPACT e são aplicados ao contexto dos direitos das crianças, incluindo especificamente a compreensão da vulnerabilidade à exploração e tráfico.²³

Há um consenso, nas definições existentes, de que a vulnerabilidade é um conceito agregado composto por uma interação dinâmica de risco e resiliência. A vulnerabilidade é causada pelo risco contrabalançado pela resiliência, ou seja, a capacidade de lidar com o risco.²⁴ As medidas que visam reduzir os riscos e, ao mesmo tempo, reforçar a resiliência estarão portanto, bem encaminhadas para reduzir a vulnerabilidade. No contexto da exploração infantil, isso implica a necessidade de combinar medidas de proteção, para minimizar os riscos de exploração, com medidas de empoderamento, que reforcem resiliência e contribuam para a prevenção em larga escala.

Risco e resiliência, enquanto determinantes da vulnerabilidade, não estão isolados nem são estáticos mas precisam de ser entendidos de acordo com um modelo ecológico dinâmico: riscos pessoais e resiliência estão intimamente ligados com os riscos e resiliência resultantes de relações diretas e indiretas, sistemas e ambientes a que os indivíduos estão expostos e com os quais interagem.²⁵

Identificar e fortalecer os fatores de resiliência é considerada uma estratégia fundamental para limitar o impacto da vulnerabilidade. Considerando que o conceito de resiliência foi inicialmente concebido como um atributo individual ou pessoal, ele evoluiu para uma compreensão ecológica mais ampla reconhecendo a interação entre os fatores que são internos ou externos à pessoa.²⁶ Entende-se que as políticas de proteção das crianças e de bem-estar social podem apoiar as crianças na construção de resiliência, providenciando um ambiente protetor, disponibilizando informações de qualidade e compreensíveis, mecanismos de informação e de apresentação de queixa, criando oportunidades que permitam a participação sociopolítica ativa das crianças, fortalecendo as famílias e, sobretudo,

garantindo que a Convenção e os seus princípios gerais são plenamente respeitados na prática. Além de fortalecer a resiliência pessoal das crianças, é imprescindível considerar o contexto específico e o ambiente em que a criança se insere, de modo a reduzir os fatores de risco externos e a permitir às crianças o acesso a serviços de proteção e de apoio.²⁷

Como observado na secção anterior, a vulnerabilidade das crianças à exploração e ao tráfico é, muitas vezes, descrita em relação a fatores externos e estruturais. Um estudo acerca das capacidades de desenvolvimento da criança notou que fatores estruturais podem codeterminar a vulnerabilidade das crianças: "... na prática, grande parte da vulnerabilidade das crianças não deriva da sua falta de capacidade, mas sim da sua falta de poder e estatuto com os quais possam exercer os seus direitos e confrontar os abusos.²⁸" Um estudo que analisou a vulnerabilidade das crianças migrantes concluiu que as políticas de migração e a forma como estas estão a ser implementadas na prática podem contribuir para a "construção da vulnerabilidade de certos grupos de crianças [migrantes]"²⁹.

O projecto IMPACT entende a vulnerabilidade de uma criança à exploração e ao tráfico de acordo com um modelo ecológico, onde fontes de risco e resiliência derivam de diferentes níveis. O modelo ecológico expressa as relações dinâmicas entre diferentes elementos e níveis da ecologia da criança e sua interação com a pessoa (ver Figura 1). Para a formulação de políticas, isto implica que as abordagens legais para promulgar os direitos das crianças e fortalecer a responsabilidade das autoridades públicas precisam de ser combinadas com abordagens da base para o topo, centradas no desenvolvimento, de modo a fortalecer os ativos das crianças e das famílias, bem como com mecanismos de proteção a nível local.³⁰

Considerando a interação dinâmica do risco e da resiliência, a vulnerabilidade é um fenómeno de contexto específico que pode mudar ao longo do tempo e do espaço.³¹ Refere-se à probabilidade de que um futuro resultado adverso, ou seja, um evento ou processo desfavorável e potencialmente prejudicial, irá resultar na redução de bem-estar da pessoa. Não permite, porém, conclusões generalizadas sobre o estado atual da pessoa. Um estado de vulnerabilidade não é, portanto, necessariamente sinónimo de experiência real de exploração, violência ou outros resultados adversos.³² Este entendimento contextual e dinâmico da vulnerabilidade implica que as crianças que são vulneráveis à exploração não sejam necessariamente identificadas por quaisquer fatores externos, visíveis, mas que a sua situação e história presente precisa de ser entendida de forma aprofundada. A avaliação de um caso individual é a chave para avaliar os riscos específicos que uma criança enfrenta e a sua capacidade de resiliência e de acesso aos mecanismos de proteção. A compreensão da história e da situação pessoal da criança é importante para os processos de tomada de decisão a seu respeito. No caso de crianças migrantes, isto implica que é importante avaliar como é que o risco e a resiliência podem mudar ao longo seu processo de migração, de transferência para outro local ou de repatriação.

22 Para uma revisão abrangente de definições e abordagens utilizadas na análise e mensuração da vulnerabilidade à pobreza, ver: Dercon, Stefan (2001), *Assessing Vulnerability to Poverty*, Oxford University.

23 Internacionalmente, não existe uma definição unificada de vulnerabilidade e continua a ser, portanto, um desafio alcançar clareza conceitual. Para uma análise mais abrangente de definições e abordagens utilizadas para a análise e medição de vulnerabilidade em diferentes disciplinas, incluindo economia, sociologia, antropologia, gestão de desastres, ciência ambiental, saúde e nutrição, ver: Alwang, Jeffrey; Paul B. Siegel; Steen L. Jorgensen (2001), *Vulnerability: A view from different disciplines*, Social Protection, The World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 0115. IMPACT constrói significativamente uma compreensão contextual da vulnerabilidade desenvolvida em: Wenke, Daja (2011), *Vulnerable Children in Switzerland. Safeguarding the Rights of Every Child, A Discussion of a Systemic Approach to the Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, Comité Suíço para a UNICEF. CARDET, *Defence for Children*, et al. (2012), GATE, *Guardians Against Child Trafficking and Exploitation*, European Report, O'Connell Davidson, Julia and Caitlin Farrow (2007), *Child Migration and the Construction of Vulnerability*, School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, *Save the Children Suécia*. Dignitas (2011), *Manuale Operativo per Ridurre la Vulnerabilità e Promuovere le Risorse nel Sistema Asilo*, *Defence for Children*.

24 Ver: Sabates-Wheeler, Rachel; Waite, Myrtha (2003), *Migration and Social Protection: A concept paper*, Issued by the Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Institute of Development Studies, University of Sussex. Working Paper T2, Sussex, p. 12. Dercon, Stefan (2001), *Assessing Vulnerability to Poverty*, Oxford University, p. 4; 27. Alwang, Jeffrey; Paul B. Siegel; Steen L. Jorgensen (2001), *Vulnerability: A view from different disciplines*, Social Protection, The World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 0115, Executive Summary (sem número de páginas); p. 2-3. Ver também: Kabeer, Naila (2002), *Safety Nets and Opportunity Ladders*, Addressing vulnerability and enhancing productivity in South Asia, Overseas Development Institute, Working Paper 159, p. 7.

25 Ver: Bronfenbrenner, Urie (1993), *Ecological System Theory*, *Specific Environments: Thinking in contexts*, editado por R. Wozniak and K Fisher, Hillsdale, N.Y., USA: Erlbaum.

26 Luthar, Suniya S., Dante Cicchetti, Bronwyn Becker (2000), *The Construct of Resilience, A critical evaluation and guidelines for future work*, *Child Development*, Volume 71, Nº 3, Maio-Junho 2000, p. 543-562, p. 544. Snider, Leslie M. (2006), *Psychosocial Vulnerability and Resilience Measures for National-Level Monitoring of Orphans and Other Vulnerable Children: Recommendations for revision of the UNICEF psychosocial indicator Relatório preparado para a UNICEF*, p. 15.

27 Luthar, Suniya S., Dante Cicchetti, Bronwyn Becker (2000), *The Construct of Resilience, A critical evaluation and guidelines for future work*, *Child Development*, Volume 71, Nº 3, Maio-Junho 2000, p. 543-562, p. 544. Ver também: *Save the Children* (2007), *Children Speak Out, Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe*, Relatório Regional, p. 12.

28 Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, *Save the Children* (2005), *The Evolving Capacities of the Child*, *Innocenti Insight*, by Gerison Lansdown. Florença, p. 32.

29 O'Connell Davidson, Julia and Caitlin Farrow (2007), *Child Migration and the Construction of Vulnerability*, School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, *Save the Children Suécia*, p. 10.

30 Ver modelo 'child rights ecology': Instituto Internacional para os Direitos da Criança e Desenvolvimento (2007), *A Developmental Child Rights Approach*, pp. 1, 7. Ver também: Bateson, Gregory (2000), *Steps to an Ecology of Mind*, *Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology*, University of Chicago.

31 Ver por exemplo: Kabeer, Naila (2002), *Safety Nets and Opportunity Ladders*, Addressing vulnerability and enhancing productivity in South Asia, Overseas Development Institute, Working Paper 159, p. 6.

32 Sabates-Wheeler, Rachel; Waite, Myrtha (2003), *Migration and Social Protection: A concept paper*, Issued by the Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Institute of Development Studies, University of Sussex. Working Paper T2, Sussex, p. 15.



f1 Risco e resiliência influenciam a vulnerabilidade da criança em todos os níveis do modelo ecológico



A vulnerabilidade também é entendida como transversal a vários setores no sentido de que os riscos em relação aos diferentes direitos estão, muitas vezes, intimamente ligados e são considerados cumulativos. A vulnerabilidade em relação à saúde ou a exclusão socioeconômica, por exemplo, terá provavelmente um impacto sobre o desempenho da criança na educação. Uma criança que viva já numa situação de vulnerabilidade e que, portanto, é afetada na sua capacidade de resiliência - como numa situação de pobreza, abuso ou abandono escolar - é considerada ainda mais vulnerável diante de riscos adicionais, tais como relações de exploração ou migração de risco³³. É, pois, necessária uma abordagem multissetorial para abordar a vulnerabilidade de uma forma abrangente.

Apesar de qualquer pessoa poder ser considerada vulnerável, as definições existentes salientam que a vulnerabilidade é contextualizada e precisa de ser definida em relação a um índice específico que indica o resultado adverso³⁴. A definição de vulnerabilidade simplesmente como a possibilidade de um declínio no bem-estar não é útil, uma vez que isto se aplicaria a todas as pessoas e o termo seria demasiado impreciso para ser usado na formulação e programação de políticas³⁵. No contexto dos direitos da criança, seus os direitos, tal como garantidos pelas normas e padrões internacionais, são considerados o valor de referência e o resultado adverso seria uma infração contra ou a violação desses direitos.

Resumindo a discussão acima, e no que se refere ao projeto IMPACT, a vulnerabilidade das crianças à exploração e ao tráfico é entendida como um conceito multissetorial, ecológico e baseado nos direitos das crianças. Refere-se às hipóteses limitadas de uma criança para exercer plenamente os seus direitos, tal como consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança. A vulnerabilidade depende do número e da gravidade das infrações ou violações a que uma criança esteja ou possa vir a estar exposta a (o risco), bem como da resiliência da criança. Risco e resiliência são compreendidos de acordo com um modelo ecológico. Interagem a vários níveis e são cumulativos: risco pessoal e resiliência estão intimamente ligados com o risco e resiliência decorrentes de relacionamentos, siste-

33 Engle, Patrice L., Sarah Castle, Purnima Menon (1996), Child Development, Vulnerability and Resilience, International Food Policy Research Institute, FCND Discussion Paper No. 12, Washington, p. 28. Ver também: Skinner, D. et al. (2004), Defining Orphaned and Vulnerable Children, Human Sciences Research Council, p. 17.

34 Ver, por exemplo: Alwang, Jeffrey; Paul B. Siegel; Steen L. Jorgensen (2001), Vulnerability: A view from different disciplines, Social Protection, The World Bank, Social Protection Discussion Paper, No. 0115.

35 Alwang, Jeffrey; Paul B. Siegel; Steen L. Jorgensen (2001), Vulnerability: A view from different disciplines, Social Protection, The World Bank, Social Protection Discussion Paper, No. 0115, p. 29.

mas político-sociais e do meio envolvente. A vulnerabilidade das crianças pode ser causada ou agravada quando a capacidade dos estados para implementar os direitos da criança é fraca e quando, na prática, não obtém êxito no salvaguardar desses direitos. Isto é entendido como vulnerabilidade estrutural. A vulnerabilidade estrutural está relacionada com as estruturas do Estado, com a ação ou inação, e pode resultar na violação dos direitos da criança³⁶.

C. A ABORDAGEM IMPACT: UMA PERSPETIVA HOLÍSTICA COM A CRIANÇA NO CENTRO

Baseado no conhecimento e na evidência discutidos acima, e numa compreensão contextual da vulnerabilidade, o projeto IMPACT foi concebido para propor uma abordagem prospetiva no que se refere ao combate à exploração e ao tráfico de crianças. A hipótese orientadora do projeto IMPACT é que a plena implementação prática da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança contribuiria significativamente para a proteção das crianças em risco e para prevenir a exploração de crianças, incluindo no contexto do tráfico. O pressuposto subjacente é o de que a vulnerabilidade estrutural à exploração e ao tráfico tem de ser corrigido para que as medidas anti-tráfico possam ter efeito.

O projeto IMPACT propõe, portanto, complementar as medidas que abordam situações de exploração com medidas direcionadas para a abordagem dos fatores socioeconômicos e estruturais subjacentes, que criam um ambiente no qual as crianças estão vulneráveis à exploração. Da perspetiva da elaboração de políticas, isto tem três implicações: a) os sistemas nacionais de proteção às crianças precisam de ser fortalecidos para identificar e responder a todas as formas e contextos de exploração e crianças em risco; b) os sistemas nacionais de proteção à criança precisam de ser incorporados em estratégias mais amplas para a implementação da Convenção; e c) deve ser dada atenção devida para assegurar que estes sistemas estão a funcionar de forma eficaz e que as leis e políticas nacionais são implementadas incorporando os direitos das crianças.

Os sistemas nacionais de proteção às crianças³⁷ assumem a responsabilidade central na prestação de apoio e assistência a crianças vítimas e crianças em risco. No entanto, uma resposta focada na proteção não será suficiente, por si só, para abordar eficazmente a exploração infantil e o tráfico. Muitas medidas vitais para a prevenção da exploração e para o empoderamento das crianças caem na competência dos setores políticos que podem não estar sob a tutela de um sistema nacional de proteção às crianças. Estes incluem as políticas sociais e económicas, o mercado de trabalho e emprego, a política de migração, os sistemas de educação e de saúde, e questões de governança, tais como as políticas fiscais, de dotação orçamental e o Estado de direito. Em consequência, um sistema nacional de proteção às crianças só pode cumprir o seu mandato quando é entendido como parte integrante de um sistema mais amplo para a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança, e quando o Estado está a funcionar de forma eficaz para que esses sistemas funcionem.

Neste contexto, o projeto IMPACT promove uma discussão sobre a capacidade dos estados em implementar, na prática, as normas relativas aos direitos da criança de forma eficaz e consistente. Reforçar a capacidade dos estados para implementar é considerada a principal estratégia para reduzir o risco de exploração, aumentando a capacidade de resiliência das crianças e oferecendo maior

36 Adaptado a partir da definição de vulnerabilidade apresentada em: Wenke, Daja(2011), Vulnerable Children in Switzerland, Safeguarding the Rights of Every Child, A Discussion of a Systemic Approach to the Implementation of the Convention on the Rights of the Child, Comité Suíço para a UNICEF.

37 Ver a definição da UNICEF de um 'sistema nacional de proteção à criança' disponível no Glossário do Capítulo 7.

proteção contra a exploração e o tráfico. Esta abordagem deve ser considerada complementar às respostas anti-tráfico tradicionais, propondo parcerias fortes, cooperação e coordenação de todos os setores e atores relevantes envolvidos. A promoção de normas e padrões de direitos humanos e a sua implementação prática é considerada a base sobre a qual as respostas de combate ao tráfico podem levar a resultados mais sustentáveis. Fornece uma oportunidade para potenciar o impacto das medidas tradicionais de combate ao tráfico e tornar os valiosos recursos investidos neste campo mais eficazes.

A implementação efetiva da Convenção contribuiria essencialmente para identificar e corrigir os fatores estruturais que contribuem para a criação de vulnerabilidade à exploração e ao tráfico. A Convenção prevê uma série de medidas de prevenção, proteção e empoderamento e pode, assim, levar os responsáveis políticos ao desenvolvimento de respostas mais abrangentes e adequadas que são consideradas mais eficazes em termos de custos e mais sustentáveis. Como já foi observado pelo Comité sobre os Direitos da Criança, uma proteção eficaz contra a violência, exploração e abuso só pode ser alcançado num contexto que salguarde e promova todos os direitos da criança de forma integrada³⁸. A Convenção orienta uma avaliação dos direitos e necessidades da criança em todos os aspetos da sua pessoa e do seu desenvolvimento. Tem um caráter programático, que expande a noção de direitos para uma compreensão holística da pessoa³⁹.

O projeto IMPACT adota as medidas gerais de implementação da Convenção como um enquadramento orientador para analisar a configuração estrutural dos estados e a sua abordagem para a implementação dos direitos da criança⁴⁰. As "variáveis IMPACT" (ver Caixa 2) são aplicadas como enquadramento para analisar a capacidade dos estados em implementar políticas baseadas nos direitos da criança de uma forma que seja correta, inclusiva, adequada e eficaz. Ao comparar as políticas e as práticas nos diferentes setores e níveis da administração pública, estes são avaliados pela sua coerência.

Neste contexto, o projeto IMPACT avaliou em que medida as leis e políticas nacionais estão em conformidade com os padrões definidos no âmbito da Convenção. O estudo analisou o nível de inclusão das diferentes abordagens sectoriais específicas das políticas e das práticas, e em que grau a sua implementação com base nos direitos da criança é apropriada e eficaz para dar resposta às necessidades e direitos das crianças. Analisou a coerência entre as diferentes políticas sectoriais, sob o ponto de vista dos direitos da criança, bem como a coerência entre as obrigações legais e os compromissos políticos e a prática.

O objetivo geral foi o de identificar elementos e estratégias nas leis, políticas e práticas que ajudam ao reforço das políticas de proteção à criança e à implementação da Convenção no sentido de evitar, de forma mais eficaz, o tráfico e a exploração de crianças. Através de pesquisa, de análise e de um processo consultivo, o projeto IMPACT visou identificar oportunidades para que as políticas contra o tráfico de crianças evoluam a partir de uma abordagem específica por setor, focada na proteção e principalmente reativa, para uma abordagem mais pró-ativa, holística e baseada em direitos (ver Caixa 1).

38 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Report on the Eighteenth Session, Sessional / Annual Report of the Committee, 27 de Julho de 1998, CRC/C/79, p. 74. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Comentário Geral N° 13, The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/12, 18 de Abril de 2011, par. 13.

39 Costella, Pippo (1998), Diritti dell'infanzia e processi di sviluppo, Note per la formulazione di una strategia di cooperazione internazionale fondata sui diritti dell'infanzia, Arci Cultura e Sviluppo, Roma, pp. 3-4.

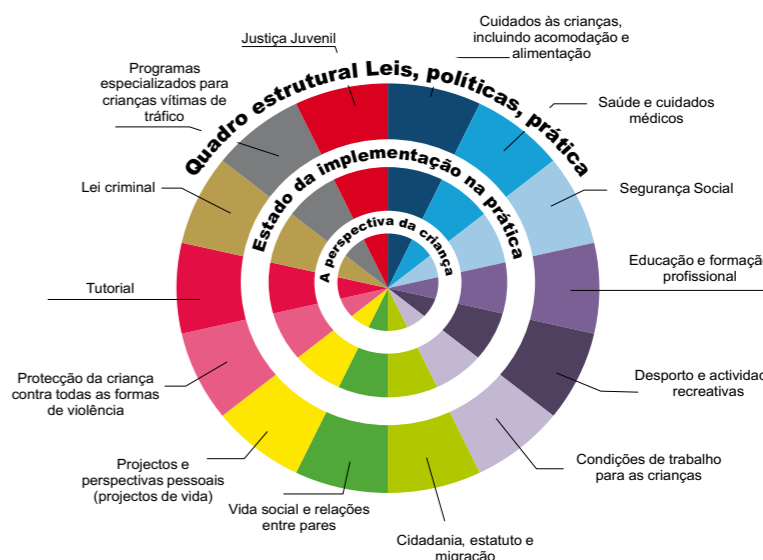
40 Ver: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2003), Comentário Geral N° 5, Medidas Gerais de Implementação para a Convenção sobre os Direitos da Criança, CRC/GC/2003/5, 3 de Outubro de 2003.

b1 Os objetivos do projeto IMPACT

- Analisar as estruturas e os sistemas de direito, a política e as práticas existentes a partir da perspectiva da criança e dos seus direitos e necessidades;
- Evidenciar os pontos fortes e fracos dos sistemas nacionais de proteção às crianças e a sua capacidade de impedir a exploração e o tráfico;
- Promover o desenvolvimento de sistemas de proteção às crianças mais inclusivos, que previnam e respondam à exploração e ao tráfico de crianças como parte principal dos seus mandatos de proteção às crianças; e
 - Compreender como é que os sistemas nacionais de proteção às crianças estão ligados a ou integrados em estratégias mais amplas para a implementação da Convenção.

À luz deste contexto, da abordagem e dos objetivos do projeto IMPACT, pesquisa e consultas foram levadas a cabo, abrangendo uma variedade de setores que refletem os direitos humanos da criança tal como assegurados pela Convenção. Os setores sob análise incluíram as áreas da saúde, educação, proteção, cuidados e alojamento, trabalho e emprego, migração, desporto e lazer e justiça (ver Figura 2). Esta ampla abordagem reflete a aspiração de trabalhar com uma perspectiva holística da pessoa e dos seus direitos e necessidades, que são considerados como inter-relacionados e indivisíveis. O objetivo foi promover uma abordagem de análise centrada na criança, utilizando a Convenção para orientar a identificação dos direitos e das necessidades e para mapear as respostas relevantes em termos de políticas e de práticas.

f2 IMPACT: Setores em análise



Os relatórios nacionais do projeto IMPACT mapearam as políticas nestes setores, a fim de proceder a uma análise vertical e horizontal de cada setor político. A análise vertical avalia a conformidade das leis e políticas relevantes de cada setor com as normas e padrões internacionais relativos aos direitos da criança, bem como o estágio da sua implementação na prática. A análise horizontal leva a cabo uma análise comparativa em vários setores. Pretende identificar as oportunidades de inclusão e sinergias entre os setores, bem como identificar normas incoerentes e padrões de exclusão ou de discrimi-

nação. Esta ampla análise visou posicionar a abordagem focada na proteção à exploração infantil e ao tráfico no âmbito de uma perspectiva mais ampla dos direitos da criança.

A análise sectorial é complementada por uma análise de dimensões transversais, tais como os princípios gerais da Convenção: o direito à não discriminação (artigo 2), o superior interesse da criança (artigo 3), o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (artigo 6) e o direito que a criança tem em ser ouvida e de a sua opinião ser tida em conta (artigo 12).

D. METODOLOGIA DE PESQUISA

O projeto IMPACT foi concebido como uma iniciativa interdisciplinar, participativa e consultiva. Apoiou-se de forma significativa no projeto GATE “Guardians Against Child Trafficking and Exploitation”⁴¹. Adotando o quadro metodológico desenvolvido no projeto GATE, a análise foi orientada por normas e padrões internacionais relativos aos direitos da criança e estruturado de acordo com quatro clusters: sobrevivência, desenvolvimento, participação e proteção (ver Tabela 1). Estes quatro clusters e os direitos e necessidades da criança a eles associados foram usados como um “mapa” simplificado para analisar as situações de vida dos diferentes grupos de crianças em cada um dos países, bem como as respetivas medidas legislativas, políticas e práticas.

t1 Dimensões do projeto IMPACT: Sobrevivência, desenvolvimento, proteção e participação

Fonte Protocolo de pesquisa IMPACT, 2013.

<p>SOBREVIVÊNCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuidados às crianças Acomodação e alimentação Saúde e cuidados médicos Segurança Social - crianças 	<p>DESENVOLVIMENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> Educação e formação profissional Desporto e atividades recreativas para as crianças Condições de trabalho para as crianças
<p>PROTEÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> Proteção das crianças contra todas as formas de violência Tutela Direito penal Programas especiais para crianças vítimas de tráfico Justiça juvenil 	<p>PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA</p> <ul style="list-style-type: none"> Estatuto de cidadania e migração Vida social e relação entre pares Relação com a família Perspetivas pessoais e projetos de vida

41 Para mais informações sobre o projeto GATE, consulte: GATE (2011), Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, disponível em: <http://gate-eu.org/> (acedido em Dezembro de 2012). Para uma visão geral das normas GATE, ou seja, as quatro dimensões, questões norteadoras e os parâmetros de prevenção e proteção, ver: CARDET, Defence for Children, et al. (2012), GATE, Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, Relatório Nacional - Itália, pp. 144-145.

Cada organização parceira implementou o projeto IMPACT de forma independente, tendo em conta o seu contexto nacional. Os estudos nacionais foram orientados e coordenados pelo Protocolo de Pesquisa do projeto, que definiu o plano de fundo e a abordagem, o método de recolha de dados e análise e uma estrutura unificada para os relatórios nacionais⁴².

Os estudos nacionais foram baseados em dados primários e secundários. Foi levada a cabo uma revisão da literatura com base no processo de apresentação de relatórios ao Comité sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, bem como em estudos e relatórios selecionados sobre a temática dos direitos das crianças, incluindo nas áreas da proteção, migração e tráfico e políticas socioeconómicas. Além disso, os estudos nacionais reviram as leis nacionais, as políticas e os enquadramentos institucionais. As equipas procuraram avaliar a aplicação e implementação de leis e políticas nacionais na prática e o seu impacto sobre as crianças, tendo em conta a informação disponível e acessível. O objetivo não passava por conseguir uma análise exaustiva de todos os elementos dos sistemas nacionais, mas antes uma discussão de exemplos selecionados que fornecem evidência dos riscos associados à exploração e ao tráfico. Com as “variáveis IMPACT”, o estudo adotou um conjunto de questões orientadoras da análise que tinham sido já aplicadas no âmbito do projeto GATE (ver Caixa 2).

b2 Variáveis IMPACT: Questões orientadoras da análise

Fonte Protocolo de pesquisa IMPACT, 2013.

- Até que ponto as respostas previstas na lei, as políticas e as práticas são inclusivas ou exclusivas no sentido de que se aplicam a todas as crianças do país?

O objetivo é recolher dados e informações sobre a capacidade das políticas nacionais para a proteção das crianças e do processo de implementação da Convenção em incluir cada criança, bem como sobre os principais fatores que podem influenciar (aumentar ou reduzir) a capacidade dos sistemas na promoção da inclusão.

- Até que ponto as respostas legislativas, as políticas e as práticas são adequadas às necessidades específicas e aos direitos e características de cada criança?

O objetivo é recolher dados e informações sobre a capacidade das políticas nacionais para a proteção das crianças e do processo de implementação da Convenção em responder às necessidades e aos direitos de cada criança de forma adequada, bem como sobre os principais fatores que podem influenciar (aumentar ou reduzir) o nível de adequação dos sistemas. A adequação está intimamente ligada à capacidade dos sistemas de proteção social em trabalhar com casos individuais e com procedimentos de avaliação de necessidades que permitam caracterizar corretamente a situação específica e os pontos de vista de cada criança.

- Até que ponto as respostas legislativas, as políticas e as práticas são eficazes na redução dos riscos, melhorando a proteção e a promoção do empoderamento das crianças?

O objetivo é recolher dados e informações sobre a capacidade das políticas nacionais para a proteção da criança e do processo de implementação da Convenção em prevenir o tráfico e a exploração e para proteger as crianças vítimas e crianças em risco na prática, bem como sobre os principais fatores que podem influenciar (aumentar ou reduzir) o nível de eficácia dos sistemas.

- Até que ponto as respostas previstas na lei, as políticas e as práticas estão em conformidade com os padrões internacionais?

O objetivo é recolher dados e informações sobre a conformidade das políticas nacionais para a proteção da criança e do processo de implementação da Convenção, e a forma como estas funcionam na prática, com as normas e padrões nacionais e internacionais sobre os direitos das crianças, bem como sobre os principais fatores que podem influenciar (aumentar ou reduzir) a conformidade dos sistemas.

42 CARDET, Defence for Children, et al. (2013), IMPACT Research Protocol, Improving and Monitoring Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation, disponível em: www.impact-eu.org.

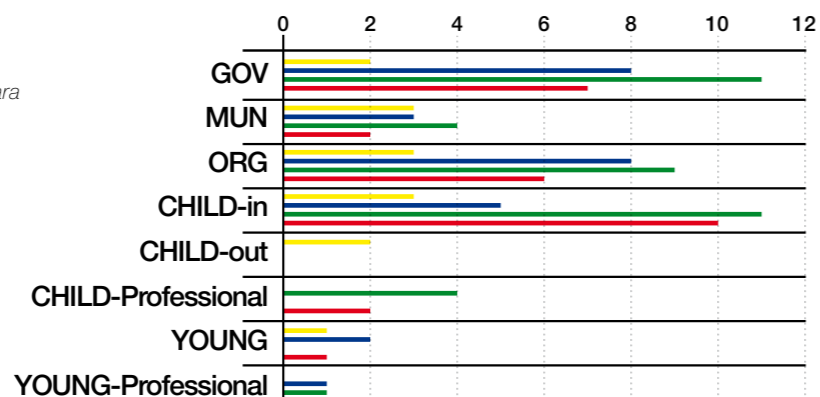
A análise documental foi complementada com entrevistas com interlocutores/as-chave e consultas com crianças e jovens adultos. As entrevistas com interlocutores/as-chave foram realizadas com decisores/as políticos/as e com profissionais de ministérios e instituições do Estado (GOV), com autoridades regionais ou municipais (MUN), com profissionais de instituições independentes que trabalham com e para as crianças, na prestação de serviços ou em outros contextos (ORG). As consultas com as crianças e jovens foram realizadas com três grupos: crianças consideradas em risco de exploração que estão acolhidas em instituições de cuidados infantis, centros de acolhimento ou outros abrigos (Child-in); crianças em situação de risco que não estão em instituições de acolhimento mas que estão em contacto com estruturas de apoio especializadas, tais como serviços de proximidade ou centros de acolhimento (Child-out); e jovens adultos que vivenciaram experiências de exploração ou tráfico em crianças (YOUNG). A Figura 3 fornece uma visão geral dos diferentes grupos e do número de entrevistados.

O envolvimento das crianças e jovens participantes foi orientado pela identificação de estruturas e centros de apoio com os quais as crianças e jovens se relacionavam. Os profissionais destes locais deram apoio à equipa de investigação e promoveram o contacto entre esta e as crianças e jovens. Vivava-se uma representação de género equilibrada. Em alguns dos países, as equipas de investigação nacionais tiveram dificuldades na obtenção de autorização para aceder às crianças e jovens adultos enquanto respondentes, o que levou a que o número e o tipo de respondentes fosse variável. Como abordagem alternativa, optou-se por realizar entrevistas com profissionais envolvidos na prestação de serviços às crianças ou jovens em causa (Child-Professional e YOUNG-Professional)⁴³.

f3 Número de interlocutores/as-chave consultados/as para recolha de dados primários

Fonte IMPACT 2013.

- Chipre
- Grécia
- Itália
- Portugal



Os instrumentos de recolha de dados foram elaborados como parte do protocolo de pesquisa e foram adaptados pelas equipas de investigação nacionais para as questões específicas identificadas em cada país. As consultas com crianças e jovens adultos foram conduzidas como sessões narrativas orientadas pelo "GATE Game" (ver Caixa 3). Os/As investigadores/as facilitaram o processo não fazendo perguntas intrusivas sobre as histórias pessoais das crianças. Para não despoletar memórias de experiências negativas, perigosas ou ameaçadoras, e com vista à adoção duma abordagem com base nos capitais das próprias crianças visando o seu empoderamento, as sessões narrativas centraram-se na identificação de fontes reais ou potenciais de proteção, ou seja, as experiências positivas que as crianças vivenciaram, o seu empoderamento, os fatores de proteção existentes nas suas vidas e as suas recomendações.

A participação de todos/as os/as interlocutores/as-chave, incluindo a das crianças, foi voluntária, con-

43 Os detalhes do processo de inscrição e seleção são discutidos no protocolo de pesquisa e nos relatórios nacionais do IMPACT.

fidencial e em conformidade com padrões éticos. Todos/as os/as interlocutores/as foram informados acerca do projeto IMPACT, da finalidade da entrevista e da forma como seria usada a informação por eles partilhada. Os/As interlocutores/as deram o seu consentimento em participar e foi-lhes garantido que as informações partilhadas seriam codificadas e citadas anonimamente⁴⁴. As entrevistas foram realizadas na língua nacional do país e destinaram-se à solicitação de opiniões, pontos de vista, experiências e recomendações dos/as interlocutores/as-chave enquanto profissionais. A seleção do/as interlocutores/as-chave não pretendia obter uma amostra representativa de todos/as os/as decisores/as políticos/as, autoridades, profissionais e especialistas envolvidos na abordagem dos temas em estudo nestes países. Da mesma forma, as sessões narrativas com crianças e jovens adultos visaram solicitar experiências individuais, opiniões e recomendações das pessoas envolvidas e não são consideradas representativas de todas as crianças em risco ou expostas à exploração e/ou ao tráfico.

b3 O jogo GATE⁴⁵

Fonte GATE, 2011.

- O Jogo GATE é um jogo de cartas composto por 16 cartas diferentes com figuras desenhadas, que é considerado apelativo para as crianças e adultos. Cada carta refere-se a uma necessidade específica e a um direito da criança, tais como relações familiares, segurança, alimentação, alojamento, saúde ou amizade. Cada carta exhibe duas imagens, uma representando um lado positivo e outra um lado negativo oposto.
- Quando usado em sessões narrativas com crianças, o Jogo GATE visa recolher opiniões, sugestões e recomendações das crianças sobre as formas de proteção e de empoderamento, bem como recolher informações implícitas sobre fatores de risco e perda de poder. As crianças estão envolvidas numa narração lúdica sobre as necessidades e direitos representados pelas imagens em cada carta. O jogo de cartas visa inspirar uma narração não-intrusiva guiada, principalmente, pela reação pessoal da criança às cartas.

O processo de pesquisa foi complementado por um processo consultivo que envolveu representantes de autoridades nacionais e locais, profissionais e prestadores/as de serviços, instituições de combate ao tráfico, instituições independentes, ONGs e outros especialistas. Foram realizadas dois workshops nacionais em cada país, bem como um workshop transnacional conjunto. Os workshops proporcionaram uma plataforma para o debate e aprendizagem conjunta. A abordagem do projeto IMPACT foi apresentada e discutida e os comentários e contribuições dos participantes contribuíram para o estudo. Os participantes elogiaram e encorajaram fortemente a abordagem do projeto. O processo de consulta contribuiu também para fomentar as redes dos profissionais existentes que trabalham nas áreas dos direitos da criança, anti-tráfico, prestação de serviços e outras áreas relevantes.

Todos os resultados do projecto IMPACT foram partilhados entre os grupos dos diferentes países para a revisão, incluindo o protocolo de pesquisa, os instrumentos de recolha de informação e os relatórios nacionais e transnacionais. Parceiros externos ao projeto apoiaram a revisão em Chipre e em Itália.

44 Foi obtido o consentimento informado não só das crianças participantes, mas também das pessoas responsáveis por cada uma delas.

45 GATE (2011), Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, The Gate Game.

A PERSPETIVA DA EUROPA DO SUL: CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E POLÍTICO EM TEMPOS DE CRISE



Como países mediterrânicos, o Chipre, a Grécia, a Itália e Portugal partilham uma posição geográfica de delimitação da fronteira externa da União Europeia. Os quatro países estão sob a pressão crítica da crise financeira e económica, e são responsáveis pelo controlo da fronteira marítima, com o apoio da Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da UE (FRONTEX). Estes países são, contudo, consideravelmente heterogéneos nos seus contextos políticos e económicos e nos seus sistemas de governação. Este capítulo apresenta um breve resumo da situação atual, que é considerada relevante para o contexto mais amplo da vulnerabilidade das crianças à exploração e ao tráfico, e da qualidade e amplitude das respostas do Estado.

Na Grécia, a população está dramaticamente afetada pela crise económica e financeira, e o país está perante uma situação de extrema fragilidade.⁴⁶ A fragilidade exprime-se em estruturas estatais fracas, num baixo nível de confiança entre os cidadãos e o Estado, e nos desafios consideráveis à implementação de leis e políticas por parte do Estado. Foram assinaladas, internacionalmente, preocupações acerca da capacidade limitada do estado grego em salvaguardar os direitos humanos dos migrantes, que conduziram à exclusão da Grécia de procedimentos à escala europeia, relativos à transferência dos requerentes de asilo ao abrigo do Regulamento Dublin II.⁴⁷ Face a esta situação, a prevenção da exploração e tráfico não pode ser abordada sem tomar em devida atenção as medidas focadas na promoção da estabilidade e na edificação do Estado.

IA Itália tem a maior população entre os quatro países considerados e uma administração descentralizada complexa. A mudança frequente de governos contribuiu para a sua estrutura legislativa fragmentada, que se estende ao domínio das políticas dos direitos das crianças.⁴⁸ O Chipre, o mais pequeno dos quatro países, enfrenta uma situação geopolítica específica, dado que parte do seu território não

⁴⁶ A OCDE define fragilidade da seguinte forma: "Um estado frágil tem fraca capacidade de realizar funções básicas de governar uma população e o seu território, e não tem a capacidade de desenvolver relações mutuamente construtivas e que se reforçam com a sociedade. Como consequência, a confiança e as obrigações mútuas entre o Estado e os seus cidadãos tornaram-se fracas." Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (2011), Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility, Policy Guidance, DAC Guidelines and Reference Series, Novembro 2011, p. 21.

⁴⁷ Ver Capítulo 5.e.

está sob controlo efetivo do governo cipriota⁴⁹.

De acordo com os resultados de um inquérito de 2013, publicados pela Transparency International for Western Europe and the EU, a Grécia e a Itália estão entre os países com níveis mais altos de corrupção percebida no setor público. Chipre e Portugal atingiram melhores resultados mas posicionam-se apenas a nível médio em termos comparativos europeus⁵⁰. Altos níveis de corrupção percebidos no sector público põem em causa a confiança entre a sociedade e o Estado, e têm influência na eficácia da administração pública.

Portugal destaca-se como o país com a abordagem mais sistemática e claramente organizada relativa ao planeamento e implementação das políticas dos direitos das crianças. O Estado desenvolveu instituições e estruturas inspiradas nas medidas gerais de implementação da Convenção, que refletem consistentemente as orientações e recomendações. Em Portugal, como nos outros países, o desafio principal continua a ser o de manter e avançar o estado de implementação da Convenção, nomeadamente em tempos de crise, e de fazer com que as estruturas já existentes funcionem de forma eficaz, o que será discutido mais adiante no capítulo 5.

A. O IMPACTO DA CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA NAS CRIANÇAS

A crise económica e financeira está a causar uma pressão crítica nas administrações públicas e nas populações europeias. Os países do sul da Europa estudados pelo projeto IMPACT foram, todos eles, fortemente afetados pela crise. Há indicações, de cada um dos quatro países, de que os efeitos da crise e do modo como esta está a ser abordada, estão a ter um impacto negativo nas crianças. O impacto é visível na redução da despesa pública em vários setores. Instituições e serviços prestados nas áreas da saúde, educação, ação social e cuidados às crianças foram significativamente afetados. A redução da despesa pública nos sectores relacionados com as crianças e famílias pode contribuir para criar uma situação que não é favorável ao bem-estar e desenvolvimento das crianças.

Na Grécia, os gastos públicos no sector da saúde diminuíram continuamente desde 2008, e em resultado disso, a situação da saúde pública deteriorou-se de forma acentuada. Devido aos recursos limitados, os hospitais públicos não conseguem garantir que material médico, equipamentos e medicamentos sejam suficientes. Foi observado um aumento da mortalidade infantil, e os casos de nados-mortos aumentaram um terço. O número de novos casos de HIV subiu, especialmente entre toxicodependentes, devido ao corte em programas de prevenção de troca de seringas⁵¹. O Comité para os Direitos da Criança observou com grande preocupação que, devido ao aumento dos níveis de pobreza, não é possível a muitos pais alimentarem os seus filhos. Devido às dificuldades económicas, regista-se um número crescente de crianças encaminhadas para instituições

49 O Governo de Chipre não exerce controlo sobre cerca de um terço do território do país, que foi ocupada pelo exército turco desde 1974. Ver: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideration of the reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Combined third and fourth periodic reports of States parties due in 2008 – Republic of Cyprus, Republic of Cyprus, CRC/C/CYP/3-4, p. 4. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 2.

50 Ver: Transparency International (2013a), Corruption Perceptions Index 2013, EU and Western Europe. A Transparency International nota que "o Índice de Percepção da Corrupção é baseado em opiniões de peritos sobre a corrupção no setor público. As pontuações dos países podem ser impulsionadas se houver um forte acesso aos sistemas de informação e por regras que rejam o comportamento das pessoas em cargos públicos. Por outro lado, a falta de prestação de contas no setor público, em conjunto com instituições públicas ineficazes prejudicam as pontuações" Citado em: Transparency International (2013b), Press Releases.

51 Organização Mundial da Saúde (2013), Health, health systems and economic crisis in Europe. Impact and policy implications, Summary, Draft for Review, pp.4, 7; Comissão Europeia (2013), Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação do Programa Nacional de Reformas de 2013 para a Grécia, p. 11. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, GR04. Citado em: Relatório Nacional IMPACT – Grécia, Capítulo 4.1.3.

ou outros cuidados alternativos. No entanto, estas instituições estão, por seu lado, a lutar com a falta de pessoal e de recursos. Em Janeiro de 2013, foi introduzido um abono de família único, mas o valor concedido por cada filho dependente mal chega a 40 euros por mês⁵².

A falta de fundos públicos afetou os transportes escolares. A responsabilidade por cobrir estes custos foi transferida do governo central para os municípios que, por sua vez, declaram a impossibilidade financeira em disponibilizar um orçamento para tal. Embora a lei estabeleça que deve ser disponibilizado transporte escolar gratuito para zonas distantes, no início do ano letivo de 2012-2013, a empresa de transportes parou o serviço devido a anos de falta de pagamento. Como resultado, as crianças incapazes de suportar os custos ou de encontrar um transporte alternativo estão em risco de abandonar a escola⁵³.

Em Itália, o governo reduziu a alocação do orçamento público para as políticas sociais, e os subsídios financeiros regionais foram reduzidos em 85% entre 2008 e 2011⁵⁴. Crianças e famílias estão a ser cada vez mais afetadas pela pobreza, especialmente nas regiões mais a sul. De acordo com o Eurostat⁵⁵, 28.9% das crianças estavam em risco de pobreza ou de exclusão social na Itália em 2011. Duas em três crianças vivem em relativa pobreza, e metade das crianças que crescem em condições de absoluta pobreza vivem nas regiões do sul⁵⁶. Famílias com três ou mais crianças, e aquelas em contexto de migração foram desproporcionalmente afetadas pelos níveis crescentes de pobreza ao longo dos últimos anos⁵⁷. Considera-se que as crianças de famílias não-nacionais estão em risco mais elevado de marginalização socioeconómica, o que pode implicar também um risco mais elevado de exploração⁵⁸.

O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa declarou, em 2012, que as medidas de austeridade implementadas em Portugal afetaram desigualmente os grupos sociais mais vulneráveis, especialmente as crianças, os mais idosos e a população cigana. Os apoios sociais às crianças foram reduzidos significativamente em 2010 e novamente em 2012, agravando a situação financeira das famílias. No sector da saúde, as taxas cobradas para o acesso a cuidados médicos parecem estar a afetar o acesso das crianças com mais de 12 anos, pondo em questão os direitos de igualdade. As Comissões locais de Proteção de Crianças e Jovens observaram um aumento considerável de casos em 2012. No entanto, devido a restrições orçamentais, há a preocupação de que as entidades de primeira linha e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens possam não funcionar de forma tão plena como anteriormente⁵⁹.

52 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, p.8-9. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1. Comissão Europeia (2013), Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação do Programa Nacional de Reformas de 2013 para a Grécia, p. 11. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.3.

53 Decisão Interministerial 35415/2011 sobre o transporte de alunos do ensino primário e secundário prestados pelos municípios. A Decisão Interministerial foi assinado entre o Ministério do Interior, Ministério das Finanças, Ministério da Educação, Aprendizagem ao Longo e Religião e do Ministério das Infra-estruturas, Transportes e Redes, disponível em: http://www.ypes.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/apof_kya_35415_28072011.pdf. The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, Julho 2003 – Dezembro 2011, p.22. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.1.

54 Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2013), VI. Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.3.

55 Eurostat (2012), Statistics in Focus, 9/2012, disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-009/EN/KS-SF-12-009-EN.PDF (acedido em Fevereiro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.3.

56 Save the Children (2011), Atlante dell'infanzia a rischio, disponível em: http://atlante.savethechildren.it/sfogliatlante.html#_UST4NeieO1s (acedido em Fevereiro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.3.

57 Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali. (2012). Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011 – 2012. Disponível em: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/64F52EE9-A07C-48CC-B16B-C76168EEFEB5/0/RAPPORTO_2011_2012_Fabbris.pdf (acedido em Outubro de 2013)

58 Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali. (2012). Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011 – 2012. Available at: http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/Rapporto_CIES_2011_2012_2.pdf (acedido em Outubro de 2013)

59 Muižnieks, Nils (2012), Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012. Ver também: Eurochild (2012), How the Economic and Financial Crisis is Affecting Children and Young People in Europe, Written by Sandy Ruxton, December 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Sobrevivência.2.



Nos quatro países, as taxas de desemprego são altas, e os jovens, mulheres e pais ou mães solteiros são especialmente afetados. Onde as oportunidades de emprego são reduzidas, existe o risco de as pessoas aceitarem condições de trabalho cada vez mais precárias e potencialmente explorativas. De acordo com as estatísticas publicadas pelo Eurostat em Outubro de 2013, a Grécia tem a taxa de desemprego mais alta dentro da UE com 27.6%. Em Chipre, a taxa é de 17.1%, em Portugal 16.3% e 12.5% na Itália. Jovens com menos de 25 anos são desproporcionalmente afetados pelo desemprego, uma vez que 43.9% dos jovens estão desempregados em Chipre, 57.3% na Grécia, 40.4% na Itália, e 36.9% em Portugal⁶⁰.

Em relação às crianças, os efeitos da crise podem comprometer importantes progressos que os países haviam já atingido. Em Portugal, por exemplo, notou-se um sucesso considerável em relação aos seus esforços na redução do trabalho infantil, sobretudo desde 1999. Hoje, as medidas de austeridade fiscal, o desemprego crescente, e a diminuição dos rendimentos familiares, poderão constituir um risco, na medida em que as famílias podem vir a considerar a participação das crianças na criação de rendimento para o agregado. Na ausência de alternativas, há quem recorra ao envolvimento de crianças em situações de trabalho potencialmente prejudiciais e explorativas, especialmente no sector informal e na agricultura. Desde o início da crise, há indicações de crianças que migraram para outros estados-membros da UE à procura de trabalho⁶¹. Há também indicações de indivíduos de nacionalidade portuguesa traficados e explorados no estrangeiro⁶². Embora estes casos não tenham sido relatados por relação à crise, poderão estar de alguma forma, relacionados.

Considera-se que, em Itália, a crise criou um ambiente no qual o tráfico humano continua a ser uma "realidade estrutural e consolidada". Níveis crescentes de pobreza e padrões de discriminação podem elevar o risco de exploração, sobretudo no sector informal, incluindo a agricultura, a indústria de construção, criação de ovinos, trabalho doméstico e prostituição⁶³.

Em Itália, vários/as interlocutores/as-chave dentro e fora da administração pública, observaram a possível tendência de que os orçamentos reduzidos para o sector da proteção das crianças possam estar a diminuir a qualidade dos serviços de proteção das crianças, e a aumentar o limiar das intervenções. As medidas para a proteção das crianças estão cada vez mais focadas na resposta a níveis mais altos de emergência e de desespero. Os/As interlocutores/as exprimiram a sua preocupação face à insustentabilidade financeira em relação a intervenções precoces, em casos que requerem uma supervisão a longo-prazo e a serviços preventivos⁶⁴. Na Grécia, um interlocutor-chave observou que as ONG estão a fazer um esforço para manter o status-quo, com recursos limitados disponíveis. Seria preciso maior estabilidade e mais recursos para que os funcionários pudessem dedicar mais tempo ao planeamento e à inovação⁶⁵.

Como consequência da crise, está-se a observar na Grécia um aumento de movimentos nacionalistas, e níveis crescentes de violência xenófoba colocam em risco migrantes e minorias étnicas. Entre Agosto de 2009 e Maio de 2012, a Human Rights Watch documentou 51 ataques graves por parte de grupos vigilantes, sobretudo no centro de Atenas. Os ataques são direcionados a

população cigana, requerentes de asilo e a outros imigrantes, incluindo crianças desacompanhadas. As vítimas de ataques xenófobos enfrentam dificuldades quando tentam reportar os crimes. Em alguns dos casos conhecidos, a polícia não interveio eficazmente ou desencorajou as vítimas a apresentar uma queixa oficial⁶⁶.

O partido político de extrema-direita 'Aurora Dourada' foi relacionado com estes ataques racistas contra imigrantes. É o quarto maior partido no parlamento e ganhou o apoio de 21% da população nas eleições do final de 2012. O partido oferece programas de apoio social, alimentação e roupas, todavia apenas a indivíduos de nacionalidade grega. Em resposta à violência crescente, foram montados, em Dezembro de 2012, departamentos regionais especializados para fazer face à violência racista. Têm uma linha direta de apoio para receber queixas relacionadas com crimes de cariz racista e informam as vítimas dos seus direitos; investigam as queixas, organizam informações, e reportam os casos ao Ministério Público⁶⁷.

Embora a maioria da população em cada um dos quatro países seja afetada pela crise económica e financeira, um estudo sobre os bens dos agregados familiares na Zona Euro, publicado pelo Banco Central Europeu em 2013, divulgou que a riqueza média líquida das famílias é comparativamente alta em Chipre, Itália e Grécia, não estando também Portugal situado nos escalões mais baixos entre os países do Euro. A distribuição da riqueza pelos agregados familiares é, no entanto, extremamente desigual⁶⁸. Estas conclusões mostram a importância de aumentar a eficácia dos estados na promoção da igualdade e na gestão de medidas para a obtenção de receitas públicas, que é, por sua vez, uma pré-condição na alocação orçamental às políticas promotoras dos direitos das crianças, à luz do Artigo 4º da Convenção.

Em tempos de crise, e considerando o conceito de vulnerabilidade descrito no capítulo anterior, não são apenas os choques que determinam a vulnerabilidade mas também os recursos disponíveis para gerir estes choques. A capacidade dos estados para gerir a crise é uma chave determinante na redução do impacto negativo nas crianças, famílias e na sociedade em geral. Investir nas crianças, inclusive em tempos de crise, constitui uma estratégia importante na gestão do impacto da crise a longo prazo, e no apoio às sociedades na sua transição de situações de instabilidade, violência crescente e pobreza, rumo a situações de maior estabilidade e desenvolvimento sustentado⁶⁹. Um recurso importante que cada um dos quatro países deve ter em conta é o da dedicação e empenho dos funcionários locais e profissionais que trabalham com e para as crianças, incluindo professores/as, assistentes sociais e autoridades municipais. Iniciativas inovadoras estão a ser reportadas por cada um dos quatro países, inclusive a nível local, e precisam de ser apoiadas pelo governo central, através de formação, informação e consulta.

66 Human Rights Watch (2012), Periodic Review of Greece, p.10. Human Rights Watch (2012), World Report 2012, Events of 2011, EUA, p.447. Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial, 2009, Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 9º da Convenção, Observações finais do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, CERD/C/GRC/CO/16-19, 14 Setembro 2009, p. 3-4. Departamento de Estado norte-americano para a Democracia, os Direitos do Homem e o Trabalho (2012), Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Greece, 2012 Human rights Report, p.6, 27. Citado em Relatório Nacional IMPACT- Grécia, Capítulo 3.

67 Grécia: Decreto Presidencial 132/2012 sobre a introdução de departamentos e agências de combate à violência racial - Alterações na regulamentação do Decreto Presidencial 14/2001, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol. A', Número 239, 11 Dezembro 2012. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2012), Annual Report 2012, Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2012, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, p. 180. Citado em Relatório Nacional IMPACT- Grécia, Capítulo 3.

68 Banco Central Europeu (2013), The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey, Results from the first wave, Statistics Paper Series No. 2, Abril 2013, Eurosystem Household Finance and Consumption Network, pp. 72-87, ver especialmente p. 76. O estudo avaliou, entre outros, a riqueza líquida das famílias, que é definida como a diferença entre ativos totais e passivos totais. A riqueza líquida mediana marca o nível em relação ao qual metade das famílias de um país tem uma riqueza líquida superior e metade tem uma riqueza líquida inferior. Este dado precisa ser lido em conjunto com o nível de riqueza líquida média, a fim de se compreender quão igualitária é a distribuição da riqueza entre as famílias. Ver: p.76. O estudo chama a atenção para vários preconceitos sobre a comparabilidade dos dados, inclusive devido à composição das famílias em diferentes países europeus. Preconceitos específicos também são observados no que diz respeito à comparabilidade dos dados relativos a Chipre. Ver pp. 13-21.

69 Ver também Capítulo 6.

60 Eurostat (2013c), Euro Area Unemployment Rate at 12.2%, Setembro 2013, News Release 159/2013 - 31 Outubro 2013, pp. 1, 3.

61 Muižnieks, Nils (2012), Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012. Comité Europeu dos Direitos Sociais (2012), Conclusões 2011 (Portugal). Citado em: Relatório Nacional IMPACT-Portugal, Capítulo 4.Desenvolvimento.3

62 GRETA (2013), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Portugal, Capítulo 4.Proteção.4.

63 Caritas Italiana, Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza (2013), Anticipazioni su Punto e a Capo Sulla Tratta, Presentazione del 1º rapporto sulla tratta delle persone e grave sfruttamento, p. 3. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Itália, Capítulo 4.4.3.

64 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave: ORG, IT 08; GOV, IT 10; MUN, IT 03; MUN, IT 02. Citado em: Relatório Nacional IMPACT-Itália, Capítulo 4.1.1.

65 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave: ORG, GR04. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Grécia, Capítulo 4.3.1.



B. OS PAÍSES DO SUL DA EUROPA COMO PONTOS MIGRATÓRIOS DE ENTRADA

Os países mediterrânicos são os pontos principais de entrada dos imigrantes que chegam à Europa via mar ou via fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia. A Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da UE (FRONTEX) reportou 44.000 travessias irregulares na fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia durante os primeiros nove meses de 2012. O apoio europeu ao controlo de fronteiras foi então aumentado, para que as travessias via terrestre fossem significativamente reduzidas. Foi colocada uma vedação de 12 km de comprimento na fronteira, o que motivou as críticas do Conselho Europeu e do Relator Especial dos Direitos dos Migrantes das Nações Unidas. De acordo com a polícia grega, apenas 764 pessoas foram identificadas na passagem irregular das fronteiras terrestres entre Janeiro e Setembro de 2013. O fecho da fronteira terrestre poderá ter levado mais migrantes a optarem pela via marítima mais arriscada através do Mediterrâneo.⁷⁰

Durante os primeiros nove meses de 2013, 8.052 pessoas foram registadas pelas autoridades gregas depois de chegarem à Grécia por mar, em comparação com as 1.329 pessoas no mesmo período em 2012. O número total de migrantes que atravessaram o mar, e daqueles que morreram no mar, é desconhecido. Foram apenas reportados e documentados incidentes individuais. A 6 de Setembro de 2012, 61 pessoas, incluindo 31 crianças, morreram próximos da costa de Izmir, na Turquia. Em Julho de 2013, 94 pessoas morreram ou desapareceram no Mar Egeu, incluindo 13 crianças e 2 mulheres grávidas. Os migrantes que sobrevivem à viagem correm o risco de lhes ser negado acesso ao território da UE, pois as autoridades têm recorrido a expulsões coletivas, agindo em violação das leis europeias e internacionais. Têm sido também feitas alegações de não-assistência aos migrantes no mar.⁷¹

Embora os países mediterrânicos sejam considerados importantes pontos de entrada requerentes de asilo e de migrantes de fora da UE, as estatísticas mostram que o número de requerentes de asilo é comparativamente baixo em todos os quatro países. De acordo com informações do Eurostat publicadas em Dezembro de 2013, o número total de requerentes de asilo registados nos países ao longo de um período de 12 meses, de Julho de 2012 a Junho de 2013, foi de 360 em Portugal; 1.410 em Chipre; 9.160 na Grécia; e 20.905 em Itália. Uma comparação à escala da UE revela que o rácio de requerentes de asilo no mesmo espaço de tempo é mais baixo em Portugal, com 10 pessoas, e na Itália com 100 pessoas por milhão de habitantes. A Grécia e o Chipre situam-se num nível médio, com um rácio de 165 e 275 requerentes de asilo por milhão de habitantes, respetivamente. Os números mais elevados encontram-se na Suécia, Hungria e Malta com 955, 950 e 825 requerentes de asilo por milhão de habitantes. E a Áustria, Bélgica e Luxemburgo entre outros, registam um rácio de 450 e 550 pessoas.⁷²

Ao longo de 2012, a taxa de crianças entre os requerentes de asilo registada nos quatro países oscilou entre os 5.3% na Grécia, 12% em Chipre, 11.6% na Itália e 18.4% em Portugal.⁷³ Dados oficiais de crianças desacompanhadas requerentes de asilo estão disponíveis em Portugal, que recebeu 31 pedi-

70 FRONTEX, Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia FRAN Quarterly, Número 3, Julho-Setembro 2012, Varsóvia, Janeiro 2013, p. 56. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2012), Annual Report 2012, Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2012, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, p. 78-79. PROASYL (2013), Pushed Back, Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border, PROASYL-Förderverein und PROASYL-Stiftung, 7 Novembro 2013, p. 18. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Grécia, Capítulo 4.3.1.

71 Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2012), Annual Report 2012, Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2012, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, pp. 78-79. PROASYL (2013), Pushed Back, Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border, PROASYL-Förderverein und PROASYL-Stiftung, 7 Novembro 2013, pp. 4-6, 8-9, 14, 18, 33. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Grécia, Capítulo 4.3.1.

72 Eurostat (2013b), Data in Focus, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2013, Population and Social Conditions, Autor: Alexandros Bitoulas, p. 4.

73 Eurostat (2013a), Data in Focus, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012, Population and Social Conditions, Autor: Alexandros Bitoulas, p. 6.

dos de asilo de crianças desacompanhadas em 2012, e 46 durante os primeiros nove meses de 2013. As crianças vieram sobretudo de países africanos e da Síria.⁷⁴ Quanto aos outros países abrangidos pelo projeto IMPACT, os dados sobre crianças desacompanhadas requerentes de asilo estão dispersos e nem sempre estão disponíveis, ou não são comparáveis entre as várias fontes. Na Grécia, a Rede Europeia das Migrações participou um total de 98 crianças desacompanhadas requerentes de asilo entre Janeiro e Outubro de 2012.⁷⁵ Em Itália, os dados oficiais do Ministério do Interior não estão discriminados por idade.⁷⁶ De acordo com dados disponíveis a partir de outras fontes, o número de pedidos por parte de crianças desacompanhadas chegou a 306 em 2010 e 827 em 2011. Em Itália, o Serviço Central do Sistema de Proteção de Requerentes a Asilo e Refugiados (SPRAR), registou um número baixo de crianças desacompanhadas requerentes de asilo acolhidas em centros de acolhimento, com 253 crianças em 2010 e 312 em 2011. As crianças vieram principalmente do Afeganistão e de países africanos, e mais de metade delas tinham entre os 16 e 17 anos de idade. As crianças desacompanhadas requerentes de asilo são, no entanto, acolhidas também noutras estruturas, mas não estão disponíveis dados oficiais e consolidados acerca do seu número total.⁷⁷

Em Itália e Grécia, há também números consideráveis de crianças desacompanhadas, vindas de países terceiros, que não requerem asilo. Entre Janeiro e Maio de 2013, 1.953 crianças desacompanhadas foram identificadas na Grécia, enquanto apenas 98 pediram asilo no período de Janeiro a Outubro do mesmo ano.⁷⁸ Em Itália, o número de crianças desacompanhadas que não requereram asilo em 2011 e 2012 cifrou-se em cerca de 7.100 e 7.400. Nos primeiros sete meses de 2013, foram reportadas 7.402 crianças desacompanhadas não requerentes de asilo, na maioria rapazes entre os 16 e 17 anos de idade. A maior parte das crianças vieram do Bangladesh (24,3%), Egípto (19%), Albânia (12,7%) e Afeganistão (8%). Como não existe um procedimento normalizado na identificação de crianças desacompanhadas que são nacionais de países terceiros, os dados oficiais não são considerados consistentes nem fiáveis.⁷⁹

74 Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Portugal, Capítulo 4. Participação.1.

75 Rede Europeia das Migrações (2013), Greece: Annual Policy Report 2012, Versão Inglesa, O 'Annual Policy Report' é co-financiado pela União Europeia e pelo Ministério do Interior grego no contexto da Rede Europeia das Migrações, Atenas, Grécia, p. 75. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Grécia, Capítulo 4.3.1.

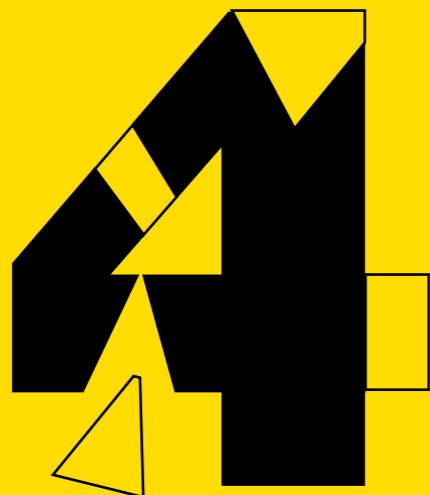
76 Ver: Quaderno statistico per gli anni 1990-2011, disponível em: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf (acedido em Julho de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Itália, Capítulo 4.4.4.

77 ASGI - Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011), Il diritto alla protezione: la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013, Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A., pp. 178-181; Data 2008-2010. United Nations High Commissioner for Refugees (2012), Protecting Children on the Move, Addressing protection needs through reception, counseling and referral, and enhancing cooperation in Greece, Italy and France, p. 9; data 2011. SPRAR- Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (2012), Rapporto annuale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2011/2012, SPRAR, Rome, 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Itália: Capítulo 4.4.4.

78 Rede Europeia das Migrações (2013), Greece: Annual Policy Report 2012, Versão Inglesa, O 'Annual Policy Report' é co-financiado pela União Europeia e pelo Ministério do Interior grego no contexto da Rede Europeia das Migrações, Atenas, Grécia, p. 75. Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Grécia, Capítulo 4.3.1.

79 Direção-geral para as Políticas de Imigração e Integração do Ministério do Trabalho e Políticas, Relatório nacional sobre menores não acompanhados, disponível em: http://www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-07-2013.pdf (acedido em Setembro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT- Itália: Capítulo 4.4.4.





TRÁFICO DE CRIANÇAS: LIMITAÇÕES DAS DEFINIÇÕES NACIONAIS

Todos os quatro países estudados pelo projeto IMPACT ratificaram o Protocolo Anti-Tráfico Humano das Nações Unidas, e todos exceto a Grécia ratificaram a Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos. As definições internacionais de tráfico de crianças consagradas no Artigo 3 do Protocolo Anti-Tráfico Humano das Nações Unidas e no Artigo 4 da Convenção do Conselho da Europa, constituíram base para o desenvolvimento de leis criminais relativas ao tráfico de crianças⁸⁰. A Diretiva Europeia Anti-Tráfico de 2011 desenvolve o conceito de tráfico de seres humanos, ao acrescentar explicitamente a exploração pela mendicância forçada e em atividades criminosas às formas reconhecidas de exploração⁸¹. Apesar das orientações destas normas regionais e internacionais, os conceitos e o âmbito de aplicação das definições de tráfico de crianças diferem significativamente entre os quatro países. Não há até agora um conceito ou entendimento únicos sobre o tráfico de crianças ou criança-vítima.

Em Chipre, a legislação referente ao Combate ao Tráfico e Exploração de Seres Humanos e à Proteção de Vítimas criminaliza o tráfico de seres humanos. Inclui uma secção específica que define a ofensa de tráfico de crianças da seguinte forma: “Quem recrutar, transportar, transferir, alojar, esconder, trocar, ou transferir o controlo sobre uma criança, com o intuito de exploração...”⁸². A lei não está limitada a formas específicas de exploração. Esta disposição ampla permite relacionar-se com qualquer forma de exploração proibida pelas leis nacionais, e seria por isso potencialmente inclusiva e protetiva das crianças, dado que a Convenção é parte da legislação nacional e proíbe a exploração sob qualquer forma ou contexto.

O Código Penal grego inclui dois artigos que criminalizam o tráfico humano. Um refere-se a ‘tráfico de escravos’ e o outro especificamente à exploração sexual. Apesar da ratificação de normas internacionais e da transposição da Diretiva Europeia sobre o Tráfico, de 2011, ambos os artigos referem o uso de violência, ameaças ou coação, não estabelecendo, portanto, o crime de tráfico de crianças independentemente de quais os meios usados.

Para além das disposições penais, a lei da imigração fornece uma definição de vítima de tráfico. Para efeitos de imigração e residência, uma vítima de tráfico é considerada uma vítima de vários

⁸⁰ Ver Glossário no Capítulo 7 para mais detalhes.

⁸¹ O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia (2011), Diretiva 2011/36/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Abril de 2011 sobre a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro do Conselho 2002/629/JHA, Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas, 15 Abril 2011, Artigo 3.

⁸² Chipre, A Lei de Combate ao Tráfico e Exploração de Seres Humanos e Protecção das Vítimas, 2007(87(I)/2007), última alteração 2012, disponível em: http://cylaw.org/nomoi/enop/ind/2007_1_87/section-sc8759e9a4-1351-b9ae-e9b3-9a67cc4dba8d.html (acedido em Dezembro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.3.

crimes, incluindo tráfico de seres humanos, favorecimento, e compra, independentemente da forma como a pessoa deu entrada na Grécia⁸³.

O Código Penal italiano criminaliza o tráfico de seres humanos, incluindo crianças, nos Artigos 600-602. O Artigo 600 criminaliza o ato de manter uma pessoa numa situação de 'escravatura' ou 'servidão', ou o de pôr alguém em tal situação por outros meios para além dos descritos no Artigo 601. Considera-se, portanto, a criminalização do 'resultado' do tráfico. O Artigo 601 criminaliza o ato de tráfico de uma pessoa que já está numa situação de 'escravatura' ou 'servidão', e a coerção ou indução de alguém que não estava previamente em tal situação, a entrar, permanecer, ou deixar o território italiano, ou a deslocar-se dentro do país, por meios coercivos, ameaças, meios enganosos, fraude, abuso de autoridade ou de uma situação de vulnerabilidade, através de promessas, ou pagamento ou benefícios usados para obter o consentimento da pessoa que tem o controlo da vítima, com o intuito de colocar a vítima numa situação de 'escravatura' ou 'servidão'. O Artigo 602 criminaliza os atos singulares de compra e venda de uma pessoa numa situação de 'escravatura' ou 'servidão'. Refere-se a casos que não constituem 'tráfico' de pessoas⁸⁴. Tal como na Grécia, as leis italianas também diferem da norma internacional pois não estabelecem que uma criança possa ser traficada independentemente dos meios usados⁸⁵. A forte relação com a escravatura torna difícil a aplicação da lei, especialmente nos casos de tráfico de crianças onde as formas de exploração podem ser mais subtis e feitas sem coerção.

“É basicamente uma ‘lei demonstrativa’ porque na prática é demasiado complexa e difícil a sua aplicação por parte do Procurador” (Itália) ⁸⁶

Em Portugal o Código Penal criminaliza o tráfico de crianças num artigo específico. Define-se “por qualquer meio, recrutar, aliciar, transportar, proceder ao alojamento ou acolhimento de menor, ou o entregar, oferecer ou aceitar, para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos, a adoção ou a exploração de outras atividades criminosas”⁸⁷.

A provisão do Código Penal português é digna de nota pois criminaliza o tráfico de crianças com o propósito de exploração laboral, entre outros, enquanto a definição internacional e tantas outras nacionais referem-se neste contexto a 'trabalho forçado'. Como foi já observado em pesquisas anteriores, a criminalização do tráfico de crianças para trabalho forçado gera ambiguidade dentro da lei, uma vez que as formas de coerção não devem ser consideradas relevantes para ato do tráfico de crianças. O uso de meios coercivos não deve ser, por isso, relevante na definição de uma situação de exploração⁸⁸. A definição portuguesa é, portanto, inclusiva, pois refere-se a situações de explo-

ração laboral de uma criança traficada, que não são classificadas como trabalho forçado. Em relação à exploração pela mendicidade, a lei portuguesa providencia também um nível mais alto de proteção das crianças, pois a exploração por via da mendicidade é criminalizada, enquanto as leis europeias referem-se à exploração apenas nos casos de mendicidade forçada⁸⁹.

A identificação das vítimas de tráfico é tratada de forma diferente em cada um dos quatro países. Em Chipre e Portugal, a polícia é responsável pela identificação oficial da pessoa como vítima de tráfico. Em Chipre, a polícia conduz a entrevista com a pessoa em questão e, nessa base, decide se a pessoa irá ser identificada como vítima de tráfico⁹⁰. Em Portugal, a identificação das vítimas está associada à sua participação na investigação criminal e processos judiciais, o que suscitou a crítica do Grupo de Peritos em Ação contra o Tráfico de Seres Humanos do Conselho da Europa (GRETA). Se a investigação policial for inconclusiva ou não existirem as provas necessárias à identificação da vítima, o Relator Nacional para o Tráfico de Seres Humanos pode, quando a situação da vítima o justificar e especialmente nos casos de maior vulnerabilidade, pedir ao Ministério da Administração Interna que conceda o estatuto à vítima e a assistência devida. De acordo com o GRETA, este procedimento não foi ainda aplicado⁹¹.

Na Grécia, a identificação e verificação da situação de uma criança como vítima de tráfico é uma situação considerada rara. Em 2005, o Governo grego assinou um Memorando de Cooperação com a OIM e 12 outras ONGs tendo em vista o desenvolvimento da cooperação na identificação e encaminhamento das vítimas de tráfico. No entanto, os procedimentos relevantes não são ainda considerados adequados⁹².

“A identificação de crianças vítimas de tráfico é muito difícil... O processo é demasiado longo e difícil. Primeiro, a criança tem de ser informada, seguindo-se depois um período de reflexão. Interpretação, tutela, etc. são necessários e por isso torna-se difícil. Tivemos alguns casos tão óbvios de crianças vítimas de tráfico mas que nunca foram identificadas como tal.” (Grécia) ⁹³

Em Itália, o estatuto de vítima de tráfico é aplicado sobretudo a não-nacionais em relação à autorização de residência concedida às pessoas que concordam em participar num programa de assistência social e que aceitem as condições obrigatórias relevantes sob o Artigo 18 da Lei de Imigração. O Artigo 13 providencia assistência temporária às vítimas de tráfico e pode ser também aplicado a cidadãos nacionais. Refere-se às condições de escravatura, que são difíceis de provar, e por isso praticamente inaplicáveis nos casos de tráfico de crianças. As crianças nacionais vítimas de tráfico ou potenciais vítimas não estão necessariamente registadas como tal⁹⁴.

83 Artigo 1, Artigo 1, caso (i), referindo-se aos artigos 323, 323A, 349, 351 e 351A do Código Penal. Lei 3386/2005 na entrada, permanência e integração de nacionais de países terceiros no território grego, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', N° 212), na redação dada pelas Leis 3448/2006 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' N° 57), 3536/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' N° 42), 3613/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' N° 263), 3731/2008 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' N° 263), 3772/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' N° 112) e 3801/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' N° 163). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.3.

84 Código Penal Italiano, Artigos 600-602. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2009(a)), Thematic Study on Child Trafficking: Italy, Viena. Ver também: Nicodemi F. (2011), La normativa in materia di tratta di persone, I Quaderni del CESVOT, No. 53, pp. 93-135. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.4.

85 Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2009(a)), Thematic Study on Child Trafficking: Italy, Viena. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.4.

86 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 07. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.3.

87 Portugal: Código Penal (Lei n° 59/2007), Diário da República, 1ª Série N° 170, 4 Setembro 2007, alterada pela Lei n° 60/2013 de 23 Agosto 2013, Artigo 160°, Capítulo IV “Crimes contra a liberdade pessoal”, Artigo 160(2). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.3.

88 Council of the Baltic Sea States, Child Centre, Expert Group for Cooperation on Children at Risk (2013), Children Trafficked for Exploitation in Begging and Criminality: A challenge for law enforcement and child protection, Estocolmo, pp. 13-14, 39.

89 A diretiva da UE de 2011 sobre o Tráfico de Seres Humanos estabelece que “a exploração da mendicidade, incluindo o uso de uma pessoa traficada e dependente na mendicidade, só se insere no âmbito da definição de tráfico de seres humanos quando todos os elementos do trabalho ou serviços forçados ocorrerem”. Ver: O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia (2011), Diretiva 2011/36/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Abril de 2011 sobre a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro do Conselho 2002/629/JHA, Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas, 15 Abril 2011, par. 11.

90 Ver: Christodoulou, Constantina et al. (2011), Trafficking for Labour in Cyprus, Report prepared in the frame of the project: Combating trafficking in human beings – going beyond, coordinated by CCME, Re-Integration Centre for Migrant Workers. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.3.

91 GRETA (2013), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal, p. 7. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.4.

92 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2011), Trafficking in Persons Report, Greece. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.4.

93 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, GR08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.4.

94 Artigo 18° da Lei da Imigração e Artigo 13° da Lei n°. 228/2003. Lei n°. 94/2009, Artigo 1°, para. 29. Ver também: Miazzi, 2011, p. 121. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 05. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.3. e Capítulo 4.4.4.



CRIANÇAS VÍTIMAS DE TRÁFICO: DADOS OFICIAIS

Considerando as diferenças entre as definições e conceitos nacionais de tráfico de crianças e os desafios de identificação, os dados nacionais sobre casos de tráfico de crianças não podem ser comparados entre os quatro países não sendo, portanto, conclusivos.

Em Chipre, o número de vítimas de tráfico identificadas ao longo de 2012 foi de 37 pessoas (11 homens e 26 mulheres), e de 14 pessoas ao longo dos primeiros oito meses de 2013 (3 homens e 11 mulheres). Durante os últimos três anos, foram identificados três casos de tráfico de crianças, três raparigas originárias dos Camarões⁹⁵.

Na Grécia, não foi ainda estabelecido um método uniformizado para recolha de dados e registo de casos, e os dados recolhidos por diferentes ministérios e instituições não são, por isso, considerados abrangentes, fiáveis e comparáveis. Como os dados não são consistentemente desagregados por idade, não é possível deduzir o número total de crianças identificadas como vítimas de tráfico. De acordo com um relatório da ProAsyl, foram identificadas, em 2008, 7 crianças vítimas de tráfico ou consideradas potenciais vítimas, 13 em 2009, e 17 em 2010⁹⁶. O departamento anti-tráfico da polícia grega declarou que cinco crianças foram oficialmente registadas como vítimas de tráfico em 2012, enquanto que em 2013 não foram identificadas vítimas. Todas as crianças registadas em 2012 eram raparigas entre os 16 e 17 anos de idade⁹⁷.

Tal como na Grécia, também em Itália os dados disponíveis de fontes oficiais são considerados incompletos. Falta uma metodologia normalizada para o registo de informações, apesar do envolvimento de várias instituições nacionais na recolha de dados. São recolhidos dados do sistema de justiça criminal e do Departamento para a Igualdade de Oportunidades da Presidência do Conselho de Ministros, que é responsável pelos programas sociais para as vítimas. De acordo com o UNODC, o número de crianças vítimas de tráfico identificadas pelo sistema de justiça criminal em Itália foi de 36 em 2008, 20 em 2009, e 46 em 2010. A maioria das vítimas de tráfico (adultos e crianças) identificadas entre 2007 e 2010 era originária da Roménia (427) e da Nigéria (383). O UNODC declarou que 176 eram cidadãos italianos⁹⁸.

Em 2011, 39 crianças participaram nos programas sociais para vítimas de tráfico previstos nos Artigos 13 e 18: 32 raparigas e 7 rapazes. Em 2012, um total de 68 crianças foram inscritas nestes programas, 57 raparigas e 11 rapazes. Os rapazes e raparigas foram expostos a exploração sexual, exploração laboral, assim como a exploração em roubos, mendicidade, e venda de drogas⁹⁹.

A organização 'Save the Children Itália' reportou, em 2011 e 2013, padrões de exploração de crianças

de diferentes grupos nacionais. Nas crianças envolvidas em exploração sexual, a maioria eram raparigas da Nigéria e Roménia. Rapazes de países do Norte de África e África Subsariana foram sobretudo explorados nos negócios de drogas, bem como na agricultura, conjuntamente com rapazes da Índia e do Bangladesh. Rapazes egípcios foram considerados como estando em risco elevado de exploração na indústria da construção, pequenas lojas, restaurantes, mercados grossistas, e também na agricultura. As crianças exploradas na mendicidade eram, na maioria, crianças de etnia cigana, a maior parte delas originária de países do Sul da Europa¹⁰⁰.

Em Portugal, 17 crianças, 14 das quais eram raparigas, foram identificadas como vítimas de tráfico humano entre 2008 e 2011. A maior parte dos casos estava relacionada com a exploração sexual, mas houve também três casos de tráfico para exploração laboral e três de tentativa de adoção. Embora a maioria destas crianças fosse não-nacional, especialmente da Roménia e do Brasil, cinco crianças portuguesas foram também identificadas como vítimas de tráfico. A idade média era de 14 anos de idade¹⁰¹.

O Observatório Português do Tráfico de Seres Humanos relatou um total de 125 casos de tráfico humano em 2012. Em Maio de 2013, um total de 36 casos envolvendo crianças vítimas estiveram sob investigação como casos de tráfico de crianças. Entre estes, 31 estavam relacionados com exploração laboral (coerção para roubo) e quatro estavam relacionados com exploração sexual. Entre as crianças exploradas no trabalho, 13 eram raparigas e 18 eram rapazes. Três quartos das crianças tinham menos de 10 anos de idade. Os quatro casos de exploração sexual envolveram raparigas entre os 16 e 17 anos de idade. As nacionalidades das crianças não foram completamente confirmadas, mas considera-se que a maioria delas era originária de países do Sudeste da Europa e algumas da Nigéria¹⁰².

Em cada um dos quatro países considerados no âmbito do projeto IMPACT o número de casos de tráfico de crianças oficialmente identificados ao longo dos últimos anos é comparativamente baixo. À luz de restrições orçamentais gerais e tendo em conta que os abrigos para vítimas de tráfico implicam gastos elevados, será legítimo e mais rentável que os países considerem igualmente outras opções de serviços para integração de crianças vítimas de tráfico nas estruturas principais de proteção às crianças, o que será abordado mais adiante no Capítulo 5.c.

95 ANT1 News - The Report on Human Trafficking (04/11/2013) disponível em: <http://www.ant1iwo.com/kypros/2013/11/04/apokalyptiko-h-ekuesh-gia-thn-emporias-pr/> (acedido em 20 de Novembro de 2013). Phileleftheros (newspaper) - 314 victims of Human Trafficking in Cyprus since 2008 (22/10/2013) disponível em: <http://www.philenews.com/el-gr/koinonia-eidiseis/160/167737/sta-314-ta-thyma-emporias-prosoponstin-kypro-apo-to-2008> (acedido em 20 de Novembro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre. Ver também: Comissão Europeia, Together Against Trafficking in Human Beings, Chipre, 8 de Outubro de 2013, disponível em: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Cyprus> (acedido em Janeiro de 2014). Conselho da Europa, Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings, Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Cyprus, First Evaluation Round, GRETA(8)2011, Estrasburgo, 12 Setembro 2011, disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2011_8_FGR_CYP_en_final.pdf (acedido em Janeiro de 2014), par. 114.

96 Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2008), Thematic Study on Child Trafficking, August 2008, p. 15-17. PROASYL (2013), Pushed Back, Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border, PROASYL-Förderverein und PROASYL-Stiftung, 7 Novembro 2013, p. 35-37. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.4.

97 Dados fornecidos pelo Departamento Anti-tráfico da Polícia em 13 de Dezembro de 2013. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia.

98 Gabinete para a Droga e a Criminalidade das Nações Unidas (2012), Global Report on Trafficking in Persons, Country Profiles - Europe and Central Asia, p. 62. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.4.

99 Dados fornecidos pela Secretaria Técnica sobre o Tráfico do Departamento para a Igualdade de Oportunidades, Presidência do Conselho de Ministros, Itália. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.4.

100 Save the Children Itália (2011), Minori stranieri in Italia, Secondo Rapporto Annuale, disponível em: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img133_b.pdf (acedido em Outubro de 2013). Save the Children Itália (2012), Piccoli Schiavi Invisibili, disponível em: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img185_b.pdf (acedido em Outubro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália. Capítulo 4.4.4.

101 GRETA (2013), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Sobrevivência.1.

102 Observatório do Tráfico de Seres Humanos (2013), Relatório TSH 2012, Lisboa, OTSH/DGAI. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Sobrevivência.1.





DAS INTENÇÕES À IMPLEMENTAÇÃO: A CAPACIDADE DOS ESTADOS EM PASSAR DAS NORMAS E PADRÕES RELATIVOS AOS DIREITOS DA CRIANÇA À DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS E À PRÁTICA

Neste capítulo, pretende-se aplicar a perspetiva IMPACT aos quatro países em análise. Pretende-se discutir, de forma crítica, a capacidade dos estados para planear e implementar políticas na área da infância de forma inclusiva, apropriada, eficaz, coerente e em consonância com normas e padrões internacionais. Analisa-se a questão a partir de uma perspetiva estrutural que pretende compreender as oportunidades e os desafios inerentes à administração pública dos estados e as implicações que têm ao nível do binómio risco/resiliência ao tráfico e à exploração.

A. OPORTUNIDADES: O ESTATUTO DA CDC E DOS SEUS MECANISMOS DE MONITORIZAÇÃO

O ESTATUTO DA CDC ENQUANTO PARTE INTEGRAL DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS

A Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança foi ratificada pelos quatro países no início dos anos noventa do século XX, pouco depois da sua adoção e, portanto, incorporada enquanto parte integral das legislações nacionais. Pode ser aplicada e invocada diretamente em tribunal e prevalecerá sobre outras leis sempre que estas sejam conflitantes ou assegurem um nível inferior de proteção¹⁰³. A Convenção tem, portanto, um forte estatuto legal nos quatro países e oferece salva-

¹⁰³ Chipre: Comissário para a Proteção dos Direitos das Crianças, 2011, pp. 5, 12. Grécia: Artigo 28 da Constituição Grega; Roukounas, 2004, p. 159. Itália: Lei n.º 176/1991; Moro 2008, p. 13; Cassese, 2003, p. 272. Portugal: Art. 8 (1) e (2) da Constituição da República Portuguesa; Decreto do Presidente da República 49/90, de 12 de Setembro e publicado no Diário Oficial (Diário da República, I Série A, n.º 211/90).

guardas adicionais em termos legais no que se refere aos direitos da criança.

Estas salvaguardas apenas podem produzir efeito se a Convenção for ativamente usada como legislação nacional e se for invocada e aplicada pelos tribunais, advogados/as, procuradores/as e juizes. Em Itália, por exemplo, a Convenção foi citada na jurisprudência do Supremo Tribunal e do Tribunal Constitucional e influenciou decisões para o benefício das crianças, incluindo crianças não-nacionais e migrantes.¹⁰⁴

A CDC promove uma visão holística da criança e valoriza os direitos humanos da criança enquanto direitos inter-relacionados e indivisíveis. Promove o entendimento das crianças não apenas como pessoas que precisam de proteção especial mas também como titulares de direitos, como cidadãos e como membros ativos da sociedade. A Convenção é aplicada de igual forma a toda e qualquer criança. A incorporação total da Convenção tem um potencial valor acrescentado na medida em que as suas disposições são entendidas não apenas artigo a artigo mas também de forma holística.¹⁰⁵ Dado o forte estatuto legal da Convenção nos quatro países, há importantes oportunidades para fortalecer a sua influência nos processos de tomada de decisão, na definição de políticas e em matéria judicial, incluindo através de litigação estratégica.

INSTITUIÇÕES DE DIREITOS DA CRIANÇA E MECANISMOS DE MONITORIZAÇÃO

Os quatro países analisados estabeleceram instituições nacionais de direitos da criança e/ou de direitos humanos, de forma mais abrangente. Estes organismos estatais estão mandatados para monitorizar a implementação da Convenção e para identificar pontos fortes e desafios no seio da administração pública. Contribuíram, ainda, grandemente, para a promoção dos direitos da criança, incluindo das crianças consideradas em risco de exploração e/ou de tráfico.

Em Chipre, o Comissariado para a Proteção dos Direitos das Crianças foi criado em 2007 enquanto entidade nacional de monitorização de direitos humanos. Está mandatado para supervisionar e monitorizar a implementação da CDC e de outras normas e padrões regionais e internacionais, bem como da legislação cipriota relativa às crianças. O Comissariado representa as crianças e os seus interesses a todos os níveis, incluindo a representação legal de crianças em procedimentos judiciais. Tem, ainda, a responsabilidade de sensibilizar a opinião pública para os direitos da criança e de fazer com que a voz das crianças seja ouvida. Outra das suas responsabilidades é a de operar um mecanismo de recolha de queixas que providencia informação, aconselhamento (incluindo aconselhamento legal) e que apoia as crianças na apresentação de queixa e na salvaguarda dos seus direitos.¹⁰⁶ Adicionalmente, a Provedoria de Justiça Cipriota é um organismo estatal independente, mandatado

104 Ver, por exemplo, a Sentença nº 183/1994 do Tribunal Constitucional italiano onde a CDC foi tomada como referência para a definição do ambiente familiar como o melhor lugar para a criança “plena e harmoniosamente desenvolver a sua personalidade” e para afirmar que esse ambiente pode ser constituído tanto por dois pais diferentes ou por uma única pessoa, dependendo da situação específica; Sentença nº 19734/2008 do Supremo Tribunal, onde também com base na CDC, a “Kafalah”, uma instituição de acolhimento que decorre da Lei Islâmica foi reconhecido no ordenamento jurídico italiano; sentença do Supremo Tribunal - Secções Unidas nº 21.799 de 25 de Outubro de 2010, onde, a fim de permitir uma melhor proteção dos interesses dos seus filhos, uma mulher nigeriana foi autorizada a residir temporariamente em Itália, sem a aplicação das regras gerais sobre a imigração (como previsto pelo art. 31 da Lei de Imigração) e também sem a necessidade de provar a existência de uma “situação real de emergência, excepcional e transitória” (como geralmente solicitado), mas apenas com base no dano para as crianças em caso de ocorrer a separação da mãe. Ver mais: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, 2007; Moro, 2008. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

105 UNICEF Suécia (2007), Comments from UNICEF Sweden on the Swedish Government's 4th Report to the UN Committee on the Rights of the Child 2007, Estocolmo, sem data, disponível em: <http://www.unicef.se/assets/unicef-sweden-comments-on-sweden-crc-report-2008.pdf> (acedido em Novembro 2013).

106 Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p. 7. Comissário para os Direitos da Criança (2013), Mission. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 2.

para monitorizar a legalidade dos atos da administração pública e a sua consonância com os direitos humanos.¹⁰⁷

A Provedoria de Justiça Grega foi criada, enquanto autoridade independente, em 1997 e tem em funcionamento, na sua dependência, um Departamento dos Direitos da Criança. Tem uma função de mediação entre cidadãos, serviços públicos e outras entidades tendo em vista a salvaguarda dos direitos dos primeiros. Está mandatada para receber e investigar queixas individuais e investiga, também, ações ou omissões administrativas de departamentos governamentais ou de serviços públicos que infrinjam os direitos pessoais ou que violem os interesses legais de indivíduos ou de entidades legalmente estabelecidas.¹⁰⁸ Embora a Provedoria Grega monitorize e elabore relatórios acerca da situação de crianças migrantes e de crianças requerentes de asilo, a organização 'Human Rights Watch' já considerou que o mecanismo de apresentação de queixa é quase inacessível a estas a crianças.¹⁰⁹

O Observatório Nacional para os Direitos das Crianças foi criado em 2001, sob a tutela do Secretariado Geral da Juventude do Ministério Grego da Educação e dos Assuntos Religiosos. O Observatório foi incumbido de apoiar a harmonização das leis e políticas nacionais com a CDC e de promover os direitos das crianças na Grécia, incluindo através da realização de pesquisa e de análise da situação. As atividades do Observatório incluem crianças nacionais e não-nacionais, independentemente do seu estatuto em solo grego e este foi mandatado para funcionar enquanto organismo de coordenação para a monitorização e promoção da implementação da CDC. Este papel de coordenação não foi, porém, claramente definido e, embora o trabalho do Observatório tenha sido iniciado não há, correntemente, indicação de que continue a estar operacional.¹¹⁰

Em Itália, a Autoridade Nacional para a Infância e Adolescência foi criada em 2011.¹¹¹ O seu mandato inclui a promoção da implementação da CDC e de outras normas e padrões no que se refere aos direitos das crianças, incluindo opiniões acerca de matérias legais, sobre o Plano Nacional sobre a Infância e Adolescência e sobre o relatório do estado italiano para o Comité dos Direitos da Criança. À Provedoria de Justiça italiana compete a promoção dos direitos da criança em termos de acesso à saúde e à educação, bem como identificar e reportar casos de emergência e respostas adequadas. Adicionalmente, desenvolve pesquisa e está autorizada a solicitar informação e dados a instituições públicas e a visitar e inspecionar entidades, sob autorização das autoridades judiciais. Proceda, ainda, a consultas a crianças e a organizações centradas na temática da infância e recebe e investiga queixas individuais. A Autoridade Nacional assume a presidência da Conferência Nacional para os Direitos da Infância e Adolescência, uma plataforma para provedorias de justiça regionais e provinciais, que pretende fomentar a coordenação, a troca de informação e de dados e o desenvolvimento de políticas comuns em todo o país.¹¹²

107 The Commissioner for Administration (Ombudsman) (2013), Mission. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 5.

108 Lei 2477/1997 sobre a Provedoria de Justiça Grega e os Investigadores da Administração Pública – Autoridade Inspetiva/, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No 59, posteriormente substituída pela Lei 3094/2003 sobre a Provedoria de Justiça Grega e outras normas, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No 10. Lei 3094/2003 sobre a Provedoria de Justiça Grega e outras normas, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No 10. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 2.

109 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 5.

110 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, p. 3. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, GR05; GOV, GR06. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 5.

111 Lei nº 112/2011. Ver também: Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2013), VI. Rapporto di aggiornamento sulla monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

112 Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2012), V. Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2011-2012. Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2013), Crescere insieme ai bambini e agli adolescenti fa diventare grande l'Italia, Seconda relazione al Parlamento. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

Em Portugal, a Constituição estabelece a Provedoria de Justiça como um organismo estatal independente cuja função principal passa por defender e promover os direitos, liberdades e interesses legítimos dos cidadãos incluindo, especificamente, os direitos humanos da criança. Recebe queixas individuais de cidadãos relativamente a atos ou omissões das autoridades julgados ilegais ou injustos. Para além de intervir na esfera pública, a Provedoria de Justiça pode, sob certas condições, intervir em relação a entidades e empresas privadas que providenciem serviços públicos e se o objetivo for a salvaguarda de direitos, liberdades e garantias. O seu mandato prevê também a realização de inspeções e investigações da sua própria iniciativa e a emissão de recomendações administrativas ou legislativas. Pode, ainda, requerer ao Tribunal Constitucional a revisão da constitucionalidade de normas ou de omissões.¹¹³ Em 2009, foi criado o Departamento de Crianças, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência, bem como o cargo de Provedor/a-Adjunto/a, com responsabilidades específicas nestas áreas. Este Departamento desenvolve atividades de sensibilização na área dos direitos das crianças e recebe e trata queixas relacionadas com alegadas violações dos direitos da criança.¹¹⁴

Em todos os quatro países, estas entidades estão mandatadas para avaliar a capacidade dos estados para implementar a Convenção e para monitorizar os progressos realizados. São mecanismos importantes para a identificação dos pontos fortes e das falhas existentes nas políticas e nas práticas no que se refere aos direitos da criança incluindo, de forma mais específica, as áreas do tráfico e da exploração, bem como a situação de crianças migrantes, crianças requerentes de asilo e crianças consideradas como particularmente vulneráveis. O projeto IMPACT baseia-se nas evidências e recomendações destas entidades.

Esta publicação refere-se a exemplos individuais, nos quais as recomendações efetuadas por entidades de monitorização resultaram numa mudança em termos de políticas ou de práticas. A criação de um mecanismo institucional que assegurasse o devido seguimento das recomendações efetuadas por organismos independentes seria importante para reforçar o seu impacto.

B. O DESAFIO DE PROMOVER A INCLUSÃO: FRAGMENTAÇÃO, CATEGORIZAÇÃO E DISCRIMINAÇÃO

O projeto IMPACT procurou avaliar o nível de inclusão das políticas em matéria de direitos da criança de modo a compreender como e até que ponto as políticas e as práticas conseguem chegar aos grupos mais marginalizados e promover a inclusão. A marginalização e a exclusão são causa e consequência do acesso limitado de crianças e famílias a serviços e ao exercício dos seus direitos. Os grupos marginalizados e excluídos são considerados vulneráveis à exploração e ao tráfico. Como tal, as políticas que promovam a sua inclusão são importantes portas de entrada para a prevenção e o empoderamento.

Este sub-capítulo sumariza os pontos-chave no que se refere ao grau de inclusão das políticas em cada um dos quatro países. Discute-se como é que as leis e políticas nacionais se aplicam a grupos diferentes de crianças. Os grupos considerados na análise são i) crianças nacionais, ii) crianças nacionais pertencentes a minorias étnicas, e iii) crianças não nacionais, incluindo crianças refugiadas e requerentes de asilo, crianças migrantes de países da união Europeia e crianças indocumentadas, bem como crianças vítimas de exploração e/ou tráfico. Estas 'categorias' de crianças são comumente consideradas como estando em risco de exploração e/ou tráfico e são consideradas especi-

113 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 5.

114 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 5.

ficamente por planos e estratégias na maioria dos países europeus. São aqui selecionadas para uma discussão acerca da perspetiva de 'categorização' vigente na definição de políticas, que privilegia a fragmentação por setor. Estas 'categorias' não esgotam todos os indicadores pelos quais as políticas são setorializadas. Fatores como género, idade ou deficiência são igualmente importantes e deveriam ser considerados para uma análise aprofundada acerca da capacidade das políticas nacionais em promoverem a inclusão e a não-discriminação. Para além da discussão neste sub-capítulo, a temática da fragmentação será igualmente analisada nos restantes capítulos, dado que foi identificada como uma característica relevante dos sistemas nacionais de proteção à infância analisados.

A análise transnacional foca-se em políticas das áreas da saúde, educação, tutelas, trabalho e emprego. Discute igualmente o direito à não-discriminação enquanto princípio geral da Convenção (Artigo 2) e como é que este pode ser respeitado na prática. Uma discussão mais abrangente a este respeito foi efetuada e está disponível nos relatórios nacionais IMPACT.

A INTERDEPENDÊNCIA DOS DIREITOS COMO BASE PARA UMA PERSPETIVA HOLÍSTICA

Tal como discutido no Capítulo 2.b, a vulnerabilidade à exploração e ao tráfico é considerada como sendo transversal a vários setores. Os riscos enfrentados pelas crianças em relação a diferentes direitos estão, muitas vezes, inter-relacionados, resultando em vulnerabilidade cumulativa e acrescida.

O Comité para os Direitos da Criança abordou, por diversas vezes, a importância de adotar uma perspetiva holística quer na definição de políticas, quer nas práticas, que valorize os direitos humanos da criança como inter-relacionados e indivisíveis. O Comité enfatiza que o progresso relativamente a um direito individual não poderá ser conseguido se não existirem medidas integradas de forma holística. Os direitos à saúde e a tempo de lazer e atividades recreativas, por exemplo, são considerados como estando diretamente relacionados com o direito da criança em crescer e desenvolver todo o seu potencial. O direito à proteção de todas as formas de violência apenas pode ser atingido quando todos os outros direitos da criança são efetivamente promovidos. Assegurar o direito à educação é considerado essencial para que sejam atingidos resultados positivos no que se refere a direitos sociais e económicos, à saúde e à proteção.¹¹⁵

Um resultado importante dos relatórios nacionais prende-se com a extrema fragmentação das leis, políticas e regulações na área da infância em Chipre, Grécia e Itália. A recomendação no sentido de se desenvolver uma lei única para a área da infância foi frequentemente reiterada por instituições nacionais e pelo Comité para os Direitos da Criança. Em Chipre, o Comissariado para a Proteção dos Direitos das Crianças recomendou que um novo enquadramento legislativo fosse desenvolvido, integrando não só as leis setoriais existentes mas também os princípios gerais da CDC. Tal enquadramento deveria ser aplicado a todas as crianças em território cipriota.¹¹⁶ Também na Grécia foi feito o apelo a uma Lei da Criança unificada, dado que o enquadramento legal vigente tem sido descrito como um 'labirinto' que origina confusão e dúvidas acerca dos mandatos e responsabilidade institu-

115 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Comentário Geral Nº 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/12, 18 Abril 2011. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2013), Comentário Geral Nº 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), p. 3. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2013), Comentário Geral Nº 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 Maio 2013. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2001), Comentário Geral Nº 1 (2001), Artigo 29 (1), The Aims of Education, CRC/GC/2001/1, 17 Abril 2001. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2013), Comentário Geral Nº 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), CRC/C/GC/17, 17 de Abril de 2013.

116 Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p. 21. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.2.

cionais, fraco nível de responsabilização e significativas falhas na implementação¹¹⁷.

Os relatórios nacionais IMPACT revelaram que algumas áreas dos direitos da criança são regulados de forma mais clara nas leis e políticas nacionais do que outras. Em resultado disso, foi também mais fácil aceder a informação de fontes públicas acerca das práticas que se relacionam com aqueles direitos. Foi o caso, nomeadamente, de situações em que a criança está em contacto com as autoridades, como acontece no caso de migrantes e de requerentes de asilo, de vítimas, testemunhas ou autores/as de crime; ou em áreas do direito civil tais como direito da família ou serviços de proteção à criança. Outras áreas, como o direito a usufruir de atividades de lazer, desporto e recreação ou simplesmente do contacto com familiares e com outras crianças não estão claramente reguladas por lei. A responsabilidade de garantir que as crianças usufruem na prática destes direitos reside principalmente nos/as progenitores/as, tutores/as e profissionais de serviços e instituições de apoio à criança. Consequentemente, pode ser esperada grande variabilidade na forma como as crianças podem exercer, de facto, estes direitos.

Não é possível nem desejável regular por lei todos os aspetos da vida da criança. No entanto, considerando a importância da vida social, do tempo de lazer e das atividades recreativas para o desenvolvimento das crianças, seria essencial assegurar que estes aspetos recebem a devida atenção nas normas de qualidade aplicáveis aos cuidados institucionais e na formação de profissionais de categorias relevantes.

PREVENÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO

A Convenção para os Direitos da Criança proporciona uma proteção da discriminação ampla e abrangente. Estipula que “Os Estados Partes comprometem-se a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todas as crianças que se encontrem sujeitas à sua jurisdição, sem discriminação alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, de seus pais ou representantes legais, ou da sua origem nacional, étnica ou social, fortuna, incapacidade, nascimento ou de qualquer outra situação.” (Artigo 2.1 da CDC). À luz deste princípio geral, os direitos inscritos na Convenção aplicar-se-ão a todas as crianças sob jurisdição do Estado, incluindo crianças não-nacionais que sejam migrantes, refugiadas ou indocumentadas¹¹⁸.

A proibição da discriminação não implica necessariamente o igual tratamento para todas as crianças. Medidas proactivas de prevenção da discriminação e ação positiva como, por exemplo, a ‘legítima diferenciação no tratamento’ são importantes para prevenir e compensar a discriminação e para promover a inclusão de crianças particularmente marginalizadas¹¹⁹.

Chipre, Grécia, Itália e Portugal prosseguem estratégias diferentes e multifacetadas para prevenir e responder à discriminação. Todos estes países estabeleceram, nas suas Constituições, a igualdade

117 Aggelopoulos, P. (2012), Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία, Το ΒΗΜΑ, 27 Abril 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 6.

118 Fundo das Nações Unidas para a Infância (2002), Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Edição revista, elaborada para a UNICEF por Rachel Hodgkin and Peter Newell, Nova Iorque e Genebra, p. 26.

119 Fundo das Nações Unidas para a Infância, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Edição revista, elaborada para a UNICEF por Rachel Hodgkin and Peter Newell, Nova Iorque e Genebra, 2002, p. 19.

perante a lei¹²⁰. Em Portugal, a Constituição inclui uma disposição que especifica que as crianças têm direito a proteção especial por parte da sociedade e do Estado contra todas as formas de discriminação¹²¹. Em Itália, o Tribunal Constitucional estendeu a aplicação da Constituição a não-nacionais e a apátridas, no que se refere a questões relativas aos seus direitos humanos fundamentais. A jurisprudência do Tribunal Constitucional estabeleceu que as normas e padrões de proteção às crianças são aplicáveis de forma igual a crianças italianas e não-italianas¹²². Esta decisão sublinha a extrema importância dos tribunais e o potencial da litigação estratégica para a clarificação e extensão da aplicação das leis nacionais, bem como para assegurar que são interpretadas e implementadas de forma inclusiva.

Para além das disposições constitucionais, os quatro países aprovaram leis específicas que proíbem a discriminação em setores específicos tais como o trabalho e emprego; e com base em motivos específicos, tais como o género, a religião, a raça e a pertença étnica¹²³. Em Itália, a Lei de Imigração contém uma definição legal de discriminação muito orientada para o conceito usado pelo Comité de Direitos Humanos¹²⁴. A discriminação é entendida como “... todos os comportamentos que, direta ou indiretamente, envolvem a distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica, convicções ou práticas religiosas e que têm como objetivo, ou como efeito, privar ou pôr em causa o reconhecimento, usufruto ou exercício, em igualdade de circunstâncias, de direitos humanos e de liberdades fundamentais nas esferas política, económica, social e cultural ou em qualquer outra esfera da vida”¹²⁵.

Chipre ratificou o Protocolo n.º 12 da Convenção do Conselho da Europa para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais sobre uma Proibição Geral da Discriminação. Este Protocolo reforça a proibição geral da discriminação prevista pela Convenção e fortalece a proteção às crianças em termos legais.

Apesar desta proibição geral em Chipre e apesar do forte estatuto legal da CDC nos quatro países, o direito das crianças de serem protegidas da discriminação não está explicitamente garantida na prática. Tal como recomendado pelo Comité para os Direitos da Criança, o direito à não-discriminação, deve estar não apenas contemplado em leis anti-discriminação, mas deve também ser assegurado, nas diferentes leis setoriais, através de normas e padrões coerentes e comparáveis. Os quatro países analisados no âmbito do projeto IMPACT escolheram, porém, definir, de forma específica, o âmbito de aplicação de cada lei a diferentes grupos de crianças. Esta perspetiva encerra o risco de que as leis e políticas sejam incoerentes e possam criar um contexto legal e um conjunto de atitudes, em alguns setores, que tolerem a exclusão de algumas crianças com base no seu estatuto.

Para além da proibição legal da discriminação, os quatro países também desenvolveram medidas

120 Chipre: O artigo constitucional 28 refere-se ao direito de «qualquer pessoa» em usufruir dos direitos e das liberdades definidas pela Constituição, enquanto que as exceções podem ser definidas nos termos da Constituição. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Artigo 4 da Constituição Grega estabelece a igualdade dos cidadãos gregos. Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Itália: A Constituição Italiana garante a igualdade perante a lei para todos os cidadãos (Artigo 3). Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Portugal: A Constituição Portuguesa estabelece que todos os cidadãos são iguais perante a (Artigo 13). Além disso, o Artigo 60 reconhece especificamente para as crianças o direito de serem protegidas pela sociedade e pelo Estado contra qualquer forma de discriminação. Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

121 Constituição da República Portuguesa, Artigo 69. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

122 CRC/C/8/Add.18 20 de Fevereiro de 1995, para. 12. Entre outros, ver, por exemplo, a sentença do Tribunal Constitucional de 30 de Novembro-11 de Dezembro de 1989, nº 536, afirmando igualdade de tratamento para os menores italianos e estrangeiros; portaria do Tribunal Constitucional de 29 de Julho de 2005, n. 3476, afirmando que as regras sobre a protecção aplicada aos menores italianos deve ser também aplicada aos menores estrangeiros. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

123 Ver Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Itália: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Portugal: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

124 Ver: Fundo das Nações Unidas para a Infância (2002), Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Edição revista, elaborada para a UNICEF por Rachel Hodgkin and Peter Newell, Nova Iorque e Genebra, p. 19.

125 Lei de Imigração Italiana Artigo 43, parágrafo 1. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

positivas e proactivas para prevenir e corrigir a discriminação.¹²⁶ Em todos eles foram criados órgãos estatais especializados e instituições independentes mandatadas para prevenir e lidar com casos de discriminação e para receber queixas, incluindo entidades que combinam funções de monitorização com a de mecanismo de apresentação de queixas.¹²⁷ Em Chipre, por exemplo, o Comissariado para a Proteção dos Direitos das Crianças recebeu e investigou numerosas queixas relacionadas com casos de discriminação de crianças com base na idade, pertença étnica, nacionalidade, estatuto legal, religião ou deficiência. O Comissariado concluiu que crianças migrantes documentadas e não documentadas não tinham o mesmo nível de acesso a cuidados de saúde. Embora a lei não as excluísse factualmente, não estavam em prática medidas proactivas que assegurassem às crianças migrantes a igualdade de acesso aos serviços de saúde independentemente do seu estatuto migratório. Após diversas queixas, efetuadas com o apoio do Comissariado, o Ministério da Saúde cipriota decidiu atribuir às crianças migrantes, independentemente do seu estatuto, os mesmos benefícios atribuídos às crianças cipriotas.¹²⁸

No que se refere à população cigana, existem programas específicos que pretendem promover a sua inclusão social através de medidas nas áreas da educação, saúde e serviços sociais. As indicações e recomendações estratégicas da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu levaram a uma atenção renovada a esta área. Na Grécia, em Itália e em Portugal, foram desenvolvidos planos de ação nacionais e estratégias para a inclusão social da população cigana. As estratégias integram políticas dispersas e consolidam as medidas de diferentes ministérios e diferentes políticas setoriais.¹²⁹ Em Chipre, a população cigana é pequena em número e o Governo optou por não desenvolver uma estratégia distinta, integrando antes as medidas em programas já existentes.¹³⁰

Na prática, as leis nacionais que proíbem a discriminação não são, porém, consistentemente aplicadas às crianças. Como tal, todos os países analisados reportaram casos de tratamento diferencial, de exclusão ou de discriminação contra crianças nacionais e não-nacionais, tal como será discutido mais adiante. Entre as crianças nacionais, as crianças ciganas parecem ser comparativamente mais afetadas pela exclusão e pela discriminação. As estratégias e medidas proactivas levadas a cabo para promover a sua inclusão não mostraram, ainda, os efeitos desejados. Também as crianças com deficiência, as crianças sem-abrigo ou que trabalham na rua e as crianças em instalações de detenção são afetadas pela discriminação.¹³¹

126 Chipre: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Itália: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Portugal: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

127 Chipre: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Itália: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Portugal: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

128 Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p.23. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3.

129 Portugal: Resolução do Conselho de Ministros Português 25/2013, Diário da República, 1ª Série, N° 75, 17 Abril 2013. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3. Grécia: Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2011), National Strategic Framework for Roma, pp. 3, 7. Comissão Europeia (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM (2011) 173 final, Bruxelas 5.4.2011. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Ver também: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

130 The European Union and Roma, Country Factsheet, Cyprus, sem data, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_country_factsheets_2013/cyprus_en.pdf (acedido em Novembro de 2013), p. 2. Policy Measures of Cyprus for the Social Inclusion of Roma, sem data, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_cyprus_strategy_en.pdf (acedido em Novembro de 2013).

131 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p. 5. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, p. 6. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. CRC- Comité dos Direitos da Criança (2003), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Itália, CRC/C/15/Add.198, 2003, par. 20. Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2009), 2º Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

Na Grécia, nem sempre as crianças ciganas são registadas à nascença ou então são registadas apenas com o apelido dos pais, ficando a linha para o nome próprio em branco com a nota de que 'é aguardado o batismo'. Estas crianças ficam, pois, não apenas privadas de ter o seu nome registado à nascença, como também veem o seu direito à liberdade de religião restringido.¹³² Dados de Itália dão conta que as crianças ciganas estão em desvantagem no acesso a cuidados e à habitação por múltiplas razões, incluindo pela prevalência de estereótipos e preconceitos.¹³³ Não existem procedimentos específicos para apoiar profissionais na oferta de serviços de apoio às crianças e às famílias ciganas. Na ausência de mediação cultural, a comunicação entre as autoridades e as famílias ciganas é, muitas vezes, ineficaz. Em resultado disso, os serviços de proteção e de prestação de cuidados para crianças ciganas permanecem com um impacto limitado.¹³⁴ O Comité Europeu de Direitos Sociais afirmou que o governo italiano violou o direito à habitação e o direito à não-discriminação previstos na Carta Social Europeia Revista (Artigos 31 e E), na medida em que crianças e comunidades ciganas vivem em locais segregados sem condições adequadas e com falta de acesso a serviços básicos tais como água limpa.¹³⁵

Relativamente a crianças não-nacionais, foi reportada preocupação em relação à exclusão e discriminação de crianças requerentes de asilo, de crianças com passado migratório e, particularmente, de crianças indocumentadas.¹³⁶

Em Itália, estudos evidenciaram que crianças migrantes em conflito com a lei tendem a ser condenadas a períodos de detenção mais longos, têm menor acesso a alternativas à detenção ou a perdão judicial e é menos provável que saiam em liberdade condicional. Algumas destas crianças são expostas à discriminação e à exclusão em múltiplos contextos, incluindo nas áreas da saúde, educação, ação e proteção social, o que reduz as suas oportunidades de usufruir dos seus direitos e de desenvolver todo o seu potencial. O Comité para os Direitos da Criança notou, com preocupação, que "... parece mais provável que as crianças pertencentes a estes grupos vulneráveis sejam estigmatizadas pela opinião pública, que abandonem a escola e que trabalhem em atividades clandestinas ou mesmo ilegais, incluindo serem instrumentalizadas em atividades criminais organizadas"¹³⁷.

Para além de fatores de discriminação ou de exclusão que se relacionam com características pessoais da criança, foi também reportado tratamento diferencial como resultado de administrações descentralizadas. Em Itália e na Grécia, a disparidade de recursos e serviços disponíveis aos níveis regional e

132 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012. Greek Helsinki Monitor (GHM), Minority Rights Group - Greece (MRG-G), Coordinated Organizations and Communities for Roma Human Rights in Greece (SOKADRE) (2011), Parallel Report on Greece's Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

133 Para mais detalhes sobre o projeto, ver por favor: <http://www.errc.org/about-us/projects/protecting-the-rights-of-romani-children-in-the-child-protection-system-in-bulgaria-czech-republic-hungary-italy-romania-and-slovakia/3844> (acedido em Setembro de 2013).

134 Osservazione (2011), Sintesi dei risultati della ricerca "Protecting the Rights of Romani Children in the Child Protection System in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Italy, Romania and Slovakia". Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

135 Comité Europeu para os Direitos Sociais, Decisão sobre os Méritos, 7 Dezembro 2005, Centro Europeu para os Direitos dos Romanichéis vs. Itália, disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC27Merits_en.pdf (accessed July 2013). Ver também: Relatório paralelo pela Associação e Centro Europeu para os Direitos dos Romanichéis 21 Julho 2011 para a Comissão das Nações Unidas para os Direitos da Criança em Itália para sua Consideração na 58ª, disponível em: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-crc-submission-26-july-2011.pdf> (acedido em Julho de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

136 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p. 5. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, p. 6. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. CRC- Comité dos Direitos da Criança (2003), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Itália, CRC/C/15/Add.198, 2003, par. 20. Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2009), 2º Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

137 Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2012), V. Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2011-2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

local levam ao tratamento diferenciado em locais diferentes, o que pode conduzir, em algumas circunstâncias, a discriminação de facto (ver também o Capítulo 5.d)¹³⁸.

SERVIÇOS DE SAÚDE

Nos quatro países considerados, os sistemas nacionais de saúde providenciam cuidados de saúde a todas as crianças que aí residam legalmente. O grupo em maior risco de exclusão dos serviços de saúde é o das crianças indocumentadas. Embora todos os países tenham dado passos para promover a sua inclusão e para providenciar cuidados de saúde independentemente do estatuto migratório, existem barreiras, nomeadamente burocráticas, que entram o acesso de facto.

Em Chipre, o Ministério da Saúde decidiu, em 2011, conceder às crianças migrantes, independentemente do seu estatuto, o mesmo nível de acesso a cuidados de saúde que têm as crianças cipriotas¹³⁹. Esta decisão foi tomada em resposta a uma recomendação do Comissariado para a Proteção dos Direitos das Crianças. Aos serviços garantidos por lei não corresponde, porém, uma aplicação prática consistente. Por exemplo, o acesso de crianças desacompanhadas é, muitas vezes, inibido por falta de informação, de serviços de tradução e de mecanismos que assegurem o acesso¹⁴⁰.

As crianças requerentes de asilo têm direito de acesso apenas à “assistência médica ou outra necessária”. De acordo com a Lei de Asilo, os requerentes de asilo e seus dependentes recebem um cartão médico, que lhes assegura cuidados médicos gratuitos nos hospitais públicos. Quando um pedido de asilo é rejeitado, a criança deixa de ter este direito, mesmo que tenha sido interposto recurso e esteja pendente de decisão judicial por parte do Supremo Tribunal¹⁴¹.

Na Grécia, as crianças têm direito de acesso ao sistema nacional de saúde independentemente do seu estatuto legal. As crianças que não tenham seguro de saúde têm direito a uma caderneta de seguro que assegura cuidados médicos e farmacêuticos gratuitos, bem como hospitalização gratuita¹⁴². A falta de recursos humanos e financeiros e alguma debilidade em termos da infraestrutura do setor da saúde colocam, porém, obstáculos à concretização do direito a cuidados de saúde gratuitos. O acesso aos serviços é particularmente difícil para crianças pertencentes a minorias étnicas, crianças sem-abrigo e para crianças migrantes, requerentes de asilo e desacompanhadas. Em alguns casos, as taxas para cuidados hospitalares e de ambulatório e de prescrição de medicamentos têm vindo a prejudicar o acesso dos grupos mais vulneráveis. O governo grego reconheceu o efeito inibidor das

138 Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2009), 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Greek Helsinki Monitor (GHM), Minority Rights Group - Greece (MRG-G), Coordinated Organizations and Communities for Roma Human Rights in Greece (SOKADRE) (2011), Parallel Report on Greece's Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

139 Akasereh, N. (2011), Voice of Unaccompanied Minor Asylum Seekers on Guardianship. A study on Guardians of Unaccompanied Minor Asylum Seekers in Cyprus, Nicosia: Hope For Children. Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p. 23. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.2.

140 Akasereh, N. (2011), Voice of Unaccompanied Minor Asylum Seekers on Guardianship. A study on Guardians of Unaccompanied Minor Asylum Seekers in Cyprus, Nicosia: Hope For Children. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p. 11. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.2.

141 Chipre: Artigo 20H(1)(στ) da Lei dos Refugiados, Lei No. 6(I) de 2000, última alteração em 2013. Ver também: Trimikliniotis, N., Demeetriou, C. (2007), The Risk Group of Unaccompanied Minors: Protection Measures in an Enlarged European Union – Country Report Cyprus, p. 13. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p. 10. Ver também: Cochiou, D. and Spaneas, S. (2009), Asylum System in Cyprus, A field for social work practice, European Journal of Social Work, 12(4), pp.535-540. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.2.

142 Lei 3386/2005 sobre a entrada, permanência e integração de nacionais de países terceiros no território grego, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.212), na redação dada pelas Leis 3448/2006 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.57), 3536/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.42), 3613/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3731/2008 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3772/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.112) and 3801/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.163). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.2.

taxas e tem vindo a aboli-las gradualmente no que se refere a certos serviços e grupos. A inscrição como requisito para a obtenção da caderneta de seguro pode impedir algumas crianças, especialmente as indocumentadas, de aceder aos serviços¹⁴³.

Um/a médico/a ou uma equipa médica devem estar presentes nos principais pontos de desembarque de imigrantes ao longo das fronteiras externas da União Europeia. A lei grega estabelece que só são providenciados serviços médicos nestes pontos em casos de evidente necessidade. Os exames médicos não são, pois, conduzidos de forma estandardizada¹⁴⁴. Ao invés, a guarda costeira chama uma ambulância em caso de emergência ou transfere, ela própria, a pessoa em causa para o hospital mais próximo¹⁴⁵. A criação dos Centros de Primeiro Acolhimento prevê que exames médicos sejam feitos a todos/as os/as imigrantes para aí referenciados/as¹⁴⁶.

Para além das dificuldades de acesso, existe também preocupação com a qualidade dos serviços médicos disponíveis para crianças migrantes desacompanhadas e que os/as profissionais de saúde não estejam preparados para identificar crianças em risco. Foram reportados casos em que crianças a precisar de atenção médica e psicológica passaram todos os exames médicos preliminares e acabaram detidas em instalações policiais sem terem recebido assistência e cuidados atempadamente¹⁴⁷.

Em algumas partes da Grécia, foram criados Centros Sócio-Médicos, com o objetivo de promover a inclusão de 'grupos socialmente vulneráveis'. Estes centros funcionam como unidades interdisciplinares, tendo sido criados, em 2006, por Decisão Ministerial Conjunta dos Ministérios da Saúde e Solidariedade Social, Emprego e Segurança Social, Economia e Finanças, e Administração Interna. O principal grupo-alvo destes centros é a população cigana e pretendem facilitar a sua integração social através de cuidados de saúde primários, proteção social e informação. Estes centros foram considerados como um exemplo de sucesso entre as medidas dirigidas às comunidades ciganas na Grécia. Sendo financiados pelo terceiro quadro comunitário de apoio da Comissão Europeia, não foi possível assegurar a sua sustentabilidade quando o financiamento referido cessou em meados de 2009 e embora os seus profissionais tenham continuado, de forma não remunerada durante vários meses. Um dos relatórios alternativos para o Comité para os Direitos da Criança realçou que os centros conseguiram ganhar a confiança das comunidades ciganas e que o seu encerramento pode ter minado a confiança que tinham ajudado a estabelecer¹⁴⁸. A Estratégia Nacional Grega para as Comunidades Ciganas (2012-2020) inclui a reabertura destes centros¹⁴⁹.

Em Itália, a lei confere o acesso a instalações e serviços do sistema nacional de saúde a todas as

143 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, p. 12. World Health Organisation (2013), Health, health systems and economic crisis in Europe. Impact and policy implications, Summary, Draft for Review, p. 11, 13. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, GR04. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.2.

144 Decreto Presidencial 220/2007: Adaptação da legislação grega às disposições da Diretiva do Conselho 2003/9/CE, de 27 de Janeiro 2003, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo (Official Journal of the Hellenic Republic L 31 of 6 Fevereiro 2003) (SOKADRE) (2011), Parallel Report on Greece's Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child, pp. 5-6. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.2.

145 Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2013), Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, Luxembourg: Serviço das Publicações da União Europeia, p. 74. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.2.

146 Lei 3907/2011. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.2.

147 Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2013), Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, Luxembourg: Serviço das Publicações da União Europeia, p. 76. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.2.

148 Greek Helsinki Monitor (GHM), Minority Rights Group - Greece (MRG-G), Coordinated Organizations and Communities for Roma Human Rights in Greece (SOKADRE) (2011), Parallel Report on Greece's Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child, pp. 5-6. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

149 Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2011), National Strategic Framework for Roma, pp. 3, 7. Comissão Europeia (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM (2011) 173 final, Bruxelas 5.4.2011. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

crianças que residam e estejam registadas no país e inscritas no sistema de saúde¹⁵⁰. Porém, a descentralização dos cuidados de saúde levou a diferenças regionais e locais que afetam, de forma particular, os migrantes indocumentados. Em 2012, o Ministério da Saúde e as Conferências Estado-Regiões criaram guíões para harmonizar os cuidados de saúde prestados a imigrantes ao nível regional. Estes guíões reiteram que todas as crianças têm direito a cuidados de saúde, independentemente do seu estatuto. Há, porém, relatórios que indicam que os guíões não são ainda aplicados de forma consistente por todas as regiões¹⁵¹. Um pré-requisito para a inscrição no sistema italiano de saúde é dispor de uma autorização de residência e de um número de identificação fiscal. Alguns elementos da população imigrante continuam excluídos por falta de informação acerca dos requisitos para a inscrição. Imigrantes indocumentados/as têm direito a receber um cartão para 'estrangeiros temporariamente presentes', que lhe dá acesso a cuidados de saúde primários ou de emergência, à proteção social na gravidez e maternidade, a cuidados de saúde infantil, à vacinação e à prevenção e tratamento de doenças infecciosas e da toxicod dependência. Um obstáculo significativo para o acesso de imigrantes indocumentados/as aos serviços de saúde prende-se, porém, com os procedimentos de registo¹⁵².

As Unidades de Aconselhamento Familiar foram criadas como modelos multidisciplinares que prestam serviços de porta aberta a crianças e famílias, incluindo, nalguns locais, mediação cultural. A prioridade das unidades é a de conferir acesso a cuidados de saúde e a outros serviços. Encerram, portanto, um potencial importante para a identificação de pessoas, incluindo crianças, que estejam expostas à exploração ou ao tráfico ou que estejam em risco. Devido a cortes orçamentais, estas unidades não são, no entanto, consideradas operacionais¹⁵³.

Em Portugal, todos os cidadãos têm direito a cuidados de saúde, que são gratuitos para crianças até aos 12 anos de idade¹⁵⁴. Migrantes indocumentados têm de se registar na junta de freguesia da sua área de residência e provar que estão no país há mais de 90 dias, de modo a obterem acesso aos serviços de saúde, pagando taxas moderadoras em igualdade de circunstâncias com os cidadãos portugueses¹⁵⁵. Como os serviços de saúde têm o dever de reportar casos de migrantes indocumentados às Administrações Regionais de Saúde, com informação da nacionalidade, atividade profissional, morada, idade e sexo, aqueles podem sentir-se relutantes em usar os serviços¹⁵⁶.

EDUCAÇÃO

A educação confere oportunidades importantes de inclusão social e para o desenvolvimento cognitivo, intelectual e de competências das crianças. É provável que as crianças que abandonam a escola ou que são excluídas devido a obstáculos administrativos ou de outra natureza, enfrentem

consequências disso ao longo da sua vida tais como reduzidas hipóteses no mercado de trabalho e um risco acrescido de entrar em condições de trabalho precárias e potencialmente exploradoras. As políticas nacionais de educação são inclusivas nos quatro países IMPACT. No entanto, existem diversas barreiras administrativas ou práticas que dificultam o acesso de alguns grupos de crianças à escola. As crianças migrantes e as requerentes de asilo necessitam particularmente de apoio especial, incluindo formação na língua do país de acolhimento. Na ausência de programas específicos que apoiem a sua integração escolar, correm o risco de não ver concretizado o seu direito à educação.

Em Chipre, as crianças requerentes de asilo, as crianças vítimas de tráfico e as crianças indocumentadas têm direito à educação e à formação profissional nos mesmos termos que as crianças cipriotas e de outros países da União Europeia. A entrada nestes sistemas é aberta a todas as crianças, independentemente do seu estatuto. Na prática, porém, é provável que as crianças não-nacionais encontrem obstáculos tais como barreiras linguísticas e a ausência de programas especiais que apoiem a sua inclusão¹⁵⁷.

Em 2003, o Ministério da Educação e Cultura deu início às 'Zonas de Educação Prioritária', de modo a apoiar a integração de crianças não-nacionais e de outras crianças marginalizadas no sistema educativo. O programa oferece apoio específico em Grego como língua estrangeira bem como atividades interculturais e pretende apoiar a inclusão educacional, reduzir as taxas de abandono e prevenir o envolvimento de crianças em atividades ilegais e criminosas¹⁵⁸.

As escolas cipriotas têm de registar os alunos e requerem, por isso, dados pessoais da criança e dos seus pais, incluindo a morada. Muitas vezes, crianças indocumentadas não são inscritas na escola pelos pais, devido ao medo de prisão e deportação. Não existem, atualmente, respostas standardizadas para crianças que não estão inscritas na escola, embora a análise da sua situação e das razões pelas quais não estão na escola pudesse oferecer oportunidades importantes para a identificação de crianças em risco¹⁵⁹.

Na Grécia, há uma escolaridade obrigatória de nove anos para todas as crianças do país, independentemente do seu estatuto de residência¹⁶⁰. Na inscrição, as crianças não-nacionais têm de apresentar a mesma documentação que as crianças gregas. Aquelas a quem tenha sido concedida uma autorização de residência como refugiadas ou requerentes de asilo e as crianças filhas de cidadãos não-nacionais que estejam ainda a aguardar a decisão de concessão de autorização de residência podem inscrever-se em escolas públicas mesmo se não tiverem toda a documentação¹⁶¹.

Apesar das leis inclusivas, as crianças indocumentadas enfrentam dificuldades no acesso à edu-

150 Lei n° 833 de Dezembro 23, 1978. Decreto Legislativo n° 286 de Julho 25, 1998. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.2.

151 Osservatorio epidemiologico sulle disuguaglianze/ARS Marche. (2008). Immigrati e servizi sanitari in Italia: le risposte dei sistemi sanitari regionali. ORG, IT 02. Ministero della Salute, Conferenza Stato-Regioni (2012), Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane, 20 Dezembro 2012, disponível em <http://www.salute.gov.it/dettaglio/dettaglioNews.jsp?id=2371&tipo=new> (acedido em Fevereiro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.2.

152 Decreto Legislativo n° 286 de Julho 25, 1998, Artigo 35. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.2.

153 Ministero della Salute, Dipartimento della prevenzione e della comunicazione (2010), Organizzazione e attività dei consultori famigliari pubblici in Italia, disponível em: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1406_allegato.pdf (acedido em Novembro de 2012). Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 02. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.2.

154 Constituição Portuguesa (Lei Constitucional n° 1/2005, VII Revisão Constitucional), Diário da República, 1ª Série-A, N° 155, 12 Agosto 2005, Artigo 64, p. 4652. Lei de Bases da Saúde (Lei 56/79; Lei 48/90). Portugal (2005). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4.2.

155 Despacho do Ministério da Saúde 25.360/2001, Diário da República, 2ª Série, N° 286, 12 Dezembro 2001. Lei 135/99, Diário da República, 1ª Série-A, N° 94, 22 Abril 1999, Artigo 34. Número 2 da Base 33 da Lei de Bases da Saúde. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4.2.

156 Despacho 25.360/2001, Diário da República, 2ª Série, N° 286, 12 Dezembro 2001. Ver também: Machado, et al. 2007. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4.2.

157 Chipre: Lei 87(I)/2007. Trimikliniotis, N., Demetriou, C. (2008), Thematic Study on Child Trafficking – Cyprus, Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia, p. 23-24. Cochliou, D., Spaneas, S. (2009), Asylum System in Cyprus, A field for social work practice, European Journal of Social Work, 12(4), pp.535-540. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3.

158 MoEC, 2008. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3.

159 Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p.23. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p. 5. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, CY01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.2.1.

160 Lei 1566/1985 sobre a Estrutura e o Funcionamento do Ensino Primário e Secundário e outras normas, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol. A', No.167, 30 Setembro 1985. Lei 3386/2005 na entrada, permanência e integração de nacionais de países terceiros no território grego, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.212), na redação dada pelas Leis 3448/2006 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.57), 3536/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.42), 3613/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3731/2008 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3772/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.112) and 3801/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.163), Article 72. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.1.

161 Lei 2910/2001. À entrada e permanência de estrangeiros em território grego. Aquisição da cidadania grega por naturalização e outras disposições, Official Gazette Vol A' No 91, Article 40. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.1.

cação e à formação profissional. Essas dificuldades dizem respeito ao reconhecimento do anterior nível de educação da criança e da sua idade, a barreiras administrativas, à ausência de um/a tutor/a que apoie a inscrição e, nalguns casos, às suas aspirações de encontrar um emprego em vez de ir à escola.

A lei estabelece o acesso à educação das crianças que são detidas em instalações de detenção em conjunto com os seus pais à educação e a atividades de lazer apropriadas à sua idade. Este direito não é, porém, explicitamente conferido a crianças desacompanhadas em centros de detenção.¹⁶²

Um elevado número de crianças gregas ciganas abandonam a escola porque as autoridades escolares se recusam a inscrevê-las ou devido a reações negativas e estereótipos prevalecentes entre pais/mães, professores/as e restantes profissionais nas escolas. Os preconceitos persistem na medida em que a informação e sensibilização a profissionais do setor da educação são insuficientes. As crianças ciganas que vivem em locais isolados precisam de transporte público para a escola, pelo que a inexistência ou inadequação de alternativas a esse nível pode acabar por excluí-las. Além disso, as crianças ciganas podem acabar por ser segregadas em escolas que ofereçam padrões educativos mais baixos.¹⁶³

Na Grécia, o abandono escolar de crianças até aos 15 anos sem terem completado a escolaridade obrigatória é considerado um dos principais desafios do sistema educativo, incluindo até alunos/as do primeiro ciclo do ensino básico. Durante o ano letivo 2006/2007, 3908 alunos/as dos primeiros anos de escolaridade abandonaram a escola, em conjunto com 13942 alunos/as do ensino secundário. Não existe um mecanismo estandardizado para a prevenção do abandono escolar e seu acompanhamento. No mesmo ano letivo, 77% das 8800 crianças ciganas que frequentavam o ensino básico abandonaram a escola. Porém, em termos comparativos, o valor do abandono escolar precoce na Grécia é próximo do registado para o total da União Europeia, o que demonstra que este é um fenómeno extenso, que requer uma resposta apropriada. Os abandonos escolares na Grécia são encarados como estando relacionados com a necessidade de as crianças trabalharem e contribuir para o rendimento familiar. Está prática não só tem consequências nas crianças e suas famílias mas também para o desenvolvimento sócio-económico das comunidades e da sociedade em geral. As crianças que abandonam o sistema de ensino precocemente entram no mercado de trabalho sem ter adquirido uma qualificação profissional. As suas chances de desenvolver o seu potencial de forma plena são reduzidas e podem encontrar dificuldades em quebrar ciclos intergeracionais de pobreza.¹⁶⁴

Em Itália, a escolaridade obrigatória aplica-se a cidadãos italianos e de outros países da União Europeia bem como a nacionais de países terceiros. Cobre o ensino básico e secundário (ou formação profissional) até ao total de 12 anos. As crianças têm o direito de acesso a programas de formação que combinem os estudos com uma atividade profissional.¹⁶⁵ As crianças não-nacionais não necessitam de uma autorização de residência para se inscreverem na escola. No entanto, são registados

162 Lei da Detenção de Menores e Famílias 3907/2011, Article 32. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.1.

163 Centro Europeu para os Direitos dos Romanichéis (2011), Parallel Report by the European Roma Rights Centre to the Committee on the Rights of the Child on Greece for its Consideration at the 58th Session, p. 3. National Committee on Human Rights, Annual Report 2008. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2012), Annual Report 2012, Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2012, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, pp. 200-201. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.1.

164 Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child, pp. 23-24. KANEP - Center for the Development of Education Policy of GSEE (2009), National Report of Education in Greece, Primary and Secondary Education, Proceedings for school years 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, (in Greek), Atenas, Outubro 2009, p. 348. Greek Helsinki Monitor (GHM), Minority Rights Group - Greece (MRG-G), Coordinated Organizations and Communities for Roma Human Rights in Greece (SOKADRE) (2011), Parallel Report on Greece's Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child, p. 4. European Commission (2013), Commission Staff Working Document, Assessment of the 2013 National Reform Programme for Greece, pp. 9-10. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.1.

165 Itália: Lei 133/2008. Lei 53/2003. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

dados pessoais dos pais, o que pode criar obstáculos a migrantes indocumentados.¹⁶⁶

Na prática, as crianças desacompanhadas nem sempre estão inscritas em escolas de ensino regular. Devido a limitações orçamentais, o apoio especial para a sua integração educacional e materiais escolares nem sempre está disponível. Poderão ser, em vez disso, enviadas para cursos de língua italiana ou para centros de educação de adultos que dificilmente poderão ser considerados como apropriados, dado que foram criados para um grupo-alvo diferente.¹⁶⁷

Nas escolas de ensino regular, nem sempre é providenciado apoio especializado que ajude as crianças não-nacionais na sua entrada na escola, na aquisição de competências linguísticas e na adaptação ao contexto cultural. Rapazes e raparigas cujo estatuto migratório tenha sido regularizado apenas por um período limitado de tempo ou até fazerem 18 anos podem não ter uma perspetiva formativa e de investimento pessoal a longo prazo em relação à educação. Nesses casos, uma alternativa de curto prazo que pode parecer mais construtiva a algumas crianças é a procura de um trabalho remunerado. Quando as crianças desacompanhadas que frequentam a escolaridade obrigatória têm aspirações a tornarem-se financeiramente independentes, os sistemas de acolhimento e de educação nem sempre estão preparados para oferecer soluções à medida, apropriadas para cada caso individual.¹⁶⁸

Em Itália, a taxa de abandono escolar precoce excede a média europeia de 15% e mais do que duplica o objetivo europeu fixado em 10%. As taxas mais elevadas são registadas nos centros industriais e nas províncias do Sul, onde abrangem cerca de um/a em cada quatro alunos/as. Os/as alunos/as não-nacionais são desproporcionalmente afetados sendo cerca de 40% os/as que saem precocemente do sistema educativo.¹⁶⁹ A taxa de crianças ciganas na escola desceu 3.9% entre 2010 e 2012. Estas crianças frequentam principalmente o ensino básico. A sua frequência do ensino secundário decresceu 26% no mesmo período de tempo. As razões para o abandono incluem dificuldades no acesso às escolas, ausência de transporte e os preconceitos existentes nas comunidades ciganas e nas administrações escolares e seus profissionais, bem como a relutância em acompanhar os casos quando as crianças ciganas deixam de ir à escola. O abandono escolar pode representar o ponto de entrada em situações de marginalização e exclusão sócio-económica e numa maior exposição ao risco de exploração, incluindo em contexto de tráfico.¹⁷⁰

Em Portugal, a escolaridade obrigatória é universal e gratuita, durando 12 anos.¹⁷¹ As crianças não-nacionais têm acesso ao sistema público independentemente do seu estatuto.¹⁷² As crianças vítimas de tráfico de seres humanos ou de facilitação à imigração ilegal têm o direito de aceder ao sistema educativo e de formação profissional nas mesmas condições que uma criança portu-
gue-

166 Itália: Decreto do Presidente da República nº 394 de Agosto 31, 1999, Artigo 45. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 03. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

167 INDIRE (2013). Istruzione degli adulti. Rapporto di monitoraggio 2012. Disponível em: http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/lda///Report_Monitoraggio%20_IDA_2011-12.pdf (acedido em Outubro 2013). Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

168 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave MUN, IT 04; YOUNG professional, IT 01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

169 Megale A, Teselli A. (2006) Lavori minorili e percorsi a rischio di esclusione sociale. Famiglie, istruzione, diritti. Ediesse ed. Roma, 2006. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 03. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

170 Fondazione ISMU (2013), Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimento e analisi. Rapporto nazionale A.s. 2011/2012. Quaderni Ismu 1/2012. Disponível em: <http://www.ismu.org/upload/files/5146ff3fb8c30.pdf> (acedido em Outubro de 2013). Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 06. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

171 Lei 85/2009, Diário da República, 1ª Série Nº 166, 27 Agosto 2009. Lei 176/2012, Diário da República, 1ª Série Nº 149, 2 Agosto 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento. 3.

172 Lei 67/2004, Diário da República, 1ª Série-A, Nº 72, 25 Março 2004. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento. 3.

sa¹⁷³. A inscrição na escola é essencial na medida em que constitui condição para que a criança e a sua família possam aceder, por exemplo, a abono de família¹⁷⁴.

No entanto, o requisito de que a inscrição seja feita na posse de um certificado de habilitações constitui uma barreira administrativa no acesso a educação ou formação profissional. Nem sempre as crianças requerentes de asilo são capazes de demonstrar o seu nível de escolaridade através de um certificado. Em consequência disso, e apesar das garantias dadas por lei, a sua inclusão escolar acaba por ser rodeada de alguns problemas. Medidas para remover esta barreira que se coloca a alguns grupos de crianças e facilitar o seu acesso não foram ainda levadas a cabo¹⁷⁵.

Com o objetivo de identificar e promover a regularização de crianças indocumentadas, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) desenvolve o programa 'SEF vai à escola'.

Dado os baixos níveis de escolaridade e altas taxas de abandono escolar precoce entre as crianças ciganas, a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020 inclui a promoção da integração educacional como um dos seus eixos principais¹⁷⁶. Um dos seus objetivos passa por sensibilizar as comunidades ciganas para a importância da educação, promovendo o acesso de crianças ciganas à educação pré-escolar e prevenindo o abandono escolar precoce. A estratégia prevê medidas específicas tais como a presença de mediadores/as culturais em contexto escolar e estratégias pedagógicas que motivem as crianças, promovam o seu envolvimento em atividades extra-curriculares e fomentem parcerias mais próximas entre a escola e as comunidades ciganas¹⁷⁷, na medida em que a escola é considerada como um interface cultural importante entre comunidades¹⁷⁸.

O programa 'Escola Móvel', criado em 2005 pretendia reforçar a inclusão educativa de filhos/as de trabalhadores/as de circos, feiras e outros empregos móveis, incluindo crianças ciganas. Foi desenvolvido como um projeto de ensino à distância e usava uma plataforma tecnológica como ferramenta de aprendizagem para alunos/as do segundo e terceiro ciclos do ensino básico. Uma avaliação do programa concluiu que este promoveu o desempenho escolar dos/as alunos/as a que se dirigia tendo também contribuído para a maior adaptação das práticas organizacionais das escolas e para mudar as atitudes dos/as profissionais de educação face a estudantes itinerantes e suas famílias e vice-versa. Conseguiu, ainda, oferecer aos/às estudantes, em conjunto com as escolas envolvidas, uma efetiva orientação vocacional¹⁷⁹.

Apesar da avaliação positiva, o Ministério da Educação optou por terminar o programa em 2010, em contexto de crise e de restrições orçamentais¹⁸⁰. A avaliação acima referida expressou a sua preocupação com esta decisão, ainda que o Ministério da Educação tenha continuado a disponibilizar uma oferta mais genérica de aprendizagem à distância. Outro motivo de preocupação enunciado

173 Lei 29/2012, Diário da República, 1ª Série, Nº 154, 9 Agosto 2012, Número 3 do Artigo 114. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento. 3.

174 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave PROFESSIONALS Young, PT20. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento. 3.

175 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, PT11. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Participação. 1.

176 Governo de Portugal (2012), Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/409258/20111228_consulta_publica_enicc.pdf (acedido em Dezembro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento. 3.

177 Governo de Portugal (2012), Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento. 3.

178 Governo de Portugal (2012), Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, p.29. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

179 Brites R. et al. (2011), Estudo de avaliação e acompanhamento dos ensinos básico e secundário, Lisboa, CIES/ISCTE. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

180 Portaria 812/2010, Diário da República, 1ª Série, Nº 166, 26 Agosto 2010. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

prende-se com o facto de a decisão ter sido tomada em Agosto, a um mês apenas do início do ano letivo, o que originou dúvidas acerca da possibilidade de assegurar uma transição sem sobressaltos aos/às estudantes, bem como de integrar a experiência do corpo docente que tinha participado no programa nas estruturas do Ministério¹⁸¹. Este é um exemplo que ilustra a importância de gerir as crises com equilíbrio e sensibilidade de modo a minimizar impactos negativos para as crianças, a garantir os investimentos importantes feitos em termos das competências dos/as profissionais e a garantir o desenvolvimento das crianças, particularmente de grupos marginalizados¹⁸².

TUTELA

Os/as tutores/as desempenham um papel importante no apoio às crianças desacompanhadas e ao exercício dos seus direitos. Promovem o superior interesse da criança como princípio orientador no processo de tomada de decisões. Um/a tutor/a com competência e mandatado para desempenhar este papel é um importante mediador entre as perspetivas e interesses da criança e as autoridades e restantes entidades relevantes. Tendo em atenção a interação direta entre a criança e as autoridades, este é um modelo com potencial importante para assegurar uma monitorização individual, caso-a-caso. Não existe um modelo unificado em vigor nos quatro países analisados e diferentes padrões são aplicados a diferentes grupos de crianças.

Em Chipre, a tutela para crianças privadas de cuidados familiares é regulada pela Lei das Crianças, sendo igualmente aplicada a crianças desacompanhadas requerentes de asilo, ao abrigo da Lei de Refugiados. O termo 'tutor/a' refere-se à pessoa que é nomeada através de testamento ou de ordem do tribunal. O seu dever principal é o de promover o superior interesse da criança¹⁸³. Mais especificamente, os/as tutores/as são mandatados/as para assegurar que as perspetivas da criança são tomadas em consideração, que a criança tem acesso a alojamento, educação, tradução e outros cuidados e serviços e que a criança é legalmente representada e apoiado em diligências relacionadas com a sua proteção. O/A tutor/a é obrigado/a a trabalhar com a criança na tentativa de identificar a sua família, o que poderá, eventualmente, vir a originar uma reunificação familiar. Deve também apoiar a criança no contacto com a sua família e com as autoridades e outras entidades relevantes. O âmbito do mandato requer que o/a tutor/a esteja enquadrado/a num contexto institucional que lhe dê as competências para levar a cabo estas tarefas complexas. Todos/as os/as tutores/as nomeados são profissionais dos serviços sociais ou psicólogos do Departamento de Serviços Sociais¹⁸⁴.

Para além do/a tutor/a, as crianças desacompanhadas requerentes de asilo têm o direito a um/a representante nomeado/a ao abrigo da Lei dos Refugiados que lhes preste assistência legal durante o procedimento de asilo. Um/a representante deve ser nomeado/a 'logo que possível' mas o papel desempenhado pelo/a representante é definido apenas em relação à assistência legal prestada à criança durante a entrevista para a concessão de asilo. Até ao momento, este direito não foi ainda garantido na prática, principalmente devido à falta de representantes qualificados/as¹⁸⁵. Em 2009, a Lei de Refugiados mandatou o Comissariado para os Direitos das Crianças para agir

181 Brites R. et al. (2011), Estudo de avaliação e acompanhamento dos ensinos básico e secundário, Lisboa, CIES/ISCTE, p. 277. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

182 Brites R. et al. (2011), Estudo de avaliação e acompanhamento dos ensinos básico e secundário, Lisboa, CIES/ISCTE. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

183 Chipre: Lei sobre as Crianças, Cap. 352. Artigo 12(1). Trimiklioni, N., Demetriou, C. (2008), Thematic Study on Child Trafficking - Cyprus, Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia, p.18. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.3.1.

184 Lei Nº 6(l) of 2000, última alteração 2013. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.3.1.

185 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p.10. Lei dos Refugiados secção 10. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.3.1.

como 'representante e defensor' de crianças desacompanhadas durante o procedimento de asilo. Esta função não foi, porém, assegurada até 2013, visto que o Serviço de Asilo se opôs à utilização de advogados externos como representantes contratados pelo Comissariado para os Direitos das Crianças. Devido à ausência de representação legal apropriada, o Serviço de Asilo deixou, desde 2009, de examinar os pedidos de asilo de crianças desacompanhadas.¹⁸⁶

A reforma legislativa de 2013 atribuiu de novo a responsabilidade pela representação aos Serviços Sociais sem, no entanto, clarificar a questão da representação legal. Muito embora, os/as técnicos/as de apoio social prestam apoio importante às crianças, não estão treinados/as nem autorizados/as para desempenhar o papel de representantes legais da criança durante a entrevista para concessão de asilo ou em tribunal. As leis são, pois, contraditórias, originando uma importante lacuna na proteção das crianças em causa.¹⁸⁷

Na Grécia, a tutela de crianças privadas de apoio familiar é regulada pelo Código Civil. Este prevê, para crianças nacionais e residentes, se e tanto quanto possível, a tutela por membros da sua família alargada ou por outra pessoa apropriada ou por uma instituição de apoio a crianças. O/a tutor/a é nomeado/a por decisão do tribunal. Quando o/a tutor/a não puder ser imediatamente identificado, o/a Diretor/a dos Serviços Sociais assume temporariamente esse papel. As mesmas disposições são aplicáveis a crianças não-nacionais desacompanhadas, com a exceção de que o/a procurador/a juvenil é nomeado/a como tutor/a temporário/a e encarregue de tomar as 'medidas apropriadas' tendentes à nomeação de um/a tutor/a permanente apropriado/a. Na ausência do/a procurador/a juvenil, o/a procurador de primeira instância competente assume este papel. No caso de crianças migrantes que não têm a sua residência habitual na Grécia, o tribunal pode nomear um/a tutor/a temporário/a como medida cautelar, medida prevista no Código Civil.¹⁸⁸

Para além da tutela temporária, as crianças desacompanhadas, incluindo crianças requerentes de asilo e crianças vítimas de tráfico, têm direito a que lhes seja atribuído um/a tutor/a permanente.¹⁸⁹ Os deveres do/a tutor/a são os mesmos quer a criança seja grega ou não. As suas tarefas incluem o aconselhamento e o assegurar que a criança tem acesso a cuidados de saúde, educação, proteção social e habitação, a representação da criança em quaisquer procedimentos legais ou judiciais e a ação em prol dos seus superiores interesses. O desempenho do/a tutor/a é monitorizado por um conselho de supervisão.¹⁹⁰

Embora o modelo de tutela previsto por lei inclua salvaguardas importantes para a criança, deixa margem para interpretações e para a discricionariedade, não sendo aplicado na prática de forma eficaz.¹⁹¹ Como as funções do/a tutor/a temporário/a em relação às crianças desacompanhadas não foram claramente definidas por lei, há perspetivas e interpretações diferentes relativamente às tarefas dos/as procuradores/as enquanto tutores/as temporários/as. A lei é vaga, por exemplo, em relação à duração da tutela temporária e estabelece apenas que "a longo-prazo, é imperativo nomear um/a tutor/a permanente". A atribuição atempada de um/a tutor/a permanente seria,

186 Chipre: Artigo 10(1B) da Lei 122(I) de 2009. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.2.

187 Chipre: Artigo 10(1B) da Lei 9(I)/2013. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, CY01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.3.1.

188 Código Civil Grego, Artigos 1589-1657. Lei 2447/1996 sobre a Adopção, Supervisão e Patrocínio de menor, supervisão legal e autoridade legal, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No 278. Artigo 19, par. 1 P.D. 220/2007. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

189 Decreto Presidencial 220/2007: Adaptação da legislação grega às disposições da Diretiva do Conselho 2003/9/CE, de 27 de Janeiro 2003, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo (Official Journal of the Hellenic Republic L 31 de 6 Fevereiro 2003) (Official Gazette of the Hellenic Republic 2008 Issue A' No.84). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

190 Código Civil Grego e Decreto Presidencial 220/2007, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol.A', No. 251, 13 Novembro 2007, Artigo 19. Código Civil Grego Artigo 1634. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

191 Human Rights Watch 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

porém, indispensável na medida em que os/as tutores/as temporários/as não estão nem mandados nem preparados para a promoção dos superiores interesses da criança.¹⁹²

Em 2012, a 'Human Rights Watch' reportou que os/as procuradores/as juvenis, na sua função de tutores/as temporários/as não tinham uma perceção clara do âmbito das suas funções e consideravam-na como sendo principalmente de natureza administrativa. A identificação de um/a tutor/a permanente adequado/a é entendida como uma responsabilidade das organizações não-governamentais. No entanto, não existe qualquer acordo do estado com estas organizações no sentido de estas assegurarem aquela responsabilidade. O papel dos/as procuradores/as juvenis como tutores/as temporários/as é ainda menos claro quando a criança se encontra em detenção administrativa, o que não é incomum na Grécia (ver Capítulo 5.e). Além disso, os limitados recursos humanos da Procuradoria não permitem a gestão do elevado número de casos.¹⁹³ Os procedimentos para assegurar a representação das crianças desacompanhadas por parte de um/a tutor/a dependem, pois, de forma significativa, da vontade do/a procurador/a e da rede de suporte institucional que aquele/a tenha ao seu dispor.

A idade mínima para que uma criança desacompanhada possa requerer asilo na Grécia é de 14 anos, desde que aquela seja considerada matura o suficiente para compreender o procedimento. A decisão de avaliar a maturidade da criança é da responsabilidade do/a agente policial que preenche o pedido, enquanto os/as profissionais de serviços sociais não estão envolvidos nesse processo. Uma criança que seja considerada matura o suficiente não é obrigada a ser representada pelo/a seu/sua tutor/a no procedimento de asilo e este/a só é informado/a acerca dos pedidos efetuados por crianças até aos 15 anos de idade. O direito da criança ao apoio de um/a tutor/a é pois pouco pronunciado e resulta, amiúde, numa ausência de representação. As crianças menores de 14 anos apenas podem requerer asilo através do/a seu/sua tutor/a. Porém, como a atribuição de um/a tutor/a não é garantida na prática, estas crianças correm o risco de serem duplamente privadas dos seus direitos.¹⁹⁴

Em Itália, a tutela é regulada pelo Código Civil e as suas disposições são aplicáveis quer a crianças italianas, quer a crianças de outras nacionalidades. Os/as tutores/as para crianças privadas de apoio familiar são nomeados/as pelo Juiz da Tutela competente e após notificação pelos serviços sociais locais, pelos/as profissionais de instituições de apoio à criança, agentes policiais, familiares ou outros.¹⁹⁵ Em caso de adoção ou quando a criança é considerada 'abandonada', o Tribunal Juvenil nomeia um/a tutor/a. Como a margem de interpretação inerente ao considerar de uma criança como 'abandonada' é grande, as responsabilidades institucionais pela nomeação de

192 Human Rights Watch (2008), *Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece*, p.26. Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), *Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Dimitropoulou, G., Papagewrgiou, I. (2008), *Unaccompanied Minors Asylum Seekers in Greece*, Gabinete na Grécia do ACNUR, Atenas, p. 51-52. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

193 Human Rights Watch (2008), *Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece*, p.26. Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), *Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Dimitropoulou, G., Papagewrgiou, I. (2008), *Unaccompanied Minors Asylum Seekers in Greece*, Gabinete na Grécia do ACNUR, Atenas, p. 51-52. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

194 Human Rights Watch (2008), *Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece*. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

195 Código Civil Artigo 343; Lei n.º 183/1984 modificado pela Lei n.º 149/2001, Artigo 10, para. 3, e Artigos 11 e 19. Turri, G. C. (2004), *Un tutore per i minori stranieri non accompagnati*, Paper presented at the conference on "L'infanzia "privata", Il ruolo tutela dell'adulto, Ancona. Rozzi, E. (2008), *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, E-Migrinter, N.º 2, pp. 13-26, 2008. Tarzia, G. (2008), *Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?*, *Minorigiustizia*, N.º 3, pp. 188-196. Giovannetti, M. (2009), *L'accoglienza incompiuta, Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale dei minori stranieri non accompagnati*, il Mulino, Bolonha. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

um/a tutor/a variam¹⁹⁶.

Para crianças desacompanhadas, há dois tipos de tutela: voluntária e institucional. Neste último caso, é assegurada por um/a representante do município ou dos serviços sociais locais da residência da criança¹⁹⁷. Enquanto que os/as tutores/as voluntários/as não são pagos/as, os/as tutores/as institucionais desempenham esse papel no âmbito das suas funções profissionais. O Código Civil estabelece que despesas especiais podem ser reembolsadas¹⁹⁸.

Os/as profissionais de serviços de acolhimento não podem assumir o papel de tutores/as mas podem desempenhar o papel de tutores/as provisórios/as até que um/a tutor/a seja nomeado/a. A tutoria temporária apoia a criança quando a atribuição de um/a tutor/a se atrasa o que, em alguns casos, pode chegar a vários meses. A Associação de Municípios Italianos reportou que, em 2010, a aproximadamente duas em cada três crianças desacompanhadas requerentes de asilo na segunda fase do pedido tinha já sido atribuído/a um/a tutor/a. A nomeação de um/a tutor/a é essencial para que a criança possa exercer os seus direitos de forma plena. O/a tutor/a é necessário/a, por exemplo, para que a criança possa solicitar uma autorização de residência¹⁹⁹.

No âmbito do Código Civil, o/a tutor/a tem a incumbência de tomar decisões relacionadas com o bem-estar da criança e com a sua educação e desenvolvimento. Responde pelas necessidades pessoais e emocionais da criança, tendo em conta as suas capacidades e aspirações. Assume responsabilidades parentais e desempenha um papel importante nos assuntos do quotidiano. Para além disso, apoia a criança em assuntos administrativos e representa-a em procedimentos civis e criminais e encarrega-se de garantir que um/a advogado/a é contratado caso a criança seja uma vítima de crime ou quando esta foi acusada de uma infração penal. Nestes casos, o/a tutor/a tem direito a acompanhar a criança às audiências em tribunal e pode apelar contra as decisões tomadas²⁰⁰. Adicionalmente, é responsável pela gestão financeira da criança²⁰¹. Isto implica a apresentação do inventário das posses da criança ao Juiz da Tutela, a manutenção das contas da criança e a submissão de um relatório financeiro anual. No caso dos/as tutores/as voluntários/as, estas tarefas são asseguradas pelas instituições que organizam os cursos de formação para tutores/as²⁰². Porém, o Código Civil não confere aos/as tutores/as um mandato geral para a promoção do superior interesse da criança – o que seria essencial – incluindo nos casos de crianças desacompanhadas requerentes de asilo e vítimas de tráfico²⁰³.

196 Código Civil Artigo 343; Lei n.º 183/1984 modificado pela Lei n.º 149/2001, Artigo 10, para. 3, e Artigos 11 e 19. Turri, G. C. (2004), Un tutore per i minori stranieri non accompagnati, Paper presented at the conference on "L'infanzia "privata", Il ruolo tutela dell'adulto, Ancona. Rozzi, E. (2008), The situation of EU and non-EU separated children in Italy, E-Migrinter, N.º 2, pp. 13-26, 2008. Tarzia, G. (2008), Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?, Minorigiustizia, No. 3, pp. 188-196. Giovannetti, M. (2009), L'accoglienza incompiuta, Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale dei minori stranieri non accompagnati, il Mulino, Bolonha. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

197 Defence for Children International Italia (2011), Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International – Italy. Citado em: Relatório Nacional IMPACT – Itália, Capítulo 4.4.2.

198 Código Civil Artigo 379, Save the Children Italia (2012), I primi 180 giorni del Garante Infanzia. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

199 Art. 3, para. II da Lei 184/1983. Rozzi, E. (2008), The situation of EU and non-EU separated children in Italy, E-Migrinter, N.º 2, pp. 13-26, 2008. Defence for Children International Italia (2011), Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International – Italy. Associazione Nazionale Comuni Italiani (2012), I minori stranieri non accompagnati in Italia, IV. Rapporto ANCI Cittalia, Roma. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

200 Decreto do Presidente da República n.º 448/1988. Turri, 2004. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

201 Código Civil art. 357, art. 147. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

202 Código Civil Artigos 362 e 380. Ver também: Pubblico Tutore dei minori - Regione Veneto (2009), Orientamenti per i tutori legali dei minori di età. Funzioni, responsabilità e buone prassi. Quaderni. Linee guida e orientamenti per la promozione e la cura dell'infanzia e dell'adolescenza, N.º 3, pp. 1-186, 2009. Defence for Children International Italia (2011), Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International – Italy. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

203 Defence for Children International Italia (2011), Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International – Italy. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

No caso de crianças desacompanhadas requerentes de asilo, o/a tutor/a tem de assinar o pedido de asilo da criança e é encarregue de apoiá-la durante todo o processo, bem como de mantê-la informada. Pode recorrer de decisões relativas ao pedido de asilo ou ao regresso assistido. Embora a lei estabeleça que o/a tutor/a de uma criança desacompanhada requerente de asilo tem de ser nomeado/a num prazo de 48 horas, muitas vezes o processo demora mais tempo²⁰⁴.

Algumas iniciativas locais e regionais promovem a formação, supervisão, monitorização e apoio legal a tutores/as voluntários/as. Algumas destas iniciativas chegaram a um acordo formal com as autoridades judiciais para a nomeação de tutores/as. Quando isso acontece torna-se mais fácil assegurar a sua eficácia e sustentabilidade²⁰⁵. Seria importante avaliar estas iniciativas e disseminar os seus resultados de modo a alimentar o debate público. Iniciativas com sucesso devem ser alargadas e estabelecidas em todo o país.

Em Portugal, as questões de tutela para crianças nacionais e crianças residentes são reguladas pelo Código Civil. Os/as tutores/as são nomeados/as por decisão judicial. A tutela para crianças privadas dos seus pais é permanente. Às crianças consideradas em risco que sejam institucionalizadas é atribuído/a um/a representante temporário/a para o período que durar a sua estada na instituição. Esta mesma situação é aplicável a criança vítimas de tráfico e a crianças desacompanhadas requerentes de asilo. Nestes casos, é normalmente o Diretor da instituição ou outro profissional que exerce essa função, representando, muitas vezes, várias crianças. Apenas o tutor/a nomeado/a no âmbito do Código Civil exerce responsabilidades parentais. No caso da representação, existe uma responsabilidade por decisões do dia-a-dia, dependendo todas as outras de autorização por parte do Tribunal de Família e Menores. Durante a estada na instituição, o/a representante é responsável pela representação da criança no contacto com as autoridades relevantes e por assegurar que os direitos e necessidades desta estão a ser respeitados, incluindo no que se refere à educação e à saúde²⁰⁶.

TRABALHO E EMPREGO

Os quatro países analisados pelo projeto IMPACT estabeleceram uma idade legal mínima para que as crianças possam trabalhar, ao que acresce a garantia de determinadas condições de segurança. Para além disso, condições de trabalho prejudiciais e particularmente abusivas são proibidas à luz das normas estabelecidas pela OIT. A idade mínimo para trabalhar é de 15 anos em Chipre e na Grécia e de 16 anos em Itália e em Portugal²⁰⁷.

Apesar da regulação formal por lei, as situações informais de trabalho em que crianças nacionais e

204 Diretiva do Ministério do Interior de 7 de Dezembro de 2006 e art. 26 do Decreto Legislativo n.º 25/2008. ASGI - Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011), Il diritto alla protezione: la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013, Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A. Código Civil Artigos 348 e 147. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.4.2.

205 Defence for Children International Italia (2011), Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International – Italy. Defence for Children International Italia (2012), GATE: Guardians Against Trafficking and Exploitation. National Report Italy. Citado em: Relatório Nacional IMPACT – Itália, Capítulo 4.4.2.

206 Código Civil, Artigo 1878 e seguintes, 1921 e seguintes. Portugal: Artigo 49 da Lei 147/99 de 1 Setembro. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.2.

207 Chipre: Leis de 2001 e 2012 sobre a Proteção dos Jovens no Trabalho (L. 48(I)/2001). Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44.º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p.12. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.2.3. Grécia: Decreto Presidencial N.º 62/1998: Medidas para a protecção das crianças no mercado de trabalho, em conformidade com a Diretiva 94/33/EK (Official Gazette of the Hellenic Republic 2008 Issue A' No.84). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2. Itália: Decreto Legislativo n.º 345 de Agosto 4, 1999, transposição da Diretiva 94/33/EC sobre a Proteção dos Jovens no Trabalho. Artigo 1, 622, da Lei do Financiamento 2007 (L. nr 296/2006). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.3. Portugal: Código do Trabalho, Artigos 66 to 83. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento.3.

não-nacionais estão envolvidas permanece largamente por abordar²⁰⁸. Em Chipre, uma lacuna diz respeito ao trabalho doméstico de crianças. A lei não estabelece a obrigação de registrar crianças trabalhadoras/as domésticos/as. Consequentemente, a inspeção de trabalho não tem acesso a este grupo de risco específico²⁰⁹.

Na Grécia, as crianças que são registadas como refugiadas ou como requerentes de asilo têm o direito a trabalhar a partir dos 15 anos de idade, tal como as crianças gregas. Têm o direito de solicitar uma carteira de trabalho para criança, para a qual precisam do consentimento do pai ou da mãe ou do/a tutor/a. Para as crianças desacompanhadas, este requisito representa uma barreira muitas vezes insuperável dado que os/as progenitores/as não estão presentes para dar consentimento, a nomeação de um/a tutor/a é amiúde demorada ou este/a pode não estar ciente das suas responsabilidades neste domínio²¹⁰.

Apesar de não haver dados oficiais, a Provedoria de Justiça Grega estima que o número de crianças a trabalhar ilegalmente no país seja muito elevado. Há uma enorme discrepância entre o número de carteiras de trabalho emitidas a crianças (1462 em 2010 e apenas 562 em 2012, de acordo com o Ministério Grego do Trabalho) e as estimativas oficiais publicadas pela Autoridade Grega de Estatística de 12764 trabalhadores/as adolescentes (15-18 anos) em 2010, 8886 em 2011 e 6238 em 2012. A Provedoria de Justiça Grega sugere que a redução dos números pode não significar necessariamente uma redução das crianças trabalhadoras mas sim indicativa de uma redução significativa do emprego legal de crianças durante o auge da crise. O trabalho não seguro é mais barato e há um alto nível de tolerância em relação ao trabalho infantil. Além do mais, devido à falta de recursos humanos, são poucas as inspeções de trabalho que têm lugar²¹¹. Tendo em consideração que cerca de 32000 estudantes abandonam a escola todos os anos (dados de 2008) e as estimativas do Instituto Pedagógico de 70% das crianças que abandonam a escola entram no mercado de trabalho, a Provedoria de Justiça Grega estima que poderá haver mais de 100 mil crianças trabalhadoras na Grécia²¹².

Crianças que vivem e trabalham nas ruas correspondem a um fenómeno comum na Grécia e que respeita a cidadãos/cidadãs europeus/ias, particularmente crianças ciganas oriundas da Bulgária e da Roménia, para além de Albaneses/as e outros nacionais de países terceiros. Amiúde, as crianças têm menos de 16 anos de idade e estão envolvidas na venda ambulante, na venda de serviços junto a semáforos ou na mendicância. No último trimestre de 2012, a organização ARSIS²¹³ identificou 187 crianças pedintes no centro de Atenas e 400 em Tessalónica²¹⁴. Como a mendicância constitui um delito, essas crianças estão em risco de ser consideradas como estando em conflito com a lei e não

208 Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2.

209 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p.12. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.2.3.

210 The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, Julho 2003 - Dezembro 2011, p. 19. Dimitropoulou, G., Papageorgiou, I. (2008), Unaccompanied Minors Asylum Seekers in Greece, Gabinete na Grécia do ACNUR, Atenas. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2.

211 ELSTAT (2012), Greek Statistical Service. The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, Julho 2003 - Dezembro 2011, p. 20. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2.

212 Hellenic National Committee for UNICEF (2012), The State of the Children in Greece 2012 Report, Summary. The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, July 2003 - December 2011, p. 22. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2.

213 ARSIS, disponível em: <http://www.arsis.gr/>. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2.

214 The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, Julho 2003 - Dezembro 2011, p. 20. Kantouris (2013), Η αστυνομία δεν συλλαμβάνει προαγωγούς, επειδή είναι γονείς τους!, Lifo, 8 Março 2013. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2.

como potenciais vítimas de exploração ou simplesmente crianças que deveriam estar na escola e não nas ruas. A exploração é difícil de provar, especialmente quando os pais das crianças estão envolvidos. Não existe, até ao momento, uma estratégia eficaz para abordar esta situação e para assegurar que usufruem do seu direito à educação, à saúde e a um ambiente seguro²¹⁵.

Em Portugal, a utilização ou o envolvimento de crianças na mendicância é proibido no âmbito do Código Penal, incluindo situações em que pessoas adultas mendiguem na companhia de uma criança²¹⁶. Em Chipre, as crianças envolvidas na mendicância e que passam muito tempo nas ruas são consideradas crianças com necessidade de cuidados e têm direito a medidas de proteção especiais por parte do Gabinete de Ação Social. A Lei das Crianças permite que os Serviços de Ação Social intervenham e levem a criança para acolhimento se isso for considerado necessário para o seu bem-estar. O mesmo é aplicável a crianças sem-abrigo que estejam envolvidas na mendicância, estejam ou não envolvidas performances musicais ou artísticas de rua²¹⁷.

Em Itália, as crianças não-nacionais em situação regular podem aceder ao mercado de trabalho nos mesmos termos que as crianças italianas. O mesmo é aplicável a crianças às quais tenha sido concedida uma autorização de residência por razões familiares. As crianças requerentes de asilo apenas têm direito a trabalhar seis meses após a entrega do seu pedido de asilo. Para as crianças que têm uma autorização de residência 'para menores', o acesso a uma permissão de trabalho não está claramente regulada. Um memorando publicado pelo Ministério do Interior, em 2000, exclui a possibilidade de trabalhar, o que constitui um diferencial de tratamento em razão do estatuto²¹⁸.

As estatísticas e estimativas relativas às crianças trabalhadoras diferem de forma significativa de acordo com as fontes utilizadas. Não existe, atualmente, um mecanismo estandardizado para a recolha e análise da informação acerca das crianças trabalhadoras em Itália²¹⁹. Não existe, igualmente, uma estratégia específica que aborde o trabalho infantil, embora haja informação que sugere que há crianças expostas a condições de trabalho explorativas, algumas das quais podem constituir situações de tráfico²²⁰.

Em 2006, as organizações 'Save the Children' e 'IRES' estimaram em 410 mil a 420 mil as crianças que se encontravam a trabalhar, 70 mil a 80 mil das quais não-nacionais. Em 2013, a 'Save the Children' e a 'Associação Bruno Trentin' publicaram os resultados de um questionário acerca das condições de trabalho para as crianças em Itália. Estes dão conta que 5.2% das crianças com menos de 16 anos de idade (cerca de 260 mil crianças) estavam envolvidas no mundo do trabalho. Destas, 72.3% tinham mais de 13 anos e 54% eram rapazes. 74% das crianças trabalhava para a sua família nuclear, incluindo situações em que ajudavam os pais nas suas atividades profissionais ou no seio do agregado. 12.8% trabalhavam para familiares ou amigos e os restantes 13.8% para outras pessoas. Cerca de uma em cada quatro trabalhava todos os dias ou quase todos os dias. Um pouco mais de uma em cada três trabalhava alguns dias por semana. 60% trabalhava mais de duas horas por dia e 24.3% mais de quatro horas por dia. 2.1% foi considerada como estando em risco de exploração ou

215 Código Criminal Grego, Artigo 407. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.2.2.

216 Código Penal (Lei nº 59/2007), Diário da República, 1ª Série, nº 170, 4 Setembro 2007, alterada pela Lei nº 60/2013 de 23 Agosto 2013, Artigo 296. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Desenvolvimento.3.

217 Chipre, Li sobre as Cap. 352, Artigo 3 e Artigos 63(1)(a) e 63(2). Trimikliniotis, N., Demetriou, C. (2008), Thematic Study on Child Trafficking - Cyprus, Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia, p.18. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1.

218 Memorando do Ministério do Interior (nº 300 de Novembro 13, 2000). Lei nº 189 de Julho 30, 2002, Artigo 25. Decreto Legislativo nº 109 de Julho 16, 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.3.

219 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 04. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.3.

220 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 05. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.3.

trabalhando em condições de trabalho perigosas²²¹. Aproximadamente 11% das crianças considerou perigoso ou algo perigoso o trabalho que desenvolviam²²².

A experiência portuguesa sugere a importância de reconhecer e compreender o alcance e as formas de trabalho infantil de forma a poder abordar o fenómeno de forma eficaz. O Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), criado em 1999 teve um sucesso significativo na redução do trabalho infantil em Portugal. O PIEF pretendia permitir que crianças fora da escolaridade obrigatória e envolvidas na esfera do trabalho pudessem obter um certificado escolar ou profissional com o objetivo de facilitar a sua entrada no mercado regular de trabalho. O programa previa um plano educativo ou formativo individual e flexível. O PIEF foi, mais tarde, integrado no Programa para a Inclusão e para a Cidadania²²³.

A prevalência de um certo grau de aceitação social do trabalho infantil, bem como de uma atitude cultural que relativiza a existência de trabalho informal e irregular constitui um obstáculo para que o fenómeno do trabalho infantil seja combatido de forma eficaz. Estas atitudes têm impacto na prevenção e identificação de situações de exploração e de tráfico no longo-prazo. É, pois, importante integrar as medidas que pretendem combater a exploração e o tráfico de crianças no contexto sócio-cultural mais global das tradições, perceções e atitudes, não apenas em relação à infância mas também em relação a estruturas de governância efetivas, à legalidade e à força da lei; valores profundamente consagrados no enquadramento institucional Europeu²²⁴. Até ao momento, as respostas contra a exploração e o tráfico têm estado mais focadas em atender às situações das crianças envolvidas do que em sensibilizar as estruturas da sociedade no âmbito das quais as crianças se veem envolvidas em condições de trabalho precárias e potencialmente explorativas que, embora visíveis são, muitas vezes, ignoradas ou relativizadas. Há a necessidade de uma maior sensibilização, de abordar estereótipos discriminatórios e preconceitos étnicos também no que se refere ao combate ao envolvimento de crianças em atividades de rua.

A discussão empreendida neste capítulo revelou que muitas leis e políticas nas áreas da saúde, educação, tutelas e trabalho estão desenhadas de forma inclusiva, abrangendo todas as crianças presentes nos territórios nacionais, independentemente do seu estatuto. As crianças estão, por lei, protegidas da discriminação embora esta proteção se relacione principalmente com setores específicos e com motivos específicos. Apenas Chipre aprovou uma lei geral proibindo a não-discriminação. A proibição da discriminação em razão do estatuto encontra-se prevista no Artigo 2 da CDC. Esta faz parte da legislação nacional dos quatro países mas não se traduziu em leis anti-discriminação específicas nem foi integrada nas leis setoriais que dizem respeito às crianças. Na prática, continuam a existir circunstâncias em que as crianças são impedidas de exercerem os seus direitos, incluindo em questões relacionadas com o seu estatuto legal. As crianças em maior risco de exclusão e de discriminação são as pertencentes às comunidades ciganas e as crianças não-nacionais indocumentadas ou cuja autorização de permanência foi revogada. No entanto, os maiores obstáculos ao acesso das crianças aos serviços e ao exercício dos seus direitos prendem-se com barreiras administrativas existentes na prática e com a prevalência de preconceitos e de estereótipos. A exclusão ou

221 Definição: Trabalho à noite ou em intervalos de tempo noturno e/ou realização de trabalho contínuo e cumprindo pelo menos uma das seguintes características: parar de ir para a escola ou trabalho interfere com a escola ou o trabalho não deixa tempo para os amigos e para o descanso; o trabalho é definido como moderadamente perigoso. Note-se que os dados foram publicados como "resultados preliminares". Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.3.

222 Save the Children, Associazione Bruno Trentin (2013). Game over. Indagine sul lavoro minorile in Italia. Dati preliminari. Giugno 2013. Disponível em: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img211_b.pdf (acedido em Outubro de 2013). Ver página 1, 2 para clarificações metodológicas. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.3.

223 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, PT14. Despacho conjunto 948/2003, Diário da República, 2ª Série, Nº 223, 26 Setembro 2003. Resolução do Conselho de Ministros Portugueses 79/2009, Diário da República, 1ª Série, Nº 170, 2 Setembro 2009. Portaria 272/2012, Diário da República, 1ª Série, Nº 171, 4 Setembro 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulos 4.Development.1 and 3.

224 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 05. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.3.

a discriminação podem expor as crianças a um risco acrescido de exploração pelo que há claramente a necessidade de medidas mais consistentes que permitam remover os obstáculos que impedem determinados grupos de crianças de usufruir dos seus direitos e facilitem o acesso de todas as crianças aos serviços e aos direitos que lhes assistem.

C. OS SISTEMAS NACIONAIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA: O DESAFIO DE PRESTAR SERVIÇOS APROPRIADOS E EFICAZES

O capítulo anterior discutiu o grau de inclusão das políticas de apoio à infância da perspectiva das leis anti-discriminação e das políticas setoriais específicas. Este capítulo leva a discussão para o contexto dos sistemas nacionais de proteção à infância. Pretende analisar até que ponto é que esses sistemas estão a contribuir para promover a inclusão através dos serviços de proteção à infância e restantes serviços sociais.

A abordagem IMPACT sugere que um determinante-chave para uma eficaz definição de políticas e sua implementação é a capacidade de prestar serviços apropriados e eficazes. De facto, pesquisas anteriores evidenciaram que os serviços de proteção a crianças vítimas de tráfico nem sempre são considerados apropriados pelo grupo-alvo a que se destinam podendo, pois, ser rejeitados²²⁵. Quando os serviços e procedimentos existentes não conseguem assegurar a identificação e referenciação eficaz das crianças vulneráveis, existe o risco de que a exploração e o tráfico continuem indefinidamente. A preocupação principal deste capítulo é, pois, a de avaliar, através de exemplos selecionados dos quatro países, a eficácia dos sistemas nacionais de proteção à infância e como é que estes funcionam, na prática, relativamente a grupos diferentes de crianças.

A discussão foca-se em aspetos-chave dos sistemas de proteção à infância tais como as leis e políticas, os mecanismos de referenciação de crianças em risco e crianças vítimas e a disponibilidade de procedimentos standard. O superior interesse da criança e o seu direito em ser ouvida são consideradas salvaguardas fundamentais para uma perspectiva baseada em direitos que valorize a situação individual de cada criança e pretenda identificar soluções apropriadas para o rapaz ou rapariga em causa.

REFERENCIAÇÃO DE CRIANÇAS EM RISCO E CRIANÇAS VÍTIMAS

A forma como o sistema de proteção à infância está estruturado e o seu funcionamento na prática varia de forma significativa entre os quatro países considerados. Todos eles aprovaram leis inclusivas de proteção e cuidados à infância, aplicáveis a qualquer criança presente em território nacional independentemente do seu estatuto, o que representa uma base fundamental. Porém, um grande desafio existente diz respeito ao desenvolvimento de um mecanismo funcional para a identificação e referenciação de crianças em risco e crianças vítimas.

Em Chipre, a lei nacional que regula a proteção das crianças privadas de cuidados parentais define a 'criança que necessita de cuidados ou de proteção' como "a pessoa com menos de 16 anos de idade que não tem progenitores/as ou um/a tutor/a [...] e que] requer cuidados ou proteção"²²⁶. Esta formulação inclui situações diferenciadas, incluindo a de crianças desacompanhadas que estejam em

225 Ver, por exemplo: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and national responses, A Technical Report, Florença, p. 40.

226 Trimikliniotis, N., Demetriou, C. (2008), Thematic Study on Child Trafficking – Cyprus, Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia, p.18. Citada em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1.

risco de exploração ou a de crianças indocumentadas. Todas as crianças não-nacionais estão sob a proteção dos Serviços de Apoio Social, tal como as crianças nacionais. As crianças desacompanhadas são alojadas em instituições estatais ou em famílias de acolhimento, se possível da mesma origem nacional ou cultural. Não há, porém, evidências de que sejam postos à disposição serviços psico-sociais, de tradução, de mediação cultural ou de aconselhamento. Não existe, em Chipre, um centro de abrigo especializado para crianças desacompanhadas requerentes de asilo ou para crianças traficadas e não é sequer considerado necessário dado o reduzido número de casos.²²⁷

Na Grécia, não existe ainda um sistema estandardizado e abrangente para a identificação e referência de crianças desacompanhadas, crianças em risco e crianças vítimas. Não existem, igualmente, procedimentos para uma avaliação de necessidades individualizada. Alguns/umas interlocutores/as-chave fizeram notar que as crianças são referenciadas principalmente através dos contactos entre profissionais a título individual.²²⁸

“Não existe um sistema de proteção enquanto tal.” (Grécia) ²²⁹

Em Itália, as leis nacionais de proteção à infância aplicam-se a todas as crianças que se encontrem no país, independentemente da sua nacionalidade ou estatuto. Na prática, contudo, a prestação de serviços de proteção é considerada menos inclusiva. Estes serviços são da responsabilidade das autoridades judiciais competentes como, por exemplo, o Tribunal da Juventude, a Procuradoria da Juventude e os Juizes Tutelares, e dos serviços sociais disponibilizados pelas autoridades locais. O município onde se encontra a criança é responsável por encontrar e financiar acomodação e cuidados, incluindo através de acordos de cooperação com serviços privados.²³⁰

Na prática, os procedimentos de colocação diferem, dependendo da situação da criança quando esta entra em contacto com as autoridades e do procedimento adotado a nível local. A responsabilidade de referenciar uma criança pode ser dos serviços sociais locais ou da polícia.²³¹ Casos de crianças desacompanhadas que não requeiram asilo devem ser reportados não só às autoridades locais e às autoridades judiciais mas também à Direção-Geral de Imigração e Políticas de Integração do Ministério Italiano do Trabalho e Políticas Sociais. A Direção-Geral é responsável por recolher informação e dados acerca destas crianças, por verificar o seu estatuto e identidade, por contactar as suas famílias e por tratar do seu retorno se e quando apropriado. Casos de crianças desacompanhadas requerentes de asilo são reportados ao Serviço Central do Sistema de Proteção para Requerentes de Asilo e Refugiados (SPRAR) ²³² para que possam ser integrados nos serviços de acolhimento

227 Comissão para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p. 33. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.1.

228 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, pp. 8-9. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, GR07, GOV, GR04. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.1.

229 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, GR04. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.1.

230 Tarzia, G. (2008), Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?, *Minorigiustizia*, No. 3, pp. 188-196. Defence for Children International Italia (2011), Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International - Italy. Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 03. Decreto do Presidente da República Nº 616/1997. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

231 Progetto Equal Palms (2007), *Strumenti e ricerche*, Vol. II, Pratiche di accoglienza II, Identificazione, regolarizzazione, tutela e affidamento, Rome. Villa, L. (2008), Il collocamento dei minori non accompagnati, *Minorigiustizia*, Nº 3, pp. 208-217. United Nations High Commissioner for Refugees (2012), Protecting Children on the Move, Addressing protection needs through reception, counseling and referral, and enhancing cooperation in Greece, Italy and France. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

232 O SPRAR é composto por municípios locais cujos projetos são selecionados através de um convite à apresentação de propostas e co-financiado pelo Fundo Nacional de Políticas e Serviços de Asilo. O objetivo do Sistema é apoiar a implementação de projetos, promovendo o desenvolvimento de um sistema de “acolhimento integrado” para os requerentes de asilo e refugiados, incluindo colocação adequada, informação, apoio jurídico, tradução / mediação cultural, cuidados de saúde, serviços de educação e medidas de integração sócio-económicas. Dentro deste sistema, projetos especiais para crianças separadas são executados de forma a responder às suas necessidades específicas de alojamento seguro, apoio e integração. Para mais informações sobre o SPRAR, bem como sobre os serviços, ver informação detalhada disponível em: <http://www.serviziocentrale.it/> (Acedido em Novembro de 2011).

do SPRAR.²³³ Na sequência do Acordo Triannual entre Itália e Roménia para cooperação na proteção de crianças romenas desacompanhadas, estabelecido em 2008, estas são alvo de um procedimento especial. Estes casos são reportados ao Órgão Central de Coordenação (OCR) do Ministério Italiano do Interior e a municípios locais que tenham a tarefa de coordenação dos atores locais, de monitorização das condições de alojamento e que agem como ligação entre os atores locais e o OCR.²³⁴

As estruturas para a identificação e referência de crianças a serviços de proteção estão, pois, muito fragmentadas de acordo com o estatuto da criança. Existem mecanismos de referência separados para crianças desacompanhadas requerentes de asilo, para crianças desacompanhadas de países terceiros que não são requerentes de asilo, para crianças migrantes que são cidadãs europeias, principalmente de nacionalidade romena, e para crianças vítimas de tráfico. A atual desconexão entre o sistema de acolhimento para requerentes de asilo e a identificação e referência oficial de vítimas de tráfico, por exemplo, é considerada uma lacuna em matéria de proteção. O requisito de que se seleccione uma ‘via de proteção’ para as crianças implica o risco de que os serviços oferecidos sejam guiados principalmente por pressupostos gerais acerca das necessidades das crianças que pertencem a um determinado grupo. De acordo com as normas e padrões internacionais, o tipo de serviços oferecido deveria, porém, ser guiado principalmente por uma avaliação individual de necessidades e não pelo estatuto da criança.²³⁵

Como a referência não é feita através de um método unificado, a qualidade dos serviços prestados a crianças desacompanhadas em Itália é considerada variável. Alguns municípios podem ter de ser responsáveis pelos cuidados a um número desproporcionalmente elevado de crianças, bem como pelo seu financiamento. Os recursos disponíveis nos municípios são, contudo, limitados, tal como é limitado o apoio financeiro do governo central. Desafios têm sido reportados relativamente à oferta de formação e ao desenvolvimento das capacidades dos/as profissionais locais e à monitorização da qualidade dos serviços prestados.²³⁶

Interlocutores/as-chave chamaram a atenção para a necessidade de repensar os standards e a qualidade da referência e da prestação sob uma perspetiva baseada nos direitos da criança e sob uma perspetiva de eficiência.²³⁷ Reconhecendo os desafios existentes, alguns municípios estão a testar modelos inovadores de apoio e alojamento. O objetivo passa por oferecer às crianças soluções de alojamento mais flexíveis e personalizadas. Estas incluem, por exemplo, centros de porta aberta, alojamento independente para adolescentes em apartamentos partilhados, apoiar adolescentes na procura de emprego, atribuir uma semana e pôr algum dinheiro de parte para que as crianças e jovens tenham algum dinheiro quando deixarem o centro de acolhimento. Num município, a implementação de um modelo de habitação independente reduziu os custos de forma significativa e os/

233 Se o SPRAR não pode acomodar imediatamente a criança nas suas instalações, acolhimento e cuidados têm de ser fornecidos pelos serviços sociais locais. No caso da candidatura da criança a asilo não ser confirmada ou de o estatuto de protecção internacional não ser concedido, o assunto é da competência da Direção-Geral e a criança recebe o mesmo tipo de colocação e cuidados que as crianças separadas não requerentes de asilo.

234 Itália, Ministério do Interior Diretiva de 20 de Janeiro de 2009 (prot. 246). Citalia (2010), *Minori romeni in Italia: strategie di tutela*. L'attuazione dell'accordo bilaterale per la protezione dei minori non accompagnati dopo l'ingresso della Romania in UE, Citalia, Roma. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

235 Defence for Children International Italia (2012), GATE: Guardians Against Trafficking and Exploitation. National Report Italy. Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 09. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.3.

236 Rozzi, E. (2008), The situation of EU and non-EU separated children in Italy, *E-Migrinter*, Nº 2, pp. 13-26, 2008. Giovannetti, M. (2009), L'accoglienza incompiuta, Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale dei minori stranieri non accompagnati, il Mulino, Bologna. European Migration Network (2009), *Unaccompanied Minors: Quantitative aspects and reception, return and integration policies, Analysis of the Italian case for a comparative study*, ed. by F. Pittau, A. Ricci, L. Ildiko Timsa, Rome. Candia, G., F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (eds.) (2009), *Minori erranti, L'accoglienza e i percorsi di protezione*, Ediesse, Roma, 2009. Defence for Children International Italia (2011), *Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe*, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International - Italy. Bethke, M., D. Bender (2010), *The Living Conditions of Refugees in Italy*, Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt. Defence for Children International Italia (2012), GATE: Guardians Against Trafficking and Exploitation. National Report Italy. Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 09. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

237 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 09; GOV, IT 0.1 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

as profissionais responsáveis reportaram que as crianças se sentem mais confiantes e motivadas. Porém, este modelo teve apenas uma duração limitada. Seria importante levar a cabo uma avaliação ampla às alternativas de acolhimento institucional de crianças não-nacionais, de modo a perceber melhor quais as implicações para as crianças em causa, incluindo quais as oportunidades para reduzir a sua vulnerabilidade à exploração e ao tráfico e a sua relação custo-eficácia.²³⁸

Os serviços oferecidos pelo SPRAR são considerados como fazendo uma análise correta e cuidada da situação individual de cada criança e como oferecendo apoio direcionado. Contudo, o programa baseia-se na participação voluntária das autoridades locais e funciona através de convites periódicos à apresentação de propostas. Os municípios podem decidir organizar os seus serviços de acolhimento de forma diferente, o que acontece, particularmente nas regiões do Sul da Itália, e que pode resultar em diferentes standards. O número de lugares disponibilizado pelo SPRAR não é suficiente para acolher todas as crianças. Devido à falta de lugares disponíveis, o Ministério Italiano do Interior anunciou, em Setembro de 2013, que o número total de lugares disponibilizado pelo SPRAR iria aumentar de 3 mil para 16 mil ao longo dos três anos seguintes.²³⁹

Em consequência dos recentes conflitos civis e políticos no Norte de África, o governo italiano declarou, em Fevereiro de 2011, uma emergência humanitária, que se manteve até ao fim de 2012.²⁴⁰ Nomeou um Comissário para a 'Emergência no Norte de África' na dependência do Departamento de Proteção Civil da Presidência do Conselho de Ministros. O Comissário foi encarregue de implementar medidas de resposta à situação de emergência e de nomear coordenadores/as regionais para facilitar a identificação e registo nos centros de acolhimento das diferentes Regiões.²⁴¹ O grau da 'emergência' esteve sujeito a debate, especialmente tendo em consideração o número moderado de requerentes de asilo registado em Itália em comparação com outros países da União Europeia e uma perspetiva de respostas mais consistentes ao elevado número de migrantes que chegam a União Europeia.²⁴² Durante este período de 'emergência', representantes europeus e de ONG expressaram a sua grande preocupação com as condições de acolhimento deficitárias. Estas foram também reiteradas pelo Comité para os Direitos da Criança, particularmente em relação às situações vividas na Sicília e em Lampedusa.²⁴³

Neste contexto, o Diretor Geral para a Imigração e Políticas de Integração do Ministério Italiano do Trabalho e Políticas Sociais foi encarregue, em Maio de 2011, da implementação de medidas de acolhimento para crianças desacompanhadas não requerentes de asilo.²⁴⁴ Em resultado disso, entre Maio de 2011 e Janeiro de 2013, foi implementado um novo procedimento, sob a responsabilidade da Associação Nacional de Municípios Italianos (ANCI). Este procedimento consiste num processo

238 Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 01. Ver também: Defence for Children International Italia (2012), GATE: Guardians Against Trafficking and Exploitation. National Report Italy. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

239 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 09. IT: ASGI - Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011), Il diritto alla protezione: la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013, Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

240 Ministério do Interior Circular nº 10908 de 28 de Dezembro de 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

241 Presidente do Conselho de Ministros Portaria nº 3933/2011. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

242 Ver Capítulo 3. Ver também: Olivieri, M.S. (2011), L'accoglienza "frantumata" sotto il peso dell'emergenza, Lunaria (ed.), Cronache di ordinario razzismo, Secondo libro bianco sul razzismo in Italia, Edizioni dell'Asino, Roma, pp. 35-44. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

243 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Itália, CRC/C/ITA/CO/3-4. Relatório do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE) Boletim, 2 de Dezembro de 2011, disponível em <http://www.ecre.org> (acedido em Setembro de 2013). Rede Europeia das Migrações (2009), Unaccompanied Minors: Quantitative aspects and reception, return and integration policies, Analysis of the Italian case for a comparative study, ed. by F. Pittau, A. Ricci, L. Ildiko Timsa, Roma. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

244 Presidência do Conselho de Ministros, Portaria No. 3933/2011, Decreto do Comissário para a Emergência no Norte de África, Relatório Nº 2436 de 18 de Maio de 2011. Associazione Nazionale Comuni Italiani (2012), I minori stranieri non accompagnati in Italia, IV. Rapporto ANCI Cittalia, Roma. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

multi-etápico para o acolhimento institucional das crianças de acordo com a disponibilidade de lugares. As prioridades de alojamento foram definidas da seguinte forma: as crianças seriam colocadas, se possível, em centros de acolhimento locais. Se não houvesse vagas nestas estruturas, as crianças seriam colocadas temporariamente numa das 24 Estruturas de 'emergência' de Acolhimento Temporário até que houvesse vaga num centro de acolhimento. No caso das crianças que quisessem requerer asilo, seria seguido outro procedimento e a responsabilidade por encontrar um alojamento seria transferida para o SPRAR. Se o SPRAR não conseguisse encontrar uma vaga, o Ministério Italiano do Trabalho e Políticas Sociais seria responsável por encontrar um local adequado. No caso de a criança expressar mais tarde a sua intenção de requerer asilo e no caso de não haver vagas através do SPRAR, a decisão acerca do acolhimento ficava sob a responsabilidade da autoridade local da área onde a criança se encontrava alojada, após informação do Departamento de Proteção Civil regional, que poderia decidir manter o alojamento anterior ou optar por transferir a criança para um centro de acolhimento mais adequado.²⁴⁵

Esta complexa divisão de tarefas e de responsabilidades, o número elevada de estruturas de acolhimento envolvidas e a ausência de um mecanismo único de coordenação podem colocar barreiras à implementação de um procedimento adequado. As decisões acerca do acolhimento de uma criança podem ser baseadas principalmente no estatuto da criança ou na disponibilidade de vagas e não numa avaliação individual de necessidades. Diversas ONGs reportaram que, durante este período, muitas vezes as crianças desacompanhadas acabaram por ficar por longos períodos de tempo em centros para imigrantes ou em centros de acolhimento temporários. As condições nesses centros nem sempre eram adequadas para crianças e os/as seus/suas profissionais não tinham sido formados/as ou preparados/as para gerir casos de crianças desacompanhadas. Nem sempre as crianças tiveram acesso a informação e serviços adequados tais como aconselhamento legal, a nomeação de um/a tutor/a, a procedimentos de asilo, procedimentos especiais para vítimas de tráfico e o desenvolvimento de um programa educativo.²⁴⁶

Foi, ainda, criticado o facto de os novos procedimentos terem sido desenvolvidos sem consultar as autoridades locais e as instituições de apoio e sem levar em conta a sua experiência e as suas recomendações. Os procedimentos temporários foram levados a cabo sem dar a devida atenção à necessidade de assegurar padrões mínimos de qualidade e de monitorização. Os recursos usados poderiam ter sido investidos de forma mais eficiente se tivessem contribuído para integrar e melhorar os procedimentos e estruturas existentes utilizando como base, por exemplo, as estruturas operadas pelo SPRAR.²⁴⁷

Em Portugal, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Risco é o principal instrumento legal para proteção das crianças em risco. É aplicável a todas as crianças no país independentemente do seu estatuto. As entidades com responsabilidade principal a este nível são as Comissões para a Proteção

245 Save the Children Itália, Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Lazio (2011), Le condizioni di accoglienza nelle strutture emergenziali per minori stranieri non accompagnati nel Lazio, Roma. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

246 ASGI - Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011), Il diritto alla protezione: la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013, Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A. Save the Children (2011), Spettatori e Vittime: i minori e la violenza assistita in ambito domestico, Analisi dell'efficienza del sistema di protezione in Italia. Terre des Hommes (2012), Guida Giuridica per operatori impegnati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

247 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 09; MUN, IT 03. Olivieri, M.S. (2011), L'accoglienza "frantumata" sotto il peso dell'emergenza, Lunaria (ed.), Cronache di ordinario razzismo, Secondo libro bianco sul razzismo in Italia, Edizioni dell'Asino, Roma, pp. 35-44. De acordo com um recente projeto de resolução aprovado em 2 de Outubro de 2013 pela Comissão da Migração da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa "A Itália mostrou mais uma vez que está mal preparada para uma nova onda de migração mista nas suas costas, com pouca evidência de um sistema para receber e processar os migrantes e requerentes de asilo que seja adequado". A notícia e o projecto de resolução estão disponíveis em: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4674&lang=2&cat=134> (acedido em Outubro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

de Crianças e Jovens (CPCJ) e os tribunais.²⁴⁸ As crianças desacompanhadas requerentes de asilo identificadas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) são referenciadas para o Conselho Português para os Refugiados (CPR). Em Maio de 2012, foi criada a 'Casa para o Mundo', um centro de acolhimento temporário para crianças refugiadas e requerentes de asilo, com capacidade para alojar um máximo de 17 crianças. Este número não é, porém, considerado suficiente.²⁴⁹

SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E INTEGRADOS

Em alguns países, as crianças desacompanhadas e as crianças vítimas de tráfico podem ser colocadas em instituições genéricas de apoio à criança ou em famílias de acolhimento. Em Chipre, a inclusão de todas as crianças nos serviços de proteção das crianças é considerada um sucesso relevante. A Lei das Crianças não faz, porém, qualquer referência a crianças requerentes de asilo, acompanhadas ou desacompanhadas e a sua implementação não é, ainda, considerada eficaz na medida em que, até ao momento, não foram definidas medidas e procedimentos especializados. Existe o risco de que uma abordagem igualitária seja interpretada como significando tratamento igual quando, de facto, alguns casos requerem intervenção especializada e apoio e medidas especiais de proteção.²⁵⁰

Devido ao número reduzido de casos de crianças traficadas identificadas oficialmente, também as autoridades portuguesas decidiram que centros de acolhimento especializados não são necessários. As crianças desacompanhadas vítimas de tráfico são, pois, alojadas em centros genéricos que fazem parte do sistema de proteção de crianças,²⁵¹ dado que qualquer criança vítima ou em risco de tráfico ou de exploração é considerada como uma 'criança em risco' caindo, portanto, no campo de ação dos procedimentos implementados no âmbito da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Risco.²⁵²

Embora esta abordagem seja preferível do ponto de vista da promoção de políticas inclusivas e da integração social, a situação individual e as necessidades de cada criança têm de ser devidamente avaliadas e abordadas através de serviços específicos. Quando serviços deste tipo são necessários, tais como tradução, mediação cultural, apoio e aconselhamento, eles podem ser prestados pelos serviços genéricos de proteção com a condição, porém, de que exista formação e financiamento, de modo a que estes sejam assegurados de forma eficaz. Atualmente, isso ainda não foi conseguido consistentemente nos quatro países considerados. Em Chipre, por exemplo, não há informação acerca da preparação dos/as profissionais para assegurar serviços adequados a cada criança. Adicionalmente, há dúvidas se se está a conseguir enquadrar a diversidade de situações existente de forma eficaz.²⁵³

No que diz respeito às crianças desacompanhadas, os problemas associados à disponibilização de condições adequadas de acolhimento, apoio e alojamento são considerados como um dos fatores que levam as crianças a abandonar os centros em que estão integradas. Em Itália, 7402 crianças desacompanhadas não requerentes de asilo foram identificadas durante os sete primeiros meses de 2013. Destas, 1452 (19.61%) desapareceram sem notificar as autoridades e os seus paradeiros

248 Lei 147/99, Diário da República, 1ª Série-A Nº 204, 1 Setembro 1999, Artigos 2 e 34. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção. 1.

249 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção. 1.

250 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, CY01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1.

251 GRETA (2013), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal, p. 32. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção. 1.

252 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 5.

253 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.1.

continuam desconhecidos.²⁵⁴

Na Grécia, é reportado que muitas crianças que são colocadas num centro de acolhimento depois de terem passado por um "Centro de Primeiro Acolhimento" ou por um centro de detenção (ver também o Capítulo 5.e) deixam-no passado pouco tempo. De acordo com pesquisa levada a cabo pelo ACNUR, as crianças apontam como principais razões para isso as condições inadequadas, o facto de as suas necessidades não terem sido atendidas e a ausência de soluções e perspetivas adequadas ao seu caso.²⁵⁵ Em Portugal, foi expressada preocupação relativamente à colocação de crianças vítimas de tráfico e de crianças em risco em instituições de carácter aberto, o que pode levar, em alguns casos, a que não seja possível protegê-las dos/as traficantes.²⁵⁶

FAMÍLIAS DE ACOLHIMENTO

Chipre, Grécia, Itália e Portugal têm, em funcionamento, famílias de acolhimento. As alternativas com base familiar devem, em consonância com as diretivas internacionais nesta matéria, ser favorecidas por relação ao acolhimento institucional. As famílias de acolhimento são uma alternativa para o acolhimento de crianças desacompanhadas sendo não só mais benéficas mas também uma alternativa mais económica. Em Chipre, o Comissariado para os Direitos das Crianças realçou que seria importante dar às famílias de acolhimento um apoio mais sistemático de modo a dinamizá-las enquanto medida de cuidados alternativos, incluindo para crianças não-nacionais. A qualidade precisa de ser assegurada através da provisão de serviços sociais que apoiem as crianças e as famílias de acolhimento, orientados pelas suas necessidades específicas.²⁵⁷

Também na Grécia a lei estabelece as famílias de acolhimento como uma medida de cuidados alternativos.²⁵⁸ Contudo, em 2012, a Provedoria de Justiça Grega reportou que esta medida continuava a ser aplicada de forma limitada e que não era consistentemente apoiada pelas regiões. O orçamento necessário não tinha sido disponibilizado e não havia nenhum sistema para a seleção, formação, monitorização e apoio às famílias de acolhimento.²⁵⁹

Em Itália, o conceito de família de acolhimento de crianças desacompanhadas é usado de forma muito abrangente, na medida em que as crianças podem ser acolhidas por familiares, por uma pessoa a título individual ou por uma família, por um centro de acolhimento ou pelas autoridades locais. O termo não está, pois, necessariamente associado aos cuidados prestados no âmbito de uma família embora a lei priorize o acolhimento de qualquer criança que necessite de cuidados alternativos por um indivíduo ou família.²⁶⁰

Em termos práticos, a referenciação de uma criança para uma família de acolhimento é feita de forma

254 Direção-Geral da Imigração e Políticas de Integração do Ministério do Trabalho e Políticas Sociais, National Report on Unaccompanied Minors, disponível em: http://www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-07-2013.pdf (acedido em Setembro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.4.

255 Human Rights Watch (2012), Periodic Review of Greece, p. 8. Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, GR07. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

256 Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, PT11. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Sobrevivência. 1.

257 Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child' Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p. 33. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.1.

258 Código Civil Grego Artigos 1655-1665 .Lei 2082/1992 sobre a Reorganização do Sistema Nacional de Apoio Social e a Introdução de Novos Métodos de Apoio Social, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol. A' Nº 158.

259 The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, Julho 2003 – Dezembro 2011, p. 10. The Greek Ombudsman (2012), Organisation and Operation of the Foster Care Institution, (in Greek), Setembro 2012, p. 5. The Greek Ombudsman (2005), 2005 Annual Report, Summary, National Printing House, p. 46. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Second and third periodic reports of States parties due in 2000, Grécia, CRC/C/GRC/2-3, 11 April 2011, p. 59. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

260 Lei n.º. 184/1983 na redacção dada pela Lei n.º. 149/2001 sobre adoção e acolhimento familiar. Real Decreto Legislativo nº 1404/1934), Artigos 25 e 29. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

variável, refletindo a fragmentação de competências em relação a grupos diferentes de crianças. A monitorização é da responsabilidade dos serviços sociais locais, que têm o dever de reportar e manter informado o Juiz Tutelar ou o Juiz Juvenil, dependendo do tipo de acolhimento. A colocação é feita inicialmente por um período máximo de 24 meses e pode ser prolongado pelo Juiz Juvenil²⁶¹. Em alguns contextos locais, as medidas para crianças desacompanhadas são adotadas de acordo com a lei para crianças que são consideradas como tendo 'problemas relacionais ou comportamentais'. Este tipo de medidas pode ser prolongado até aos 21 anos de idade²⁶².

Um interlocutor-chave italiano notou que as crianças que não vivem em ambiente familiar, com a sua família biológica, adotiva ou de acolhimento, podem estar em desvantagem se estiverem em conflito com a lei, visto que o sistema de justiça juvenil prevê alternativas à detenção como, por exemplo, a prisão domiciliária na residência da família. Esta não é, obviamente, uma opção para as crianças que vivem em centros de acolhimento ou noutra enquadramento institucional²⁶³. Por outro lado, a colocação em família de acolhimento pode ter implicações no que diz respeito à emissão de uma autorização de residência. Ao abrigo da Lei de Imigração, as crianças desacompanhadas que estão em família de acolhimento podem ter maiores hipóteses de ver a sua autorização de permanência convertida numa autorização de residência para estudo, procura de trabalho ou por razões de saúde quando fizerem 18 anos de idade²⁶⁴.

Embora o enquadramento de crianças desacompanhadas em famílias de acolhimento seja regulado por lei e embora o seu enquadramento em centros de acolhimento seja considerado uma medida de último recurso, este último constitui a principal medida posta em prática em Itália. A percentagem de crianças colocadas em famílias de acolhimento é baixa: 7.6% em 2009 e 8.7% em 2010²⁶⁵.

A prevenção da institucionalização de crianças – nacionais ou não-nacionais – constituiu o enfoque do programa europeu "P.I.P.P.I. – Programa de Intervenção para a Prevenção da Institucionalização", implementado em Itália pelo Ministério do Trabalho e Políticas Sociais em colaboração com o Laboratório de Pesquisa e Intervenção em Educação Familiar da Universidade de Pádua, com os serviços sociais de 10 municípios italianos, com escolas e com organizações do terceiro setor e serviços de saúde. O objetivo era criar um mecanismo eficaz de coordenação para os cuidados na infância, fortalecer os serviços sociais de apoio às famílias, reduzir o número de crianças colocadas em acolhimento fora das suas famílias e tornar as medidas de cuidados alternativos mais eficientes. Inicialmente implementado no período 2010-2012, o projeto foi continuado em 2013²⁶⁶.

Em Portugal, foi introduzido, em 2008, um novo enquadramento para as famílias de acolhimento e para o acompanhamento feito pelos serviços sociais. A criação do 'Apadrinhamento Civil', em 2009, criou uma nova forma legal²⁶⁷. A lei estabelece que quer indivíduos, quer famílias, possam acolher uma criança, assumindo as responsabilidades dos pais. O 'Apadrinhamento Civil' é definido por lei como uma relação legal, normalmente com um caráter permanente, que tem o objetivo de estabelecer laços afetivos e apoiar o bem-estar e desenvolvimento da criança ou jovem. Não cria, porém, uma ligação semelhante à da adoção

261 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

262 Lei n.º. 184/1983 na redação dada pela Lei n.º. 149/2001 sobre adoção e acolhimento familiar. Real Decreto Legislativo n.º 1404/1934, Artigos 25 e 29. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

263 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 06. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

264 Itália, Lei da Imigração e Ministério do Interior Diretiva N.º 17272/7 de 28 de Março de 2008, Artigo 32, paras. 1 e 1bis. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.3.1.

265 Associazione Nazionale Comuni Italiani (2012), I minori stranieri non accompagnati in Italia, IV. Rapporto ANCI Cittalia, Roma. Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, IT 02. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

266 Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, IT 02. O Relatório Final do Projeto está disponível em: http://www.minori.it/sites/default/files/report_p.i.p.i._2011-2012_quaderni_sociali_24_0.pdf (acedido em Setembro 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

267 Lei 103/2009, Diário da República, 1ª Série, N.º 177, 11 Setembro 2009. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.1.

nem pretende que os laços com a família biológica da criança sejam cortados²⁶⁸.

PROJETOS DE VIDA PARA AS CRIANÇAS EM ACOLHIMENTO

A lei que regula os cuidados alternativos para crianças em Portugal define que os projetos de vida têm de ser desenvolvidos, documentados e avaliados no caso das crianças em acolhimento. A lei exige que o governo reporte anualmente a evolução destes projetos de vida das crianças e jovens em acolhimento, incluindo crianças que vivem com famílias de acolhimento e em instituições. Um projeto de vida define-se como um "plano... que tem por pressuposto a projeção no futuro de determinado estilo de vida considerado desejável para a criança ou jovem." O projeto de vida inclui orientação e aconselhamento para que a criança atinja os objetivos. Um projeto de vida deve considerar as necessidades de educação e formação, como também as necessidades relacionais e afetivas da criança. O desenvolvimento e implementação dos projetos de vida devem estar no centro das funções dos profissionais dos serviços de proteção às crianças que acompanham os casos de crianças em acolhimento²⁶⁹.

O relatório anual CASA dá visibilidade aos planos de cuidado para crianças. No entanto, o relatório relativo a 2012 revela que o desenvolvimento e realização dos projetos de vida não têm sido atingidos de forma consistente para todas as crianças em acolhimento²⁷⁰.

Os projetos de vida são instrumentos de planeamento e gestão para o cuidado de crianças, que levam em conta os pontos de vista e o melhor interesse de um rapaz ou de uma rapariga em acolhimento. Proporcionam um contexto institucional a longo prazo, de forma a compreender as aspirações da criança e a acompanhar o progresso feito na realização das suas aspirações. O Conselho da Europa recomendou os projetos de vida para as crianças enquanto instrumento essencial no planeamento dos cuidados para as crianças desacompanhadas e emitiu orientações relevantes a esse respeito. Um projeto de vida é definido da seguinte forma: "Os projetos de vida têm o propósito de desenvolver as capacidades dos menores permitindo-lhes adquirir e desenvolver as aptidões de que precisam para se tornarem independentes, responsáveis e ativos na sociedade. Para atingir este objetivo, os projetos de vida, em plena consonância com o superior interesse da criança, tal como definido na Convenção para os Direitos da Criança, prosseguem objetivos relacionados com a integração social, desenvolvimento pessoal, desenvolvimento cultural, habitação, saúde, educação e formação vocacional, e emprego... Os projetos definem as perspetivas de futuro das crianças, promovem o seu superior interesse sem discriminação, e providenciam uma resposta a longo-prazo às necessidades quer da criança, quer das restantes partes envolvidas²⁷¹."

A Recomendação do Conselho da Europa tem uma perspetiva ampla e inclusiva, no que se refere não apenas a crianças requerentes de asilo desacompanhadas ou separadas, mas também às crianças menores de 18 anos que migraram para fora do seu país de origem, independente do seu estatuto e das razões por que migraram. A Recomendação refere-se por isso também a crianças indocumenta-

268 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.1.

269 Lei 31/2003, Diário da República, 1ª Série-A, N.º 193, 22 Agosto 2003, Artigo 10 do Capítulo V. Instituto de Desenvolvimento Social-IDS (2000), Lares de Crianças e Jovens – Caracterização e Dinâmicas de Funcionamento, Coleção Estudos, p.74. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.1.

270 Instituto de Segurança Social (2013), CASA 2012 – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens, p. 44. Instituto de Segurança Social (2013), CASA 2012 – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.1.

271 Conselho da Europa, Comité de Ministros (2007), Recomendação CM/Rec(2007)9 do Comité de Ministros aos Estados-Membros em projetos de vida para migrantes menores não acompanhados, Adotada pelo Comité de Ministros a 12 de Julho de 2007 na 1002ª reunião dos Delegados dos Ministros, 2007, disponível em: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1164769&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>, (acedido em Novembro de 2013), Apêndice, par. 1-2.

das e a crianças vítimas de tráfico²⁷².

MEDIDAS DE PREVENÇÃO

Há indicações, provindas de alguns dos países, de que os sistemas nacionais de proteção das crianças estão mais preparados para responder a, do que para prevenir casos de violência, exploração e abuso. Quer estudos anteriores, quer interlocutores/as-chave sugerem que as medidas básicas de prevenção estão a ser negligenciadas e que existe uma prática e experiência limitadas com medidas de prevenção precoce²⁷³. Observou-se também que, em Chipre, não existem programas especiais para a prevenção do tráfico de crianças²⁷⁴. Os/As interlocutores/as-chave dizem, em Portugal, que é preciso mais informação e investimento nos serviços de proteção às crianças a nível local²⁷⁵. Quanto a Itália, existe a preocupação de que o limitado orçamento disponível para os serviços de proteção às crianças esteja a dificultar as intervenções; e há um enfoque cada vez maior na resposta a situações mais difíceis, em vez de se investir de forma mais consistente em medidas de prevenção²⁷⁶.

“Penso que esta lei se foca mais na reparação do que na prevenção. Por isso é importante que os deveres das instituições de primeira linha sejam melhor definidos. E é essencial que a primeira linha conheça as leis... e que haja recursos humanos especializados no campo da intervenção e da prevenção na área das crianças e jovens em risco... Estas são duas coisas importantes. Se estamos a pensar em termos de reparação, dificilmente vamos ao que importa.” (Portugal)²⁷⁷

“Se eu fosse resumir a questão, diria que nos anos 70 e 80 houve uma enorme atenção na prevenção, incluindo a disseminação de informação, um envolvimento ativo por parte da sociedade nas questões das necessidades das crianças, etc., etc. Ao longo dos anos, as políticas e serviços foram-se reduzindo cada vez mais, desta forma reduzindo as possibilidades de intervenção. Esta redução afetou sobretudo... a possibilidade de implementar ações e medidas de prevenção, ao dar-se primazia a medidas de ‘cuidados e recuperação’. Resumindo, [fomos] da prevenção a estratégias de redução de danos.” (Itália)²⁷⁸

272 Council of Europe, Comité de Ministros (2007), Recomendação CM/Rec(2007)9 do Comité de Ministros aos Estados-Membros em projetos de vida para migrantes menores não acompanhados, Adoptada pelo Comité de Ministros a 12 de Julho de 2007 na 1002ª reunião dos Delegados dos Ministros, 2007, Apêndice, par. 4-6. Ver também: Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and approaches, A Technical Report, Florença, pp. 65-66.

273 Chipre: Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1. Portugal: Varela, Nazaré (2009), Maus tratos e protecção social de menores: operacionalização e eficácia das medidas de protecção, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, p.102. Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, PT08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4.Participação.1.

274 Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, CY01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.3.

275 Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, PT08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4.Protecção.1.

276 Ver Capítulo 3.a.

277 Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, PT08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4.Protecção.1.

278 Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, IT 03. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.

PROCEDIMENTOS STANDARD

A standardização de procedimentos, instrumentos e orientações é essencial para que o processo de referenciação e a prestação de serviços sejam mais eficientes e adequados. É essencial para garantir que as leis nacionais e as políticas são aplicadas localmente de acordo com as normas de qualidade comuns e para aumentar a conformidade das práticas locais com as leis nacionais²⁷⁹. Na falta de procedimentos standardizados e de linhas de orientação legais e práticas claras para os serviços de proteção para crianças, os profissionais e funcionários operam por vezes num limbo legal ou podem não ter a confiança necessária para exercerem os seus mandatos. Isso pode resultar numa margem discricionária por parte do profissional ou funcionário responsável, incerteza na abordagem e gestão dos casos, e consequentes atrasos nos processos de decisão. Tudo isto é potencialmente prejudicial aos interesses da criança. Em casos de incerteza jurídica e relativamente aos procedimentos, os profissionais e funcionários podem estar relutantes em tomar decisões, pois correm o risco de que estas sejam usadas contra eles, como foi relatado em certos casos na Grécia²⁸⁰.

“Há também a questão da interpretação da lei... muitas vezes existem pontos específicos na lei onde é dada alguma margem ao serviço ou agência na interpretação da lei. Contudo, entendemos que muitas vezes a lei é interpretada de forma negativa.” (Chipre)²⁸¹

Na Grécia, interlocutores/as-chave realçaram a falta de procedimentos operativos standardizados no contexto geral da proteção às crianças, e especificamente no processo de referenciação das crianças a instalações de receção e alojamento. Existe a falta de uma orientação profissional unificada em como gerir casos de proteção, incluindo a avaliação de casos individuais e de necessidades, a avaliação e determinação formal do superior interesse da criança, o ouvir os pontos de vista da criança, a documentação dos casos e o assegurar de reavaliações periódicas. Ainda não foram regulamentadas algumas questões práticas relativas aos cuidados alternativos às crianças, tais como a alimentação a providenciar, a qualidade da interação e da relação entre as crianças e os assistentes sociais, as dimensões, tipo, e equipamento das estruturas de acolhimento de crianças. Como resultado, estas questões são determinadas pelas organizações que providenciam os serviços, o que leva a normas heterogéneas²⁸².

De forma a promover a standardização de procedimentos e práticas para o alojamento, cuidado e proteção às crianças não-acompanhadas em Itália, em 2002 e 2007 foram criados o Sistema para a Proteção de Requerentes de Asilo e Refugiados e o Programa Nacional para a Proteção de Crianças Menores Não-Acompanhadas. Enquanto o primeiro atende aos requerentes de asilo e refugiados, o segundo foi criado para promover a coordenação e standardização de procedimentos, serviços e apoios que os municípios locais providenciam para as crianças não-acompanhadas não-requerentes de asilo. Foram desenvolvidas orientações operacionais para identificação de crianças, nomeação de tutores/as, colocação, educação, cuidados de saúde, tradução e mediação cultural. Tratou-se de um programa de duração limitada e foi descontinuado no fim de 2011, pois os fundos necessários não foram assegurados²⁸³. Este é mais um exemplo de uma iniciativa com base num projeto, numa área essencial, para assegurar que o sistema nacional de proteção e receção das crianças salvaguarde os direitos das crianças migrantes não-acompanhadas. Funções essenciais como estas não devem ser regulamentadas por um projeto, mas por uma iniciativa

279 Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, GR05. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.1.

280 Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, GR01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.1.

281 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, CY01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 2.

282 Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, GR05. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

283 Itália, Lei 189/2002 Artigo 32, paras. 1-sexies and septies. Associazione Nazionale Comuni Italiani (2009), Minori stranieri non accompagnati, Terzo Rapporto ANCI 2008, editado por M. Giovannetti, Rome. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

sustentada do Estado, em colaboração com parceiros privados, se e quando necessário, e sujeita a fundos adequados, supervisão e revisões periódicas.

A necessidade de procedimentos standardizados, orientações e instrumentos foi expressa também em relação à avaliação e determinação do superior interesse da criança e à audição da criança nos processos de tomada de decisão, como é abordado nas secções seguintes.

O SUPERIOR INTERESSE DA CRIANÇA

O princípio geral do 'superior interesse da criança' é um princípio central e abrangente no âmbito da Convenção para os Direitos da Criança. O Artigo 3 da Convenção estipula que "em todas as ações relativas a crianças, sejam tomadas por parte de instituições de solidariedade social públicas ou privadas, de tribunais, de autoridades administrativas ou órgãos legislativos, o superior interesse das crianças constitui uma consideração primordial". O princípio reporta-se a todos os outros direitos garantidos no âmbito da Convenção e tem um papel chave em tornar as leis, políticas e práticas mais adequadas e significativas²⁸⁴.

Em todos os quatro países, o princípio do superior interesse da criança está refletido em várias leis sectoriais, tais como leis relativas às crianças, proteção e cuidados às crianças, direito da família, saúde e educação, proteção social, leis de emigração e asilo, e leis relativas ao tráfico de seres humanos e proteção de vítimas, assim como em leis civis e de direito penal processual²⁸⁵. Está consagrado no Artigo 3 da Convenção, que faz parte da lei nacional dos quatro países. As disposições legais limitam-se, frequentemente, a introduzir a expressão do superior interesse da criança. Existem apenas alguns casos individuais na lei e nas políticas que elucidam as implicações do princípio. Há muito pouca orientação disponível a partir das leis e políticas sobre como deve ser aplicado na prática, individualmente, em relação a casos específicos de rapazes e raparigas que estão em contacto com as autoridades, e coletivamente, como princípio de orientação no planeamento e implementação de políticas, e na atribuição de orçamentos²⁸⁶.

Na Grécia, as leis de imigração e autorizações de residência permitem que o superior interesse da criança seja tido em conta nas decisões relativas à emissão, duração e renovação das autorizações de residência. Para as crianças vítimas de tráfico, a lei prevê a opção de prolongar a duração do período de reflexão por um mês quando tal se considera ser no superior interesse da criança²⁸⁷. O superior interesse da criança deve ser tomado em consideração em medidas no âmbito da lei de asilo, incluindo a receção e colocação, e nos casos de retorno ou afastamento de crianças não-acompanhadas. O superior interesse da criança deveria ser uma consideração primordial em casos

284 Fundo das Nações Unidas para a Infância (2002), Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Edição revista, preparada para UNICEF por Rachel Hodgkin and Peter Newell, Nova Iorque e Genebra, p. 42.

285 Ver, por exemplo: Chipre: Combate ao tráfico e exploração de seres humanos e proteção das vítimas, Lei de 2007, última alteração de 2012, a Lei dos Refugiados de 2000, última alteração de 2013, a Lei das Crianças e a Lei sobre a Violência na Família (Prevenção e Proteção das Vítimas) Lei de 2000 e 2004. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Código Civil Artigo 1511. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Itália: Lei n.º 149 de 28 de Março de 2001, modificada pela Lei n.º 184 de 4 de Maio de 1983, Artigos 4, 10, 14, 19, etc. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Portugal: Código Civil, Artigo 1879, Número 1 e Artigo 1906. Decreto-Lei 47344, Diário da República, 1ª Série, Nº 274, 25 Novembro 1966, com a última redacção que lhe foi dada pela Lei 23/2013 de 5 Março. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3. Regime jurídico da Adopção estabelecido pela Lei 31/2003, de 22 Agosto, Diário da República, 1ª Série-A, Nº 193, 22 Agosto 2003. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

286 Lei 3386/2005 sobre a entrada, permanência e integração de nacionais de países terceiros no território grego, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.212), Artigos 48, 56 e 57, com a redacção que lhe foi dada pelas Leis 3448/2006 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.57), 3536/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.42), 3613/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3731/2008 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3772/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.112) e 3801/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.163). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

287 Lei 3907/2011, sobre a criação de um Serviço de Asilo e de Primeiro Acolhimento, transposição para a legislação grega das disposições da Diretiva 2008/115/EC 2008/115/EC "sobre normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular" e outras disposições", Artigos 20, 25, 32, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No. 7. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

de detenção de crianças e famílias, e quando as crianças são detidas antes do seu afastamento da Grécia²⁸⁸. O último exemplo ilustra até que ponto o princípio é usado como uma frase legalística que pode ser desprovida de significado. À luz das normas internacionais, a detenção de crianças não-acompanhadas imigrantes antes do seu afastamento pode ser entendida como contrária ao superior interesse da criança.

Em Itália, o Tribunal Constitucional declarou o superior interesse da criança como princípio constitucional embora este não esteja refletido na Constituição²⁸⁹. O princípio foi introduzido em leis relativas aos cuidados e proteção das crianças, incluindo as relativas à adoção e famílias de acolhimento. Os interesses da criança são entendidos em relação ao direito da criança a um crescimento equilibrado e à educação, e a receber afeto e cuidados familiares²⁹⁰. O princípio é considerado o alicerce das políticas e serviços na área da ação social e proteção de crianças²⁹¹.

A Lei de Imigração italiana refere-se ao Artigo 3.1 da Convenção, em especial no que se refere ao direito à unidade familiar. Prevê que: "em todos os procedimentos administrativos e judiciais com o objetivo de satisfazer o direito à unidade da família e respetivas crianças, o princípio do melhor interesse das crianças deve ser tomado em consideração como prioridade"²⁹². A lei de asilo prevê que a localização de famílias de crianças não-acompanhadas deve ser conduzida respeitando o superior interesse da criança, protegendo a confidencialidade da criança requerente de asilo²⁹³. No contexto de afastamento de cidadãos da UE da Itália, a lei prevê que crianças não-acompanhadas pertencentes a estados-membros da UE apenas devem ser afastadas por razões de segurança pública, exceto em casos onde a repatriamento corresponde ao seu superior interesse²⁹⁴.

Em Portugal, o superior interesse da criança é abordado na Lei para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco²⁹⁵. A lei prevê que o Estado e a comunidade devem organizar-se de modo a garantir que modelos de ação sejam capazes de satisfazer as necessidades do desenvolvimento individual de cada criança ou jovem²⁹⁶. Em 2012, foi criado um grupo de trabalho para a criação da Agenda da Criança. O grupo de trabalho foi mandatado para avaliar os mecanismos operacionais, funcionais

288 O Comité para os Direitos da Criança considera que a detenção de crianças imigrantes desacompanhadas ou separadas é abrangida pelo âmbito do CRC Artigo 37(b). O Comité comentou que "... as crianças desacompanhadas ou separadas não devem, como regra geral, ser detidas. A detenção não pode ser justificada apenas com base no facto de a criança estar desacompanhada ou separada, ou no seu estatuto migratório ou de residência, ou a falta dele." Ver: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2005), Comentário Geral Nº 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, CRC/GC/2005/6, 1 Setembro 2005, par. 61. O Comité dos Direitos Humanos declarou no seu Comentário Geral Nº 8 que a detenção administrativa para fins de imigração cai no âmbito da "privação de liberdade" em relação ao artigo 9 CCPR. Ver: Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas (1982), Comentário Geral Nº 8: Right to liberty and security of persons (Article 9), Sixteenth Session, 30/06/1982, CCPR Comentário Geral Nº 8, disponível em: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/f4253f9572cd4700c12563ed00483bec?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/f4253f9572cd4700c12563ed00483bec?Opendocument) (acedido em Dezembro de 2013).

289 Tribunal Constitucional Italiano, Decisões Nº 341 de 20 de Julho de 1990 e Nº 303 de 24 de Julho de 1996, em referência aos artigos 2 e 31 da Constituição. Ver: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2002), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Periodic reports of States parties due in 1998, Italy, CRC/C/70/Add.13, par. 104. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

290 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2009), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Itália, CRC/C/ITA/3-4, par. 137. Itália, Lei Nº 149 de 28 de Março de 2001, modificada pela Lei Nº 184 de 4 de Maio de 1983, Artigos 4, 10, 14, 19. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

291 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2009), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Itália, CRC/C/ITA/3-4, par. 142,143-144. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

292 Itália: Lei da Imigração, Artigo 28. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

293 Decreto Legislativo nº 140 de 30 de Maio de 2005 sobre a implementação da Directiva 2003/9/CE, que estabelece normas mínimas em Estados-membro da UE, Artigo 8. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2009), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Itália, CRC/C/ITA/3-4, par. 138. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

294 Itália, Decreto Legislativo Nº 30/2007, Artigo 20, par. 5. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

295 Lei 147/99, Diário da República, 1ª Série-A, Nº 204, 1 Setembro 1999, Artigo 4(a).

296 Esta é a formulação apresentada na lei que define que a criança ou jovem como a pessoa menor de 18 anos ou a pessoa com idade inferior a 21 que solicite a continuação do processo de intervenção antes de fazer 18 anos. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

e legais que visam garantir o superior interesse da criança e desenvolver recomendações relativas à remoção de obstáculos ao seu desenvolvimento integral e bem-estar²⁹⁷. O âmbito do seu trabalho estava, principalmente, focado em questões familiares e cuidados alternativos para crianças, com vista a reduzir a prevalência de cuidados institucionais prolongados e a promover a família como unidade central de proteção das crianças²⁹⁸. Estas importantes provisões sobre o superior interesse da criança, referem-se à criação e implementação de políticas relativas à proteção e desenvolvimento das crianças. Relembrem o Estado da importância em operar de acordo com o princípio do superior interesse.

A Lei portuguesa de Asilo estabelece que as medidas para a sua aplicação devem tomar em consideração o superior interesse da criança. O texto na lei sugere que este é entendido sobretudo em relação à colocação, local de habitação e relações familiares da criança. Ao aplicar o superior interesse da criança, a lei prevê que a colocação com os pais ou um familiar adulto devem ser considerados prioridade. Não havendo estas opções, a criança deve ser colocada numa família de acolhimento, num centro especializado de cuidados para crianças ou noutros locais com condições adequadas. Na colocação, os irmãos não deverão ser separados e a estabilidade de vida é considerada uma prioridade, devendo as mudanças do local de residência ser limitadas ao mínimo²⁹⁹.

O princípio do superior interesse da criança foi igualmente introduzido na Lei portuguesa de Imigração, particularmente em relação a crianças que foram expostas a situações de tráfico ou em relação a imigração não-documentada³⁰⁰. A lei estabelece que o superior interesse da criança seja tido em conta nas disposições relativas a autorização de residência para vítimas de tráfico de seres humanos ou de vítimas de ações que facilitem a migração não-documentada. O período de reflexão que permite à vítima escapar e recuperar da influência dos/as infratores/as responsáveis pelo tráfico ou pelas ações facilitadoras da migração não-documentada, poderão ser estendidas se tal for considerado ser no superior interesse da criança³⁰¹.

Embora o princípio tenha sido refletido em leis e políticas nacionais - a níveis diferentes nos quatro países - há pouca informação e relatos sobre a experiência da sua aplicação. Na Grécia, há a preocupação de que o superior interesse da criança não seja tomado em consideração em muitos casos, particularmente em relação às crianças não-acompanhadas³⁰². Em Itália, foi observado que o superior interesse da criança poderá ser anulado em detrimento de outros interesses, como por exemplo os interesses dos adultos envolvidos ou constrangimentos organizacionais e financeiros³⁰³.

Segundo a avaliação do Comité para os Direitos da Criança, os países não conseguiram ainda aplicar, plenamente, o princípio na prática. O Comité observou, em particular, em relação a Chipre

297 Despacho conjunto 6306/2012, Diário da República, 2ª Série, Nº 93, 14 Maio 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

298 Resolução do Conselho de Ministros Português 37/2013, Diário da República, 1ª Série, Nº 111, 11 Junho 2013. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

299 Lei 27/2008 (Lei do Asilo), Diário da República, 1ª Série, Nº 124, 30 Junho 2008, Artigo 78. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

300 Lei 29/2012 (Lei da Imigração), Diário da República, 1ª Série, Nº 154, 9 Agosto 2012, Número 1 do Artigo 114. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

301 Lei 29/2012 (Lei da Imigração), Diário da República, 1ª Série, Nº 154, 9 Agosto 2012, Número 1 e 2 do Artigo 114, Artigos 109-112. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

302 UNHCR, France Terre d'Asile, Save the Children and PRAKSIS (2012), Protecting Children on the Move, Addressing protection needs through reception, counselling and referral and enhancing cooperation in Greece, Italy and France, p. 45. The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, Julho 2003 - Dezembro 2011, p. 3. Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece, pp. 104-106. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

303 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2002), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Periodic reports of States parties due in 1998, Itália, CRC/C/70/Add.13, par. 106. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

e Itália, que o princípio não foi ainda integrado em todas as leis, políticas, programas e orçamentos relevantes, que não está a ser aplicado consistentemente nas decisões judiciais e administrativas, e que há uma falta generalizada de orientações, normas e procedimentos sobre como aplicar e respeitar o princípio na prática³⁰⁴. O Comité recomendou o desenvolvimento e a disseminação de métodos relevantes e procedimentos formais para determinar o superior interesse da criança, e orientações para avaliar o superior interesse da criança em todas as áreas³⁰⁵.

O DIREITO DA CRIANÇA A SER OUVIDA

Ouvir as crianças, escutar as suas opiniões e recomendações, perceber as suas aspirações e preocupações e tomá-las em consideração no processo de decisão é essencial para que as políticas e práticas sejam mais adequadas e eficientes. É também um imperativo dos direitos humanos no âmbito do Artigo 12 da Convenção e um pré-requisito para alcançar o cumprimento das normas internacionais. Ouvir os pontos de vista da criança e tomá-los em consideração é uma parte fundamental de qualquer procedimento para avaliar e determinar o superior interesse da criança.

O direito à liberdade de opinião e expressão está consagrado nas Constituições nacionais dos quatro países estudados pelo projeto IMPACT³⁰⁶. Foram introduzidas disposições nas leis nacionais acerca do direito da criança em ser ouvida, especialmente nas leis civis relativas às questões familiares, proteção e cuidados às crianças, adoção e educação escolar, imigração e processo penal, relativos à audição das crianças vítimas e testemunhas de crime. O direito da criança em ser ouvida é regulado de acordo com procedimentos legais e administrativos, no âmbito da lei civil e penal, com salvaguardas especiais relativas ao papel das crianças nos processos judiciais, enquanto vítimas ou testemunhas³⁰⁷. Em muitas situações, as leis não estabelecem um limite específico de idade a partir do qual a criança deve ser ouvida; no entanto deixam uma margem discricionária no que respeita à

304 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, pp. 5, 17. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3.

305 Chipre: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, p. 5. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2002), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Periodic reports of States parties due in 1998, Itália, CRC/C/70/Add.13, par. 106. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2003), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Itália, CRC/C/15/Add.198, par. 23, 24. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

306 Chipre: Constituição da República de Chipre, Artigo 19, parágrafo 1 e 2, p.10; Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Constituição Grega, Artigo 14, Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Itália: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2002), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Periodic reports of States parties due in 1998, Itália, CRC/C/70/Add.13, par. 108. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Portugal: Constituição Portuguesa (Lei Constitucional nº 1/2005, VII Revisão Constitucional), Diário da República, 1ª Série-A, Nº 155, 12 Agosto 2005, Artigo 37. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

307 Chipre: Lei das Relações Pais e Filhos, Lei da Adoção e os Regulamentos Escolares, projecto Lei para a Bem-estar, Apoio e Protecção das Crianças, Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Combined third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Republic of Cyprus, CRC/C/CYP/3-4, pp. 29-30, Representing Children Worldwide (RCW) (2005), How Children's Voices are Heard in Child Protective Proceedings, <http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/asw/cyprus/frontpage.htm> (acedido em Abril de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Lei 3500/2006 sobre o Combate à Violência Doméstica, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol A' No 232, Artigo 19; Artigos 1511 e 1513 do Código Civil e o Artigo 681C, par. 2, do Código do Processo Civil. Lei 3907/2011 sobre a criação de um Serviço de Asilo e de Primeiro Acolhimento, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No 7, transposição para a legislação grega das disposições da Diretiva 2008/115/EC "sobre normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular" e outras disposições". Lei 3386/2005 sobre a entrada, permanência e integração de nacionais de países terceiros no território grego, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.212), com a redacção que lhe foi dada pelas Leis 3448/2006 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.57), 3536/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.42), 3613/2007 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3731/2008 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.263), 3772/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.112) e 3801/2009 (Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No.163). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3. Itália: Artigo 609 -Código Penal. Artigos 392, 398 e 114, para. 6, Código do Processo Penal. Ver também: Decreto do Presidente da República de 29 de Maio de 1998, Artigo 7, DPCM No. 535/1999. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3. Portugal: Artigo 1901 do Código Civil, alterada pela Lei 61/2008; Artigos 4, 10, 84 e 94 da Lei 147/99; Lei do Apadrinhamento Civil Artigos 10 e 11 da Lei Nº 201/2009 de 11 Setembro. Preâmbulo (parágrafo 15) e Artigos 45, 77, 104, 107, 107, 137 da Lei Tutelar Educativa (Lei 166/99, Diário da República, 1ª Série-A, No.215, 14 Setembro 1999). Artigo 4 i) da Lei 147/99, Diário da República, 1ª Série-A, No.204, 1 Setembro 1999. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

idade e maturidade da criança.³⁰⁸

Em Portugal, as medidas levadas a cabo pelos serviços de proteção às crianças no âmbito da Lei para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco, estão dependentes da não-oposição das crianças a partir dos 12 anos de idade. A oposição de uma criança mais jovem será considerada relevante e tomada em consideração, de acordo com a maturidade da criança e a sua capacidade para compreender o significado da intervenção. A criança tem o direito a ser informada e ouvida sobre a decisão tomada pela Comissão para a Proteção de Crianças e Jovens, e a Comissão tem a obrigação de informar a criança dos seus direitos e dos procedimentos de acompanhamento.³⁰⁹

Em Itália, o Tribunal Constitucional declarou o Artigo 12 da Convenção como provisão autónoma.³¹⁰ A aplicação do princípio na prática não é, contudo, tão clara e direta como deveria sugerir um estatuto de uma provisão que é autónoma.

Depois da ratificação da Convenção do Conselho da Europa, de 2007, sobre a Proteção de Crianças Contra a Exploração e Abuso Sexual, o Código Penal italiano foi retificado para que, em caso de exploração sexual de uma criança, tráfico, violência sexual e aliciamento de crianças, a polícia, o procurador ou advogado de defesa, tenham que envolver um especialista do campo da psicologia quando entrevistarem uma criança vítima, tomarem nota do seu testemunho ou conduzirem uma audição em tribunal. As disposições sobre a audição das crianças nos processos judiciais não estão, contudo, a ser consistentemente aplicadas por todo o país e dependem, até certo ponto, do critério do juiz responsável. Foi, portanto, recomendada mais atenção à harmonização entre procedimentos e práticas.³¹¹

O direito de crianças não-nacionais e requerentes de asilo a serem ouvidas depende, de forma significativa, de comunicação e tradução eficazes, bem como da confiança estabelecida entre a criança e as autoridades. Em Chipre, os procedimentos para a audição e consideração das opiniões das crianças, não estão ainda a ser aplicados de forma consistente. Isso está relacionado com processos de tomada de decisão acerca do superior interesse da criança, no que concerne a asilo, proteção subsidiária, autorizações de residência para vítimas de tráfico, ou retorno.³¹² O Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança reportou que há ainda uma notória limitação de compreensão, aceitação e aplicação do direito da criança a ser ouvida em relação a decisões que dizem respeito à sua vida. As crianças ainda são frequentemente consideradas como imaturas e não são ainda reconhecidas como membros ativos da sociedade, e que contribuem para a definição e construção da sociedade através das suas capacidades e perspetivas.³¹³

Na Grécia, o direito das crianças requerentes de asilo a serem ouvidas está essencialmente consagrado na entrevista aquando da concessão de asilo. A qualidade da entrevista é crucial pois contribui

308 Chipre: Projeto-lei para o Bem-estar, Apoio e Proteção das Crianças, Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Combined third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, República de Chipres, CRC/C/CYP/3-4, pp. 29-30. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3. Grécia: Artigos 1511 e 1513 do Código Civil e Artigo 681C, par. 2, do Código do Processo Civil. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

309 Portugal, Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, Artigos 10, 94. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

310 Tribunal Constitucional, Julgamento 1/2002. Ver: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2009), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Itália, CRC/C/ITA/3-4, par. 146-147. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

311 Itália, Lei N.º. 172/2012. UNICEF Italia (2012), L'ascolto dei minorenni in ambito giudiziario. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

312 Ver: Trimikliniotis, N., Demetriou, C. (2008), Thematic Study on Child Trafficking – Cyprus, Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3.

313 Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p. 9-10. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 3.

para a avaliação do caso da criança e dos possíveis motivos de perseguição. Tem havido preocupação a este respeito pois nem sempre são disponibilizados serviços de tradução e mediação cultural nas entrevistas. A entrevista decorre frequentemente sem a presença de um/a tradutor/a ou de uma pessoa de apoio para a criança, como o/a seu/sua tutor/a. Em alguns casos, outros requerentes de asilo são chamados para auxiliar na tradução, comprometendo a confidencialidade da entrevista. Uma entrevista pode ser conduzida em poucos minutos, não dando o tempo e o espaço necessários para a criança sentir confiança e contar a sua história, o que deveria ser uma base fundamental para a avaliação do caso e dos possíveis motivos de perseguição.³¹⁴

Em casos de violência contra as crianças, incluindo exploração, abuso e tráfico, uma criança vítima que não fala grego tem direito a tradução para que possa comunicar com os serviços de proteção a crianças. Na prática, o Estado não providencia tradução aos serviços e estruturas de apoio. Em alguns casos, voluntários ou ONGs desempenham esse papel. Contudo, não estão oficialmente mandatados e responsabilizados para desempenhar tal tarefa e, possivelmente, não terão a devida formação.³¹⁵

Em Itália, as crianças migrantes têm o direito a ser ouvidas em relação à sua colocação e ao procedimento de retorno voluntário assistido. Não há, no entanto, orientações e normas metodológicas e de procedimento comuns para ouvir as crianças nestes casos, pelo que as possibilidades de as crianças serem ouvidas e proporcionar informação aos processos de tomada de decisão que a elas dizem respeito são altamente heterogéneas.³¹⁶ Em Portugal, os códigos do processo civil e penal preveem o direito a tradução, nos casos legais, para não-nacionais em geral, incluindo crianças que não falam a língua portuguesa e também no caso da linguagem gestual.³¹⁷

Há desafios claramente significativos em aplicar, em termos práticos, o direito a ser ouvido. Têm sido reportadas preocupações relativamente à omissão do respeito pelo princípio, assim como a preocupação de que o direito não esteja a ser eficazmente aplicado na prática. À luz da abordagem acima referida, em relação ao direito à não discriminação (Artigo 2 da Convenção) e ao superior interesse da criança (Artigo 3 da Convenção), observa-se a tendência de que estes princípios gerais da Convenção estão a ser introduzidos nas leis e políticas nacionais - a vários níveis nos quatro países - sem, contudo, se garantir que são entendidos e aplicados efetivamente na prática.

O desafio de implementação está relacionado com a falta de procedimentos e instrumentos estandardizados e formalizados, de linhas de orientação e formação. Quando os procedimentos existentes para a aplicação dos princípios gerais não são estandardizados e não são sujeitos periodicamente a revisão, supervisão e avaliação, deixa de haver uma base factual sobre a qual se podem responsabilizar funcionários e profissionais e a partir da qual se pode desenvolver uma implementação de qualidade.

314 Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece, pp. 3-4, 19, 42. UNHCR, France Terre d'Asile, Save the Children and PRAKSIS (2012), Protecting Children on the Move, Addressing protection needs through reception, counselling and referral and enhancing cooperation in Greece, Italy and France, pp. 16-17. Human Rights Council (2013), Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, Addendum, Mission to Greece, 18 April 2013, A/HRC/23/46/Add.4, pp. 10,13. Centro para a Lei Constitucional Europeia, Rede Europeia das Migrações (2009), Policies on Reception, Return and Integration Arrangements for, and Numbers of, Unaccompanied Minors, An EU comparative study, Report on Greece (in Greek), p. 19. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

315 Decreto Presidencial 223/2003 relativo à protecção e assistência às vítimas dos crimes previstos nos Artigos 323, 323A, 349, 351 e 351A do Código Penal conforme Artigo 12 da Lei 3064/2202, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol A' No.204, 26 Agosto 2003, Artigo 8. Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child, p. 15. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 3.

316 Rede Europeia das Migrações (2009), Unaccompanied Minors: Quantitative aspects and reception, return and integration policies, Analysis of the Italian case for a comparative study, ed. by F. Pittau, A. Ricci, L. Ildiko Timsa, Roma. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 3.

317 Artigo 139 do Código do Processo Civil. Artigo 140 do Código do Processo Penal. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 3.

Outro desafio na implementação está relacionado com a obtenção de um entendimento holístico e baseado em direitos acerca do significado destes princípios em casos individuais, assim como para os processos de elaboração de políticas, a todos os níveis do Estado. Fortalecendo a aplicação e respeito pelos princípios gerais, geram-se importantes oportunidades para tornar os serviços de apoio e proteção para crianças mais adequados à situação individual de cada rapaz e rapariga. Tal constituiria uma pré-condição para fortalecer a confiança entre a criança e as autoridades e para a criação de incentivos para que as crianças em risco aceitem os serviços de apoio, reduzindo desse modo o risco de exploração e tráfico.

D. O DESAFIO DE SER EFICAZ: PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

Continuando a discussão dos capítulos anteriores, este capítulo concentra-se especificamente na capacidade das administrações públicas em planejar, gerir e funcionar de forma eficaz, de modo a traduzir na prática as políticas que visam a salvaguarda dos direitos da criança. Discute os desafios estruturais que os relatórios nacionais do projeto IMPACT identificaram nos quatro países analisados e as respetivas implicações para o risco de exploração e tráfico. Estes desafios estruturais criam obstáculos na superação da fragmentação dos mandatos e na promoção da inclusão. Estão relacionados com questões de descentralização, comunicação e coordenação, bem como com o planeamento e prestação de contas. Em tempos de crise financeira e económica, e quando o orçamento público foi reduzido em todos os quatro países, tornar a atuação dos estados mais eficaz deve estar no centro dos esforços para planejar e implementar as políticas, incluindo medidas específicas contra a exploração infantil e o tráfico. Tornar a administração pública e os seus serviços mais eficazes poderá ajudar a reduzir o volume de casos de investigações criminais onerosas e a prestação de serviços sociais relacionados com casos de exploração infantil e tráfico.

OS DESAFIOS DECORRENTES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Em cada um dos quatro países, o Estado é desafiado a assegurar que as leis e políticas nacionais são implementadas de forma eficaz e consistente em todo o país. Enquanto a administração pública do Chipre é centralizada, os outros três países aprovaram uma estrutura descentralizada, onde certas competências e obrigações são delegadas a partir do nível central para os níveis regional e local. As preocupações com o impacto da descentralização sobre as disparidades locais têm sido relatadas em particular em Itália, onde as regiões têm competência para instaurar leis e políticas, incluindo nos setores sociais relevantes para a salvaguarda dos direitos das crianças. Independentemente do tipo de administração, estão a ser identificados desafios, em diferentes graus, em todos os países, no que diz respeito às disparidades regionais e locais na interpretação e aplicação de leis e políticas nacionais, prestação de serviços, comunicação, monitorização e prestação de contas e à eficaz comunicação e consulta entre todos os níveis.

Em Chipre, o desenvolvimento de políticas está centralizado e sob a competência dos ministérios relevantes. A proteção social das crianças é exclusivamente delineada e implementada pelos Serviços de Ação Social do Ministério do Trabalho e da Segurança Social. As autoridades municipais são as principais responsáveis pelo desenvolvimento de políticas locais de juventude, mas não são institu-

cionalmente responsáveis pela prestação de serviços sociais.³¹⁸

A administração pública cipriota tem sido caracterizada como fortemente hierárquica, com linhas de comando verticais claras e bastante rígidas, a partir dos ministérios até às autoridades locais e de prestação de serviços que atuam no terreno. As decisões são tomadas e comunicadas através de uma abordagem de cima para baixo, enquanto os funcionários públicos a nível local, tais como agentes da polícia e assistentes sociais, não estão envolvidos nem são consultados relativamente aos processos de tomada de decisão a nível central. A participação e consulta das autoridades locais e da sociedade civil, incluindo ONGs e instituições académicas, para a formulação e implementação de políticas, é mínima. Os funcionários públicos têm a oportunidade de ler projetos de lei, mas há uma falta de mecanismos estabelecidos para garantir uma troca de opiniões e de comentários. O processo de reforma política em curso, nomeadamente no âmbito da proteção social, é intenso e complexo. A comunicação eficaz de atualizações, informações e formação adequada são, portanto, fundamentais para garantir que as decisões tomadas a nível central são atempadamente compreendidas e aplicadas localmente. A abordagem fortemente vertical existente em Chipre tem sido criticada por representar riscos à efetiva implementação prática de políticas a nível local. Além disso, a administração pública é considerada como sendo fortemente fragmentada nos vários setores relacionados com os direitos das crianças. Os mandatos e responsabilidades institucionais nem sempre são claramente definidos, o que comporta um risco de duplicação, lacunas na implementação e fraca responsabilização.³¹⁹

“Basicamente, as leis existem mas não são implementadas. ... Eu acredito que há uma grande área que precisa de ser coberta, de modo a ser mais eficaz “. (Chipre)³²⁰

Também em Portugal foi reportada a existência de uma cultura de estruturas governamentais fortemente hierarquizadas. O relatório do Estado para o Comité para os Direitos da Criança, de 2011, observou o seguinte: “Culturalmente, as pessoas estão acostumadas à ideia de que os departamentos governamentais são as únicas soluções existentes para resolver todas as questões, tal como as comunidades estão acostumadas a estruturas governamentais hierárquicas. Este panorama está a mudar devido a uma sociedade que se move lentamente em direção a um modelo baseado no diálogo e menos dependente do governo.”³²¹ Há, pois, a necessidade de continuar a promover uma cultura de diálogo entre o governo central e as autoridades e prestadores/as de serviços a nível local.

Considerando-se essencial o conhecimento e a experiência dos funcionários e profissionais que atuam localmente com crianças em risco, a comunicação eficaz entre o nível central e local seria importante para tornar as políticas mais direcionadas e relevantes para os contextos locais e para assegurar uma efetiva aplicação, que esteja atualizada face ao mais recente estatuto do direito e da política. A troca de informação entre os diferentes níveis da administração pública e envolvendo também parceiros privados relevantes, é fundamental para tornar os processos mais democráticos e para

318 Bantekas, I. Varughese J. (2012), Country Report for the Protection of Children in Cyprus, “Hope for Children” UNCRF Policy Centre, pp.4-5. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1. The Municipalities Law No: 111 of 1985. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 5.

319 Centre for Administrative Innovation in the Euro Mediterranean Region (C.A.I.MED) (n.d.), Administrative Reform in the Mediterranean Region, Summary of Cyprus, disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019334.pdf> (acedido em Abril de 2013), p. 4. Ver também: Trimikliniotis, N., Demetriou, C. (2008), Thematic Study on Child Trafficking – Cyprus, Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia. Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança (2011), Report of the Commissioner for Children’s Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, p.13. Ver também: Bantekas, I. Varughese J. (2012), Country Report for the Protection of Children in Cyprus, “Hope for Children” UNCRF Policy Centre. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 2.

320 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave MUN, CY01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.3.

321 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção: Third and fourth periodic reports of States parties due in 2007, Portugal, CRC/C/PRT/3-4, par. 181-182. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção. 1.

promover a sua implementação efetiva.

Na Grécia, os serviços sociais são assegurados através de uma estrutura descentralizada. Desde 2003, a proteção das crianças e os serviços sociais foram repetidamente alvo de reformas administrativas e estruturais. Os serviços de proteção às crianças são descentralizados, estando na dependência das Unidades de Assistência Social e sob a supervisão das Direções Regionais de Saúde³²². Em 2010, sete administrações descentralizadas e novas organizações de autoridade locais (O.T.A.) foram estabelecidas e encarregues de prestar serviços, incluindo serviços sociais, no âmbito dos municípios sob sua administração³²³.

Em Itália, a reforma federal foi iniciada em 2001 com vista a delegar competências a partir das autoridades centrais para as autoridades regionais, provinciais e municipais. No setor dos serviços sociais, da saúde, da educação e da justiça juvenil, a descentralização resulta em disparidades regionais e locais, e estas, por sua vez, podem resultar em casos de tratamento diferenciado de crianças. O setor social, incluindo os serviços de proteção das crianças e de apoio à família, é descentralizado, com competências delegadas às autoridades regionais e locais, que têm de suportar os custos de funcionamento desses serviços. Como a dotação orçamental do governo central para as regiões foi reduzido em 85% entre 2008 e 2011, e em paralelo as receitas públicas geradas dentro das regiões diminuíram devido à crise económica e financeira, a capacidade financeira das regiões e a prestação de serviços para crianças e famílias tem sido enfraquecida. Em consequência, o padrão, o âmbito e a qualidade dos serviços prestados difere, significativamente, entre regiões e municípios³²⁴.

Em alguns contextos, em Itália, a relação entre as autoridades centrais e regionais não foi claramente definida, o que pode comprometer o impacto esperado das políticas nacionais. O Plano Nacional de Infância e Adolescência, por exemplo, está a ser elaborado pelo Observatório Nacional de Infância e Adolescência, com a participação das regiões. De um ponto de vista constitucional, permanece, no entanto, por esclarecer de que forma o Plano Nacional diz respeito às regiões, se as autoridades regionais se devem reger por ele ou se, na sua sequência, deverão desenvolver planos regionais. O Plano Nacional é, por isso, considerado apenas como visando dar uma orientação geral às regiões, detendo as autoridades regionais as principais competências no que diz respeito às políticas sociais³²⁵. Uma definição mais clara dessas relações e competências iria, potencialmente, melhorar a eficiência das políticas nacionais e os resultados para as crianças.

O impacto da descentralização é visível também no sector da saúde, onde a variação de padrões está a ser considerada como estando a aumentar, em resultado de diferenças regionais nos gastos com a saúde pública, níveis heterogêneos de prestação e qualidade dos serviços de saúde, bem como o desempenho administrativo a nível local. Não-nacionais e imigrantes são particularmente afetados pelo tratamento diferenciado, de acordo com as práticas e padrões locais³²⁶.

322 Ver: Lei 3329/2005, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A' No. 81. Lei 2646/1998 sobre o desenvolvimento do sistema nacional de assistência social e outras normas, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol A' No 236, 20.10.1998. Lei 3106/2003 sobre a reorganização do sistema nacional de assistência social e outras normas, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol A' No 30, 10. Fevereiro 2003. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

323 Grécia, Lei 3852/2010 sobre a nova estrutura do governo local e da administração descentralizada – Programme Kallikratis, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.87, 7 Junho 2010. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1. Lei 3852/2010 sobre a nova estrutura do governo local e da administração descentralizada – Programme Kallikratis, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.87, 7 June 2010. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.2.

324 Informação fornecida por interlocutores/as-chave: GOV, IT 01; GOV, IT 10; GOV, IT 09. Ver também Lei Nº 328/2000. Lei Constitucional Nº. 3/2001, Lei Nº 42/2009. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

325 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 08. Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2013), VI. Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013, p. 7. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

326 Francese M, Romanelli M. (2008), Health Care in Italy, The National Health System, Expenditure, Determinants and Regional Differences, disponível em: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=iipf64&paper_id=182 (acedido em Novembro de 2012). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

Reconhecendo os desafios ligados à descentralização, foi lançado um processo de harmonização. Destina-se a determinar os padrões essenciais dos serviços prestados pelas autoridades locais e regionais em matéria de direitos civis e sociais. Em 2013, foi estabelecido um grupo de trabalho específico, sob a presidência da Autoridade Nacional para a Criança e o Adolescente, para definir padrões essenciais para as crianças³²⁷.

AS PRINCIPAIS ENTIDADES E MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Apesar da fragmentação dos mandatos institucionais e da delegação de competências representarem desafios importantes para a coordenação de políticas, os mecanismos de coordenação e planeamento continuam débeis ou parciais nos quatro países ou mesmo totalmente inexistentes³²⁸.

Em Chipre, a responsabilidade pela elaboração de políticas relacionadas com a implementação da Convenção é dividida entre os ministérios e instituições relevantes. Duas comissões ministeriais estão especificamente encarregues de supervisionar a implementação da Convenção, o Comité Central para a Implementação da Convenção e o Comité Interministerial para harmonizar toda a legislação sobre as crianças e para introduzir os princípios da Convenção nas leis e políticas existentes. O Comité Central para a Implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança foi criado em 1995 pelos Serviços de Ação Social. O Comité é composto por representantes de órgãos governamentais, bem como de ONGs. As responsabilidades do Comité Central incluem a apresentação de propostas de reforma de lei e a harmonização das legislações nacionais com a Convenção. Além disso, o Comité Central recolhe e divulga informações sobre os direitos das crianças, reúne as opiniões de crianças e aumenta a consciência sobre os seus direitos. As Comissões Parlamentares são dedicadas a questões relacionadas com a juventude, educação, trabalho e crime. Apesar da existência destes organismos, continua a ser um desafio garantir a coordenação e cooperação eficaz entre os ministérios e departamentos³²⁹.

“... o facto de 5 a 6 ministérios, 5 a 6 serviços de diferentes ministérios terem de colaborar no que se refere a uma questão específica, causa problemas.” (Chipre)³³⁰

No âmbito da administração central, o Ministério do Interior tem o papel de liderança acerca do planeamento de políticas respeitantes a vítimas de tráfico e exploração. Dentro do Ministério do Interior, departamentos como o Serviço de Asilo, o Registo Civil e o Departamento de Migração contribuem para o planeamento e implementação de políticas nestas áreas. A responsabilidade primária de políticas relacionadas com a assistência a crianças vítimas de exploração e tráfico cabe aos Serviços de Assistência Social do Ministério do Trabalho e da Segurança Social³³¹.

327 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.2.1.

328 Chipre: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012c), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Chipre, CRC/C/CYP/CO/3-4, pp. 2-3. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1. Grécia: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, p. 3. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 2.

329 Chipre: Decisão Ministerial Nº 52, 255 (2000) Central Committee for the Implementation of the CRC. Decision of the Council of Ministers No 56,462 (2002). Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Combined third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Republic of Cyprus, CRC/C/CYP/3-4, p.4. Bantekas, I. Varughese J. (2012), Country Report for the Protection of Children in Cyprus, “Hope for Children” UNCRC Policy Centre, p.4-5. Representing Children Worldwide (RCW) (2005), How Children’s Voices are Heard in Child Protective Proceedings, <http://www.law.yale.edu/rcw/jurisdictions/asw/cyprus/frontpage.htm> (acedido em Abril de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1.

330 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave GOV, CY01. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 2.

331 Ministério do Interior (2013), Multidisciplinary Coordination Group, disponível em: <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/35314F1D5073E639C2257AA90024ECF8> (acedido em Abril de 2013). Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2012), Departamento dos Serviços Sociais, disponível em: http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/sws/sws.nsf/dmlmission_en/dmlmission_en?OpenDocument (acedido em Abril 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 5.

Na Grécia, o Observatório Nacional dos Direitos das Crianças foi criado em 2001 com a missão de desenvolver e acompanhar as políticas para a implementação da Convenção e coordenar as atividades de todos os atores relevantes envolvidos, públicos e privados. Embora o Observatório tenha sido estabelecido por lei, permaneceu inativo. Em 2004 e 2005, foram tomadas novas iniciativas para ativar o Observatório, inclusive através de uma Comissão Científica criada pelo Ministério da Educação mas, até ao momento, o Observatório mantém-se inoperacional. Um Plano Nacional de Ação para os Direitos da Criança foi adotado em 2007 mas manteve-se uma iniciativa isolada, sem especificar o prazo das atividades e o orçamento. Ainda não está em vigor um mecanismo de coordenação para a implementação da Convenção e de todos os setores de política envolvidos.³³²

Desde 2012, a responsabilidade pelos serviços de assistência social é do recém-formado Ministério do Trabalho, da Previdência e Assistência Social.³³³ Este supervisiona o Centro Nacional de Solidariedade Social (EKKA), que atua como órgão de coordenação estatal da rede de apoio social e serviços de proteção à criança.³³⁴ O EKKA, em colaboração com o Ministério da Justiça, criou equipas de proteção à criança a nível municipal com assistentes sociais especializados. O EKKA está encarregue de coordenar o acesso a serviços de apoio social oferecidos por parceiros privados e organizações não-governamentais.³³⁵ O EKKA é também responsável pelo alojamento dos requerentes de asilo e de crianças não-nacionais que estão desacompanhadas.³³⁶ Contudo, não há informações conclusivas sobre o estado da agência e se, atualmente, está ou não operacional.³³⁷

Em Itália, foram estabelecidos vários mecanismos de coordenação estatais e não-estatais. O Observatório Nacional da Criança e do Adolescente, enquanto principal órgão de coordenação, está mandatado para coordenar as instituições nacionais, as autoridades regionais e locais, bem como os/as prestadores/as de serviços privados e as ONGs que trabalham na área dos direitos das crianças. O Observatório é presidido pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais e pelo departamento responsável pelas políticas familiares. O Observatório está encarregue de elaborar o Plano Nacional da Criança e do Adolescente. Embora, por lei, o Plano Nacional deva ser elaborado a cada dois anos, a fim de fazer progredir a política de direitos da criança de forma coordenada, a adoção desses planos tem sido irregular e inconsistente. Desde o término do último plano, em 2011, não foi elaborado um novo plano. Além disso, o Observatório Nacional não está operacional, dado que o orçamento necessário não foi atribuído e houve mudança nas competências ministeriais sobre as políticas da família. O Centro de Documentação e Análise sobre a Infância e Adolescência atua como centro de investigação do Observatório Nacional e colabora com o Ministério do Trabalho e Políticas Sociais, as regiões e outras instituições. A Comissão Parlamentar para a Infância e Adolescência está encarregue de avaliar e informar o estado de implementação das normas internacionais sobre os direitos

da criança. As ONGs italianas também criaram plataformas especializadas e redes de cooperação.³³⁸

Em Portugal, a Iniciativa Nacional para a Infância e a Adolescência (INIA) 2009-2010 foi criada em resposta à recomendação do Comité para os Direitos da Criança para que fosse desenvolvida uma estratégia nacional global para a implementação da Convenção. A Iniciativa Nacional definiu a estratégia nacional para a promoção dos direitos da criança em Portugal e teve como objetivo promover uma cultura de cooperação e criação de redes envolvendo todos os atores públicos e privados neste campo. Tinha previsto o desenvolvimento de um plano de ação, que definiu medidas específicas e estratégias comuns para orientar as atividades de todas as entidades públicas e privadas que trabalham nesta área. A estratégia foi desenvolvida num amplo processo consultivo, envolvendo todos os setores públicos relevantes, sociedade civil, cidadãos em geral, crianças, adolescentes, pais e outros/as cuidadores/as. O planeamento e a coordenação da estratégia estavam sob a responsabilidade do Secretário de Estado Adjunto dos Assuntos Sociais, apoiado por uma equipa interdepartamental para o suporte técnico. Após a eleição de um novo governo em meados de 2011, a estratégia não teve continuidade, apesar das importantes oportunidades que tinha apresentado e, até ao momento, o mecanismo em Portugal de coordenação para a implementação da Convenção não está claramente definido.³³⁹

A Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco atua como um órgão de coordenação especializado em matéria de proteção à criança. Está mandatada para planificar a intervenção do Estado e a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na proteção de crianças e jovens em risco.³⁴⁰ A Comissão Nacional é constituída na dependência conjunta dos Ministérios da Justiça e do Trabalho e da Solidariedade e é formada por representantes dos principais departamentos do Estado em matéria de política de infância e a juventude. Além disso, a Comissão tem representantes das regiões autónomas e das autarquias, da Procuradoria de Justiça e das ONG. O seu mandato compreende, entre outras, participar nas alterações legislativas que respeitem aos direitos da criança, apoiar a criação de equipas interdisciplinares no campo dos direitos da criança e da proteção; realizar auditorias sobre o desempenho dos serviços sociais e de proteção social da criança em diferentes contextos, bem como as atividades relacionadas com a prestação de cuidados alternativos às crianças e relativas a questões de justiça juvenil.³⁴¹

O Relatório de Portugal para o Comité para os Direitos da Criança, de 2011, identificou algumas dificuldades estruturais em relação ao sistema de proteção às crianças. Estas incluem, entre outras, o

338 The Parliamentary Commission for Childhood (Commissione Parlamentare Infanzia) foi criado pela Lei 451/1997 (para mais informação ver: http://www.camera.it/_bicamerali/infanzia/). National Observatory on Childhood and Adolescence (Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) (para mais detalhes, ver por favor <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Istituzionale/Ministero/Organicolligiali/ossinfanzia.htm>). Centre of Documentation and analysis on childhood and adolescence" (Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza), que é o centro de estudo e pesquisa do National Observatory (para mais detalhes, ver: <http://www.minori.it/centronazionale>). National Observatory on Family (Osservatorio Nazionale sulla Famiglia) é um organismo de estudo e investigação, que apoia a definição de políticas de família (para mais detalhes, ver por favor <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it>). Entre as várias experiências e projetos das diversas organizações do Terceiro Setor, vale a pena mencionar o mecanismo de acompanhamento criado pela rede de ONGs entitulado "Grupo de trabalho sobre a Convenção sobre os Direitos da Infância e da Adolescência" (Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza), que monitoriza a implementação da CDC e das recomendações do Comité CDC (para mais detalhes, ver por favor <http://gruppoirc.net>) e a mesa de coordenação nacional, aberta às ONGs e organizações que trabalham na área dos direitos das crianças, "PIDIDA - For the Rights of Childhood and Adolescence Per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza" (para mais detalhes, ver por favor <http://www.infanziaeiritti.it>). (Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza 2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2. Para mais informações: sobre "Parliamentary Commission for Childhood and Adolescence, ver por favor: http://www.camera.it/_bicamerali/nochiosco.asp?pagina=/_bicamerali/leg16/infanzia/home.htm; sobre "National Observatory on Childhood and Adolescence, ver por favor <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Istituzionale/Ministero/Organicolligiali/ossinfanzia.htm>; sobre "Centre of Documentation and analysis on Childhood and Adolescence", ver por favor <http://www.minori.it/centronazionale> (Acedido em Setembro de 2013). Lei 451/1997 Artigo 2, para. 2. Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2013), VI. Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

339 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção: Third and fourth periodic reports of States parties due in 2007, Portugal, CRC/C/PRT/3-4, par. 9-10. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 2.

340 Decreto-Lei 98/1998, Diário da República, 1ª Série-A, Nº 91, 18 Abril 1998.

341 Decreto-Lei 98/98, artigo 1 (2). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 5.

332 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2012 Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Grécia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, p. 3. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 2.

333 Lei 4052/2012, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol. A', No. 41, 1 Março 2012. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

334 Grécia: Lei 3106/2003 sobre a reorganização do sistema nacional de assistência social e outras normas, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol. A' No. 30, 10. Fevereiro 2003. Lei 4052/2012, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol. A', No. 41, 1 Março 2012. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

335 Lei 3961/2011 relativa à alteração da Lei 3126/2003 sobre a responsabilidade penal dos Ministros e outras normas, Official Gazette of the Hellenic Republic, Vol. A' No.97, 29 Abril 2011, Artigo 8. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

336 Lei 4052/2012. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 5.

337 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave. Citado em Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

desafio de assegurar o planeamento e a coordenação eficazes dos processos de definição de políticas e sua implementação. Embora a cooperação entre as forças policiais e os serviços de proteção à criança sejam essenciais a nível local, o Ministério que supervisiona as forças policiais ainda não está representado na Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens. Isso cria um conflito com a premissa de que a coordenação entre esses órgãos é exigida por lei. Além disso, apesar de o mandato da Comissão Nacional prever a sua competência em relação ao planeamento de políticas, ainda assim não existem medidas em vigor que autorizem a Comissão a orientar o planeamento dos ministérios relevantes, em matéria de proteção às crianças³⁴².

“Eu acho que as políticas ainda estão muito dispersas. Parece que cada ministério quer fazer alguma coisa a respeito das crianças.” (Portugal)³⁴³

A coordenação entre as autoridades públicas de diferentes setores e a todos os níveis é essencial e é, igualmente, essencial para a cooperação com parceiros privados. A fraca coordenação acarreta o risco de duplicação dos serviços ou de que alguns grupos não sejam abrangidos pelos serviços. Em Chipre, um estudo de mapeamento sobre o bem-estar infantil evidenciou esses desafios em relação à coordenação dos serviços prestados pelas organizações não-governamentais³⁴⁴.

Na Grécia, observou-se que as necessidades básicas das crianças nacionais e não-nacionais, tais como alojamento, cuidados de saúde e apoio farmacêutico são assegurados, em grande medida, pelas ONG³⁴⁵. A prestação de serviços de assistência social e proteção às crianças, incluindo cuidados alternativos, recai também, em grande parte, sob a responsabilidade de entidades privadas e ONGs, ao passo que a liderança do Estado, o apoio orçamental aos parceiros privados e a prestação de contas é insuficiente.³⁴⁶ Várias ONGs e redes não-estatais na Grécia têm expressado repetidamente a sua preocupação com a fraca cooperação existente com atores estatais. As ONGs que trabalham especificamente com os direitos das crianças pertencentes a grupos étnicos, religiosos, linguísticos e/ou culturais sentiram-se excluídas da relação de cooperação Estado-ONG, como por exemplo, a “Rede de ONGs para o acompanhamento da implementação da Convenção”, criada em 2009 pelo Provedor de Justiça grego. O Comité para os Direitos da Criança recomendou o reforço desta cooperação, tornando-a mais inclusiva e diversificada.³⁴⁷

O elevado número e diversidade de atores estatais e não-estatais envolvidos no planeamento das políticas de salvaguarda dos direitos da criança, na sua implementação e prestação de serviços exigiria medidas mais fortes para a cooperação e coordenação. A coordenação é considerada mais eficaz quando é institucionalizada, com uma liderança claramente atribuída e com um orçamento adequado. A ausência ou fraca coordenação constitui um grande desafio estrutural inibidor da efetiva

342 Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção: Third and fourth periodic reports of States parties due in 2007, Portugal, CRC/C/PRT/3-4. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Protection.1.

343 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, PT12. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 5.

344 Pancypryan Volunteerism Coordinative Council (PVCC) (2010), Mapping the Needs of the Vulnerable Groups, Research funded under the European Year of Combating Poverty and Social Exclusion 2010 by the European Social Fund Unit of the Ministry of Labour and Social Insurance, Consortium: University of Nicosia (Researcher: Cochiou Despina) and the Pancypryan Volunteerism Coordinative Council, Nicosia. Cochiou, D. and Spaneas, S. (2009), Asylum System in Cyprus, A field for social work practice, European Journal of Social Work, 12(4), pp.535-540. Themistokleous, S., Charalambos V., and Michalinos Z., (2012), Immigration and Integration Policies in Cyprus, Opening the Door? Immigration and integration in the European Union, by Vit Novotny, Centre for European Studies. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.4.1.

345 KMOP (2012), GATE: National Report, Greece, under the EU funded project GATE : Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, Atenas, Outubro 2012, p. 27. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

346 Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child, p. 16. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

347 Greek Helsinki Monitor (GHM), Minority Rights Group - Greece (MRG-G), Coordinated Organizations and Communities for Roma Human Rights in Greece (SOKADRE) (2011), Parallel Report on Greece's Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child, p. 18. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 5.

implementação da Convenção. Quando os mandatos institucionais são divididos entre muitas e diferentes instituições a nível central, regional e local, torna-se difícil avaliar o orçamento global destinado às políticas de salvaguarda dos direitos da criança por cada uma dessas instituições, e estabelecer um mecanismo de coordenação para a recolha e análise de dados. Em consequência, a auditoria, o acompanhamento e a avaliação de desempenho das instituições em causa é dificilmente conseguido e o Estado está a perder dados importantes que podem contribuir para as reformas legislativas e políticas. Como os mecanismos de coordenação são centrais para tornar as administrações públicas e de prestação de serviços eficientes em termos de custos/benefício, ao impedir a duplicação e ao apoiar uma utilização equilibrada dos recursos públicos, são essenciais em tempos de crise. Reduzir a coordenação devido a restrições financeiras pode ser considerado contraproducente e potencialmente prejudicial do ponto de vista do investimento focado nos direitos e bem-estar das crianças e para o desenvolvimento sustentável das sociedades.

O que ainda é incipiente ou ausente na ampla área de política de implementação da Convenção para os Direitos da Criança foi, entretanto, criado no domínio anti-tráfico, apesar de o grupo-alvo de políticas de combate ao tráfico ser em muito pequena escala por comparação com o grupo-alvo das políticas de salvaguarda dos direitos da criança, com todo o seu potencial de investimento social. Diferentes tipos de mecanismos de coordenação envolvendo ministérios relevantes e as autoridades públicas, bem como representantes de ONGs, da sociedade civil e prestadores/as de serviços foram estabelecidos na maior parte dos países estudados no âmbito do projeto IMPACT. Em Itália, uma Comissão Interministerial para o apoio às vítimas de tráfico, violência e exploração estava em vigor, mas foi suspensa em 2013³⁴⁸.

Em Chipre, um Grupo Multidisciplinar de Coordenação contra o Tráfico de Seres Humanos, está encarregue de tomar todas as medidas necessárias para o combate ao tráfico e exploração e para a proteção das vítimas. O Coordenador Nacional Anti-tráfico é o diretor do Grupo de Coordenação Multidisciplinar. O Grupo proporciona um enquadramento para a cooperação entre todas as entidades governamentais e não-governamentais competentes³⁴⁹.

Na Grécia, o Comité Especial ad hoc Contra o Tráfico de Seres Humanos constitui uma plataforma para a cooperação de representantes dos Ministérios da Justiça, Finanças, Interior, Relações Exteriores, Saúde e a Solidariedade Social, Trabalho e Proteção Social, bem como da Educação. O Comité adotou um Plano Nacional de Ação contra o Tráfico e Contrabando de Seres Humanos em 2004 para orientar a implementação coordenada de medidas de combate ao tráfico. O Plano Nacional não foi, contudo, promulgado³⁵⁰.

Em Portugal, foi criado, em 2008, o Observatório do Tráfico de Seres Humanos³⁵¹. Em junho de 2013, foi criada a Rede Nacional de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico³⁵². Coordenado pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, a Rede é composta por instituições relevantes que operam nos níveis central e local e organizações não-governamentais. Pretende constituir-se como uma plataforma de cooperação e partilha de informação para melhorar a prevenção do tráfico e para

348 Itália, Decreto do Presidente n° 102 de 14 de Maio de 2007, Artigo 1. The Committee was suspended in June 2013. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2009(b)), Child Trafficking in the European Union, Challenges, perspectives and good practices, Vienna. Caritas Italiana, Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza (2013), Anticipazioni su Punto e a Capo Sulla Tratta, Presentazione del 1° rapporto sulla tratta delle persone e grave sfruttamento. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália: Capítulo 4.4.3.

349 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 5.

350 Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2008), Thematic Study on Child Trafficking, Agosto 2008, pp. 15-17. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.4.4.

351 Lei 229/2008. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.4.

352 Protocolo relativo à criação da Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico (RAPVT), disponível em: http://www.iacrianca.pt/images/stories/noticias_claudia/protocolorapvt.pdf (acedido em Setembro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.4.

a identificação, encaminhamento, proteção e reinserção das pessoas. Também se preocupa com a recolha de dados e com o desenvolvimento de estratégias conjuntas e com a formação. A Rede promove uma abordagem multidisciplinar, envolvendo métodos jurídicos, psicológicos e sociais.³⁵³

Estes exemplos de coordenação no contexto anti-tráfico sugerem que os obstáculos para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação eficazes não é uma questão de competência técnica. Pode estar relacionada, no entanto, com uma consciência limitada da importância estratégica de investir em política coordenada sobre os direitos da criança e, nos países em que há falta de coordenação, a atribuição de uma prioridade política baixa aos direitos da criança.

FRAGILIDADE DOS DADOS DE BASE

Indicadores confiáveis e atualizáveis relativos aos direitos da criança são fundamentais para garantir que o planeamento e implementação de políticas são baseados no conhecimento e nas evidências. Constituem uma condição prévia para a avaliação e monitorização, que por sua vez são necessárias para orientar os processos de reforma e medição de progresso. No entanto, os países estudados pelo projeto IMPACT debatem-se - em diferentes graus - para fornecer estatísticas oficiais e dados desagregados.

Em Chipre, não existem mecanismos sistemáticos de recolha e análise de dados quantitativos e qualitativos. Como resultado, os dados e indicadores relativos à temática dos direitos da criança e da proteção dificilmente estão disponíveis em áreas como a das crianças privadas de cuidados familiares, crianças migrantes e crianças refugiadas. Deste modo, em Chipre não pode ser alcançada uma análise confiável da situação destes grupos de crianças. Está em falta esta importante base para o planeamento de políticas e processos de tomada de decisão, e para o desenvolvimento de serviços direcionados, bem como para a monitorização e avaliação.³⁵⁴

Em Itália, a fragmentação institucional está também refletida nos mecanismos de recolha de dados. A nível central, existem várias instituições envolvidas na recolha de dados sobre as crianças migrantes não acompanhadas, incluindo cidadãos da UE, crianças requerentes de asilo e crianças vítimas de tráfico e exploração. Incluem o Ministério do Interior, a Direção-Geral de Imigração e Políticas de Integração, do Ministério do Trabalho e Políticas Sociais, e o Departamento de Igualdade de Oportunidades, ao passo que as competências estão também divididas entre os níveis central, regional e local da administração pública. A metodologia para a recolha de dados, no entanto, ainda não está padronizada e há discrepâncias significativas na capacidade dos mecanismos regionais na recolha de dados. Além disso, os registos de pedidos de asilo a nível ministerial não são considerados confiáveis e atualizáveis. Os dados recolhidos não são, portanto, comparáveis nem são difundidos de forma consistente nem estão acessíveis ao público.³⁵⁵

Em Portugal, a ausência de um sistema integrado de recolha de dados e de pesquisa tem sido realçado, em especial, no contexto da proteção às crianças. Seria necessária uma metodologia comum para alcançar uma sistemática recolha e análise de dados estatísticos a partir das organizações com atividades neste domínio, incluindo as comissões de proteção de crianças a nível local, diferentes

353 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.4.

354 Comissário para a Proteção dos Direitos da Criança, 2011, p. 33. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.1.

355 Ver: Save the Children Itália (2010), *Minori stranieri in Italia, Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2011), *Consideração dos relatórios apresentados pelos Estados membros ao abrigo do artigo 44º da Convenção, Observações Finais: Itália, CRC/C/ITA/CO/3-4*. Entrevistas com Interlocutores/as-Chaves GOV, IT 01; GOV, IT 09. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.3.1.

forças policiais, órgãos judiciais, serviços de segurança social, serviços de saúde e a rede de escolas, bem como a Provedoria de Justiça.³⁵⁶

Devido à deficiente base de dados, não existe informação relevante para a identificação dos grupos mais marginalizados e excluídos e uma avaliação e monitorização das situações. No entanto, a informação seria essencial para orientar o desenvolvimento de medidas destinadas especificamente a esses grupos e para promover a sua inclusão.

Este capítulo abordou os desafios estruturais inerentes às administrações públicas. Estes desafios estruturais - que foram identificados em diferentes graus nos quatro países - representam obstáculos para a efetiva implementação prática de uma política de direitos da criança. Estes obstáculos criam padrões de ineficiência que podem comprometer o impacto de setores inteiros da administração, em detrimento das crianças e das sociedades em causa. Em alguns contextos, estão a ser negligenciadas bases importantes para se proceder a uma reforma significativa. Essas bases incluem promover um diálogo consultivo com as autoridades a nível local e os profissionais de primeira linha, a fim de sujeitar as decisões tomadas pelo governo a nível central a um "teste" no que se refere à sua adequação à realidade local; gerar bases de dados qualitativos e quantitativos fiáveis para orientar os processos para uma reforma política sensata; e capitalizar a experiência e a experiência adquirida a partir de iniciativas positivas e inovadoras.

Ao inibir a efetiva implementação da Convenção e criando disparidades locais e regionais, estes desafios estruturais têm implicações no risco de exploração e tráfico. A gestão eficaz da administração pública é uma condição prévia para a maximização dos resultados para as crianças e para as sociedades, ainda que com recursos públicos reduzidos. Em tempos de crise financeira e económica esta noção fundamental é vital. Em alguns contextos nacionais e locais, iniciativas estão em curso para identificar e enfrentar os desafios estruturais e as ineficiências. Seria importante alargar essas iniciativas e garantir a sua implementação prática de forma sustentável e eficaz, como uma pré-condição para uma maior eficácia das políticas contra a exploração infantil e o tráfico.

E. O DESAFIO DE ALCANÇAR A CONFORMIDADE: INFRAÇÕES CONTRA OS DIREITOS DAS CRIANÇAS NÃO-NACIONAIS

Os relatórios nacionais do projeto IMPACT recolheram evidência de casos em que a conformidade com normas e padrões internacionais não foi ainda alcançada. Como evidenciado nesta secção, os estudos e relatórios emitidos por ONGs internacionais expressam sérias preocupações relativamente a denúncias de violações contra os direitos das crianças, particularmente na Grécia mas também em Itália. As infrações contra os direitos das crianças foram relatadas relativamente a crianças nacionais e não nacionais. Este capítulo concentra-se em alegações relativamente a casos de crianças migrantes e requerentes de asilo, enquanto os casos de exclusão e discriminação de crianças nacionais foram já discutidos no Capítulo 5.b.

DETENÇÃO DE IMIGRANTES EM CONDIÇÕES INADEQUADAS

Na Grécia, é comum a prática de deter sistematicamente os migrantes indocumentados, incluindo crianças desacompanhadas e famílias. A detenção de imigrantes prevê um período inicial de seis

356 Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.1.

meses e pode ser prorrogado até 18 meses. Isto aplica-se não só aos imigrantes indocumentados que aguardam deportação, mas também aos requerentes de asilo que aguardam a aprovação do seu pedido e a crianças para as quais alojamento alternativo não está disponível. Como os centros de detenção de imigrantes têm estado sobrelotados, os migrantes são ocasionalmente libertos com uma ordem de expulsão que lhes proporciona mais 30 dias de residência legal no país antes de retornarem ao país de origem. Foram criados centros de detenção adicionais como centros de "pré-remoção", com capacidade até 10.000 pessoas.³⁵⁷

Devido à limitação dos recursos financeiros, o número de vagas para acolhimento de crianças desacompanhadas é insuficiente e muitas crianças indocumentadas são mantidas em detenção juntamente com adultos, por vezes por longos períodos de tempo e, muitas vezes, em condições desumanas, de sobrelotação e falta de higiene. Estas condições estão em contradição com o direito internacional e nacional que regulamenta o acolhimento dos requerentes de asilo.³⁵⁸

A detenção de imigrantes é ordenada pela polícia. A decisão em si não é sujeita a revisão judicial automática, mas as decisões sobre o prolongamento da detenção são-no. A revisão automática não é feita, contudo, caso a caso. Os migrantes podem opor-se à sua detenção, mas têm de apresentar a objeção por escrito e em grego. A interpretação e apoio jurídico não são garantidos e quase não estão disponíveis. As crianças desacompanhadas podem opor-se à detenção perante o Presidente, o tribunal de primeira instância da região em que a criança é detida ou o juiz competente desse tribunal. Estes procedimentos estão a tornar praticamente impossível a apresentação de uma oposição.³⁵⁹

À luz das múltiplas violações contra os direitos das crianças migrantes e de relatórios sobre violações dos direitos humanos, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos determinou, em 2011, que o retorno dos requerentes de asilo da Bélgica para a Grécia, ao abrigo do Regulamento Dublin II, estava a violar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (artigo 3.º). Em resposta a esta decisão, a maioria dos Estados-Membros da UE deixaram de transferir crianças requerentes de asilo de volta para a Grécia.³⁶⁰

VIOLÊNCIA ÀS MÃOS DE FUNCIONÁRIOS DO ESTADO

Na Grécia, crianças desacompanhadas entrevistadas pela Human Rights Watch afirmaram ter experienciado maus-tratos e violência às mãos de agentes do Estado grego, incluindo a polícia, polícia portuária, guarda costeira ou guarda fronteiriça. As crianças testemunharam que assistiram a espancamentos e execuções simuladas de crianças não acompanhadas e outros migrantes em território

357 Grécia, Lei 3907/2011, Artigo 30. Conselho para os Direitos Humanos (2013), Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, Addendum, Mission to Greece, 18 Abril 2013, A/HRC/23/46/Add.4, p. 11. Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

358 KMOP (2012), GATE: National Report, Greece, under the EU funded project GATE : Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, Atenas, Outubro 2012. Human Rights Watch (2012), World Report 2012, Events of 2011, USA, p.447. Centro para a Lei Constitucional Europeia, Rede Europeia das Migrações (2009), Policies on Reception, Return and Integration Arrangements for, and Numbers of, Unaccompanied Minors, An EU comparative study, Report on Greece (in Greek), p.22. Medecins Sans Frontieres (2010), International Activity Report 2010. Human Rights Watch (2013), Turned Away, Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece, p.8. Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, GR05. Lei 3907/2011, sobre a criação de um Serviço de Asilo e de Primeiro Acolhimento, transposição para a legislação grega das disposições da Diretiva 2008/115/EC "sobre normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular " e outras disposições", Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.7. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.1.1.

359 GR: Lei 3386/2005, Artigo 76. Lei 3907/2011, Artigo 30. Conselho para os Direitos Humanos (2013), Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, Addendum, Mission to Greece, 18 Abril 2013, A/HRC/23/46/Add.4, p. 13-14. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

360 Conselho para os Direitos Humanos (2013), Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, Addendum, Mission to Greece, 18 Abril 2013, A/HRC/23/46/Add.4, p. 16. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

grego. As denúncias de casos em que a polícia agrediu e maltratou pessoas migrantes, incluindo crianças, também foram relatadas após a visita à Grécia do Relator Especial da ONU sobre a Tortura, em 2010. Um mecanismo especial para reportar queixas em casos de violência e violações dos direitos humanos de crianças migrantes não está em vigor e os mecanismos de queixa principais são de difícil acesso para as crianças migrantes que entram na Grécia. Não há nenhuma resposta oficial para exigir a responsabilidade dos funcionários e autoridades e os casos relatados não foram investigados.³⁶¹ Alegações de maus-tratos a crianças desacompanhadas que chegam à costa italiana, por parte da polícia ou de funcionários de imigração, foram também relatados por Itália.³⁶²

RECUSA DE ENTRADA, EXPULSÕES E DEPORTAÇÕES

Tem sido relativamente comum, na Grécia, a deportação de crianças desacompanhadas, sem colocar em prática as garantias exigidas, tais como uma avaliação do melhor interesse da criança, a averiguação do paradeiro da família e o garantir de que a criança recebe os cuidados adequados aquando do seu retorno ao país de origem.³⁶³ Ao longo de 2007 e nos primeiros seis meses de 2008, foram emitidas 12.904 ordens de deportação para crianças acompanhadas e desacompanhadas, das quais 2.599 se concretizaram. Tanto o Provedor de Justiça grego como a Comissão Nacional para os Direitos Humanos pediram ao Governo da Grécia para que cessasse a deportação de crianças e, em vez disso, levar a cabo os procedimentos adequados para o seu retorno seguro para os seus países de origem, quando isso fosse do seu superior interesse.³⁶⁴

Por lei, o retorno ou o afastamento de uma criança indocumentada que se encontre desacompanhada exige que sejam tomados em consideração os seus superiores interesses e que seja prestada assistência que garanta que a criança encontrará, aquando do seu regresso, um familiar, uma pessoa responsável ou uma entidade de acolhimento adequada.³⁶⁵ A proibição legal da deportação de crianças não-nacionais só se aplica a crianças que sejam requerentes de asilo, que foram reconhecidas como refugiadas, que têm pais ou responsáveis que residam legalmente na Grécia ou que tenham estado em conflito com a lei e tenham sido condenadas por um Tribunal Juvenil. Crianças desacompanhadas não abrangidas por estas categorias não estão, portanto, efetivamente protegidas contra a deportação.³⁶⁶ Um sistema eficaz de acompanhamento do afastamento e deportação de na-

361 Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece, pp. 20-24. Conselho para os Direitos Humanos (2013), Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, Addendum, Mission to Greece, 18 Abril 2013, A/HRC/23/46/Add.4, pp 22-24. Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2011), Separated Asylum-seeking Children in the European Union Member States, Comparative Report, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, pp. 72-73. Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1. e Capítulo 5.

362 Amnistia Internacional (2006), Invisibili, Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia, Torino, EGA. Amnesty International (2007), Dodici mesi dalla parte dei minori migranti detenuti all'arrivo in Italia, Rome. Save the Children Italia (2009), Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa, Roma. Save the Children Italia (2009), L'accoglienza dei minori via mare. Rapporto finale di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Roma. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.3.1.

363 Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece. Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2002), Summary Record of the 754th Meeting, CRC/C/SR.754, 13 Setembro 2002, par. 48. Comissão da ONU para os Direitos Humanos (2006), Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Juan Miguel Petit, Mission to Greece, E/CN.4/2006/67/Add.3, 27 Março 2006, par. 35. George Moschos (2005), Keynote Speech, Council of Europe Regional Conference on "Migration of Unaccompanied Minors: Acting in the Best Interests of the Child," 27-28 Outubro 2005, MG-RCONF (2005) 27e, p. 27. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

364 The Greek Ombudsman (2005), Special Report: Administrative Detention and Deportation of Alien Minors, Atenas, Outubro 2005, pp. 25-35. Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece. Comissão Nacional dos Direitos Humanos (2007), Observations Regarding the Issue of Unaccompanied Minors, 15 Fevereiro 2007. Comissão Nacional dos Direitos Humanos, Report 2006: Resumo em Inglês, Março 2007. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

365 Lei 3907/2011, sobre a criação de um Serviço de Asilo e de Primeiro Acolhimento, transposição para a legislação grega das disposições da Diretiva 2008/115/EC "sobre normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular e outras disposições", Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A', No.7. Artigo 25. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

366 Grécia, Lei 3386/2005, Artigo 79. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

cionais de países terceiros não está em vigor, embora tenha sido previsto por lei.³⁶⁷ Um procedimento para a repatriação assistida só é disponibilizado a comprovadas vítimas de tráfico, o que implica um tratamento diferenciado para os diferentes grupos de crianças, em razão do seu estatuto.

Em Itália, a lei proíbe a expulsão de crianças não acompanhadas nacionais de países terceiros. Exceções são possíveis mediante uma ordem do Tribunal Juvenil por razões relacionadas com a ordem pública e a segurança do Estado, e quando os pais da criança estão em processo de expulsão.³⁶⁸ A lei, no entanto, não protege eficazmente as crianças desacompanhadas da recusa de entrada, quando uma criança é identificada num posto fronteiriço ou imediatamente após a entrada.³⁶⁹ A Lei de Imigração legitima a recusa de admissão na fronteira ou expulsão das crianças, prevendo que essas decisões têm de ser implementadas de uma forma que tenha em consideração as condições pessoais da criança. A lei não indica a forma como as condições devem ser avaliadas e sobre os procedimentos e salvaguardas a serem adotados.³⁷⁰ Estas disposições, no âmbito da Lei de Imigração não estão em conformidade com as normas internacionais e não são coerentes com outras leis nacionais, especialmente com o direito de requerer asilo concedido nos termos da Constituição. A recusa de entrada e a expulsão de crianças não são, portanto, consideradas lícitas, nem em casos individuais nem em casos coletivos.³⁷¹

Em maio de 2009, a Itália implementou uma política de “push-back” e começou a interceptar barcos com migrantes em águas internacionais e a forçá-los a voltar para a Líbia, de onde haviam embarcado, sem verificar se alguns dos migrantes eram refugiados, requerentes de asilo, mulheres grávidas, crianças desacompanhadas ou vítimas de tráfico. Em fevereiro de 2012, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos condenou a Itália por estas expulsões coletivas, que expuseram as pessoas a tratamento desumano e degradante na Líbia ou nos seus países de origem. Apesar da decisão do Tribunal Europeu, a Human Rights Watch informou que, mais recentemente, ocorreram graves violações dos direitos da criança, com funcionários portuários italianos dos portos do Adriático a não admitirem crianças no território e a não fornecerem o acesso a informação sobre os seus direitos.³⁷²

Muitas das práticas relatadas nesta secção constituem uma violação das normas internacionais, europeias e nacionais. Os medos que estas levam a crianças migrantes constituem um fator de dissuasão para que as crianças entrem em contato com as autoridades e para requererem asilo. Na Grécia, a grande maioria das crianças migrantes não acompanhadas são, portanto, consideradas como vivendo nas ruas e em risco de exploração e tráfico. À entrada em solo grego e, muitas vezes, por longos períodos de tempo, não há garantias de que as necessidades básicas das crianças sejam atendidas e que os seus direitos humanos são salvaguardados.³⁷³

Estudos e relatórios salientam a importância da construção de uma relação de confiança entre as

367 Lei 3907/2011, sobre a criação de um Serviço de Asilo e de Primeiro Acolhimento, transposição para a legislação grega das disposições da Diretiva 2008/115/EC “sobre normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular e outras disposições, Official Gazette of the Hellenic Republic Vol A’, No.7. Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (2012), Annual Report 2012, Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2012, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, p. 55. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 4.3.1.

368 Lei da Imigração Artigo 13, para.1, Artigo 19, para. 2, Artigo 31, para. 4.

369 Lei da Imigração Artigos 10 e 14. Rozzi, E. (2008), The situation of EU and non-EU separated children in Italy, E-Migrinter, No.. 2, pp. 13-26, 2008.

370 Lei 129/2011, completa a transposição das Diretivas 2004/38/EC e 2008/115/EC, que altera a Lei da Imigração, Artigo 19, para. 2 bis. Ver também: Savio, G. (2011), La nuova disciplina delle espulsioni dopo la legge 129/2011, disponível em: <http://www.meltingpot.org/La-nuova-disciplina-delle-espulsioni-dopo-la-legge-129-2011.html#.UbsvDZVbWbk> (acedido em Junho de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.3.1.

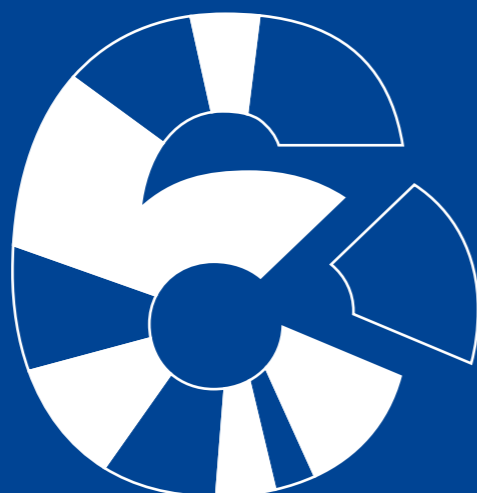
371 Entrevistas com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 07. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.3.1.

372 Human Rights Watch (2013), Turned Away, Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.3.1.

373 Human Rights Watch (2012), Periodic Review of Greece, p. 8. Citado em: Relatório Nacional IMPACT Grécia, Capítulo 4.1.1.

crianças e as autoridades do Estado como uma condição prévia essencial para a identificação de crianças que foram expostas à exploração e ao tráfico, para permitir às autoridades a disponibilização de serviços de apoio, fazendo com que as crianças aceitem tais serviços e obtendo os seus testemunhos para investigação, se for esse o caso. Sempre que esta confiança for minada por comportamentos inadequados e ilegais por parte de funcionários do Estado, reduzem-se, de forma significativa, as hipóteses de apoiar as crianças no exercício dos seus direitos e no usufruto de serviços adequados.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



Um objetivo central do projeto IMPACT passava por testar a hipótese de que o fortalecimento da implementação da Convenção para os Direitos da Criança contribuirá para a prevenção da exploração infantil e do tráfico e para a proteção das crianças em risco. Procurou-se compreender as correlações entre o estágio e a qualidade da implementação e a vulnerabilidade das crianças à exploração e tráfico. As “variáveis IMPACT” orientaram a análise nos quatro países envolvidos. Analisou-se, por meio de exemplos selecionados de cada um dos quatro países, o nível de abrangência, adequação, eficácia e conformidade das legislações nacionais, das políticas e das práticas, bem como a sua coerência em todos os setores.

Através da discussão seletiva apresentada nesta análise transnacional, conclui-se que as estruturas e os sistemas nacionais em vigor nos quatro países não fornecem ainda uma base suficientemente forte para que medidas anti-tráfico possam ser consolidadas. Foram identificadas lacunas principalmente no que diz respeito a duas questões: a) os sistemas nacionais de proteção não estão ainda suficientemente preparados para prevenir a exploração e o tráfico e para proteger as crianças em risco; e b) os sistemas nacionais de proteção ainda não foram efetivamente integrados em estratégias mais amplas para a implementação da Convenção. Embora se considere que as leis e políticas nacionais oferecem uma margem de ação suficiente em todos os quatro países, a conclusão geral é que essas leis e políticas não estão a ser implementadas, na prática, de forma consistente. Lacunas de implementação continuam a criar um contexto no qual as crianças são mais vulneráveis à exploração e ao tráfico.

A NECESSIDADE DE FORTALECER OS SISTEMAS NACIONAIS DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS

Foram identificados exemplos que permitem afirmar que as crianças são consideradas vulneráveis à exploração e ao tráfico porque os sistemas de proteção à criança nacional não estão a funcionar de forma eficaz. Há uma falta de procedimentos padronizados e de mecanismos de referência para crianças em risco e crianças vítimas. Na ausência de tais procedimentos e mecanismos, as crianças podem não ser identificadas como estando em risco, podem não ser corretamente identificadas como vítimas de tráfico, podem não ser encaminhadas para serviços de apoio, ou serviços podem não ser disponibilizados de acordo com padrões mínimos de qualidade.

Avaliar o melhor interesse das crianças, ouvi-las e levar em conta as suas opiniões em processos de tomada de decisão é fundamental para o desenvolvimento de políticas, procedimentos e serviços que sejam apropriados para cada um dos rapazes e cada uma das raparigas, individualmente considerados. A determinação do melhor interesse da criança deve ser baseada no caso individual e na



avaliação das necessidades, tendo em consideração a situação atual da criança, a sua história e as suas aspirações para o futuro. Os métodos e ferramentas para orientar e formalizar esses procedimentos variam entre os quatro países e são totalmente inexistentes em alguns contextos. Quando os sistemas nacionais de proteção à criança não conseguem pôr em prática procedimentos padronizados, a sua eficácia é prejudicada de forma significativa.

PROMOVER A INCLUSÃO E OS SERVIÇOS PELA VALORIZAÇÃO DAS DIVERSIDADES

Afirmou-se também que as crianças são consideradas vulneráveis à exploração e ao tráfico porque as leis e políticas nacionais não são implementadas de uma forma inclusiva. Embora muitas leis, relativas às crianças, de todos os quatro países considerados, sejam inclusivas e se apliquem a cada criança dentro do território, nem sempre elas são implementadas de forma inclusiva. Alguns grupos de crianças são afetados pela marginalização e exclusão, tratamento diferenciado em razão do estatuto ou discriminação. Para alguns grupos de crianças, barreiras práticas ou administrativas representam obstáculos no acesso aos serviços e ao exercício dos seus direitos.

Há serviços de proteção à criança inclusivos, dirigidos a todas as crianças, incluindo crianças migrantes, crianças desacompanhadas e crianças vítimas de tráfico, independentemente do seu estatuto e dos desafios que enfrentam. Registou-se, porém, a preocupação de que a inclusão levou, em alguns contextos, a uma generalização dos serviços, que nem sempre conseguem levar em consideração a situação individual da criança e as suas necessidades.

A promoção de serviços de proteção à criança inclusivos oferece oportunidades para reduzir o risco de que as crianças sejam excluídas em razão de seu estatuto. No entanto, é também importante para dotar um sistema nacional de proteção à criança com conhecimentos, capacidades e competências especializadas, que vão valorizar a diversidade das crianças e as suas necessidades específicas. Muitos casos de exploração e tráfico, especialmente quando estão envolvidas crianças não-nacionais, são altamente complexos e é necessário que esteja disponível conhecimento especializado em diversas áreas: proteção às crianças, questões sociais, direito criminal, migrações, tradução e mediação cultural.

Apesar da tendência de promulgar leis inclusivas, a definição de políticas e as práticas ainda são fortemente orientadas para diferentes “categorias” de crianças, tais como crianças desacompanhadas requerentes de asilo, crianças migrantes no contexto da UE e crianças vítimas de tráfico. Mandatos institucionais e mecanismos de referência para estes grupos de crianças específicos foram definidos em alguns países. Sempre que não existam vínculos efetivos entre mecanismos de referência para diferentes grupos de crianças, como foi relatado por Itália, há claramente um risco de que o estatuto da criança se torne um factor determinante para o tipo de resposta oferecida e possa substituir a avaliação da situação individual da criança e das suas necessidades. O estatuto de uma criança é definido principalmente pelo seu estatuto de imigrante e pelo seu estatuto enquanto vítima de um crime específico. O enfoque no estatuto e na identificação acarreta o risco de criar padrões diferentes para diferentes grupos, deixando excluídos alguns grupos de crianças.

PROMOVER A COERÊNCIA ENTRE AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E O REGIME DE IMIGRAÇÃO

Em muitos contextos, as crianças são impedidas de usufruir dos seus direitos devido ao seu estatuto de imigrante. A forma como a política de imigração é operacionalizada por alguns dos países não é coerente com a premissa de proteger todas as crianças no território. O estudo reuniu evidências que permitem afirmar que as crianças não-nacionais estão desproporcionalmente em maior risco de não exercer plenamente os seus direitos. Em graus variados, nos quatro países, as crianças enfrentam obstáculos no acesso aos serviços básicos e estão em risco de marginalização e exclusão, bem de infrações e violações dos seus direitos. Isso aplica-se especialmente às crianças indocumentadas, mas também aos filhos de migrantes no contexto da UE, a nacionais de países terceiros e a requerentes de asilo. Todas estas situações são consideradas como potenciadoras da vulnerabilidade das crianças à exploração e ao tráfico.

PROMOVER A EFICIÊNCIA INVESTINDO EM PREVENÇÃO

O estudo constatou que, em alguns dos países, os/as prestadores/as de serviços de proteção às crianças estão preocupados com o impacto dos cortes orçamentais na sua capacidade de oferecer um pacote completo de serviços de prevenção e proteção. Quando os recursos são escassos, os profissionais podem ter que se focar, cada vez mais, na resposta aos casos mais graves e angustiantes. A prevenção é, porém, considerada mais eficaz e eficiente do que a resposta aos casos em que as crianças já tenham sido expostas à violência, abuso ou negligência e necessitam de tratamento prolongado. Essa limitação pode levar serviços de proteção às crianças a cair numa “armadilha de ineficiência”, onde os serviços se esforçam para responder a casos de violência que estes falharam em prevenir ou identificar inicialmente. Isto tem implicações não apenas para a segurança imediata, a saúde e o bem-estar das crianças em questão, mas provavelmente também para o seu desenvolvimento a longo prazo e para a sociedade em geral.

INTEGRAR OS SISTEMAS NACIONAIS DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS EM ESTRATÉGIAS MAIS AMPLAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO

Os sistemas nacionais de proteção à criança não consistem apenas na estrutura normativa prevista nas leis e políticas nacionais. Compreendem também todas as medidas e estruturas que são postas em prática, a fim de implementar essas leis e políticas, de monitorizar e avaliar o impacto sobre as crianças e as sociedades, e de responsabilizar as instituições públicas e os seus parceiros privados. Os sistemas nacionais de proteção à criança precisam de se relacionar e de se coordenar de forma eficaz com os setores políticos que não estão diretamente envolvidos na proteção, mas que são relevantes para a implementação da Convenção para os Direitos da Criança, de forma mais ampla. Ao analisar a forma como os estados abordam estas questões, o projeto IMPACT identificou lacunas significativas.

Os estados não foram ainda bem-sucedidos em pôr em prática um quadro estrutural no qual os sistemas nacionais de proteção às crianças possam operar de forma eficaz. Uma coordenação global e um planeamento estratégico que integre as políticas setoriais numa estratégia consolidada para a implementação da Convenção não estão implementados, foram suspensos ou não estão em pleno funcionamento. Deve ser dada mais atenção ao planeamento estratégico e à coordenação como condição prévia para a construção de sistemas eficazes, incluindo em tempos de crise.



O projeto revelou vários problemas estruturais que inibem o funcionamento eficaz das administrações públicas. Em alguns países, a descentralização leva a um alto grau de fragmentação dos mandatos institucionais. A delegação de competências para os níveis regional e local coloca desafios ao garantir de níveis de implementação comparáveis e ao garantir da responsabilização de todos os atores envolvidos. O estúdio e a qualidade da implementação são caracterizados por disparidades regionais e locais. Na ausência de uma estratégia unificada para a cooperação com os/as prestadores/as de serviços privados/as, existem casos de duplicação e lacunas nos serviços, deixando alguns grupos de crianças com pouco acesso a apoio. Em consequência, os direitos das crianças não estão salvaguardados de forma consistente em todos os países criando, assim, padrões diferenciais e possíveis casos de exclusão e de discriminação.

Além disso, diálogo, comunicação e cooperação limitadas entre os níveis central, regional e local do Estado comprometem o processo de implementação. A experiência, conhecimento e recomendações das autoridades locais e dos profissionais de primeira linha não estão a ser capitalizados de forma sistemática para inspirar o planeamento professado a nível central. O planeamento das políticas não é consubstanciado por dados fiáveis e desagregados, uma vez que mecanismos de recolha de dados não foram ainda estabelecidos de forma consistente para os principais indicadores dos direitos da criança.

O projeto identificou - em diferentes graus nos quatro países - muitos exemplos de políticas que foram planeadas e implementadas através de iniciativas ad hoc ou baseadas em projetos. Estas são limitadas no tempo e no seu âmbito e não são necessariamente elevadas a escalas mais globais, mesmo quando são consideradas fundamentais e bem-sucedidas. Considerando que os projetos individuais são úteis para responder a situações de mudança e tendências emergentes, as lições aprendidas e os resultados das avaliações de projetos devem ser tidas em conta para estratégias sustentáveis e de longo prazo para o planeamento e implementação de políticas.

“Temos que avaliar se as medidas têm um impacto. Sem isso, é inútil. E a avaliação é sempre deixada de lado, sempre!” (Portugal)³⁷⁴

Embora as preocupações orçamentais estejam a dificultar a implementação efetiva da Convenção, o projeto revelou que os desafios estruturais na forma como as administrações públicas trabalham comprometem os resultados e os benefícios para as crianças e para a sociedade. Tornar o trabalho das administrações públicas mais eficaz constitui um imperativo dos direitos humanos, particularmente em tempos de crise económica e financeira.

Os desafios de implementação apresentados nesta publicação são comumente conhecidos. Como evidenciado pelas entrevistas realizadas para este estudo e por relatórios relevantes, as autoridades e os profissionais estão cientes de que as políticas de salvaguarda dos direitos da criança não estão a ser implementadas de forma eficaz. Os relatórios nacionais do projeto IMPACT identificaram iniciativas individuais para promover reformas, mas uma estratégia global para a mudança não foi identificada em nenhum dos quatro países.

“Há uma incapacidade administrativa para implementar as existentes [políticas] ... Digo isto em relação aos relatórios dos últimos 2-3 anos em que não há referências ... a deficiências na legislação. As suas observações principais são a falta de melhorias e a incapacidade da administração para

374 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, PT05. Capítulo 4. Proteção.3.

implementar a legislação de forma eficaz”. (Chipre)³⁷⁵

“...todas as convenções...não são...aplicadas na prática. Se estas pudessem ser aplicadas pelo menos num primeiro nível. ... Como a legislação não é aplicada, não é eficaz.” (Grécia)³⁷⁶

“...a legislação italiana é boa em termos de conformidade, mas há sérios problemas em relação à sua implementação. O Comité CDC recomenda sempre aumentar o nível de implementação das leis existentes sobre esta matéria.” (Itália)³⁷⁷

“O ponto principal é que estamos avançados, bastante avançados no que diz respeito à descrição dos direitos das crianças...mas isso não se reflete na organização concreta de serviços, que devem ser capazes de permitir a implementação dos direitos. Esta é uma lacuna geral, (...) mas é realmente consistente em alguns campos.” (Itália)³⁷⁸

“Temos leis fantásticas!...Eu não acho que nos falte legislação. Acho que falta implementação... Há um enorme, enorme fosso entre o plano teórico e o plano prático.” (Portugal)³⁷⁹

O projeto concluiu que é uma prioridade urgente fortalecer a capacidade dos estados para implementar as leis e políticas existentes de uma forma que seja inclusiva, adequada e eficaz. Recomenda que seja dada mais atenção à coerência das políticas em todos os setores da administração pública e a assegurar não só que as leis e políticas sejam compatíveis com a Convenção, mas também que a forma como são aplicadas na prática o seja.

O CARÁTER PROGRAMÁTICO DA CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

Os resultados do projeto IMPACT sugerem que os direitos da criança estão a ser abordados de forma fortemente legalista e administrativa. A Convenção para os Direitos da Criança é, no entanto, muito mais do que um documento legal. A Convenção tem um carácter programático, que expande a noção de direitos para uma compreensão mais holística da pessoa. Promove uma compreensão da criança, não apenas como uma pessoa vulnerável com necessidade de proteção, mas também como uma pessoa detentora de direitos e como cidadão que contribui para a sociedade com as suas capacidades. Orienta a avaliação dos direitos e necessidades da criança em todos os aspetos enquanto pessoa. Está relacionada com os aspetos sociais e económicos, com a saúde e a educação, com o desenvolvimento de competências e capacidades, e com a participação sociopolítica da criança³⁸⁰. Quando os direitos consagrados no âmbito da Convenção são compreendidos não só artigo por artigo, mas também de forma holística, podem orientar os/as decisores/as políticos/as e os profissionais no desenvolvimento de abordagens mais sistémicas para o planeamento das políticas de salvaguarda

375 Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, CY03. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Chipre, Capítulo 4.1.3.

376 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, GR05. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Grécia, Capítulo 2.

377 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, IT 08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

378 Entrevista com Interlocutores/as-Chave ORG, IT 03. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 2.

379 Entrevista com Interlocutores/as-Chave GOV, PT05. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção.1

380 Costella, Pippo (1998), Diritti dell'infanzia e processi di sviluppo, Note per la formulazione di una strategia di cooperazione internazionale fondata sui diritti dell'infanzia, Arci Cultura e Sviluppo, Roma, pp. 3-4.

dos direitos da criança e sua implementação. Os dados recolhidos pelo projeto IMPACT sugerem que essa compreensão e visão se podem perder na implementação.

A Convenção dá orientação aos responsáveis políticos em todos os setores envolvidos nas respostas à exploração infantil e ao tráfico, incluindo o bem-estar social e a proteção, a aplicação da lei e o sistema judiciário, o trabalho, a educação, a saúde e a imigração. Uma resposta baseada nos direitos da criança e orientada para a proteção não está, portanto, em conflito com a justiça criminal ou com a gestão da migração, mas é transversal e comporta um potencial para integrar e conciliar estes diferentes mandatos e agendas políticas.

INVESTIR NAS CRIANÇAS EM TEMPOS DE CRISE

O projeto constatou a grande tensão que a crise financeira está a colocar sobre os governos nacionais e sobre as pessoas. Identificou exemplos de como as crianças - individualmente ou em grupos - são particularmente afetadas no seu bem-estar imediato e por reduzidas oportunidades para usufruir dos seus direitos de crescerem e se desenvolverem num ambiente estável, saudável e seguro. Os padrões de desigualdade e exclusão estão a afetar alguns grupos de crianças mais do que outros. Experiências de todo o mundo demonstram que a pobreza, o fraco aproveitamento escolar, os altos níveis de desigualdade, a fraca governança e um baixo nível global de implementação dos direitos da criança causam significativos custos sociais, uma vez que se podem tornar transgeracionais e reduzir o capital social, económico e humano duma nação.³⁸¹ Todos estes desafios geram um ambiente favorável para a continuada exploração e tráfico de crianças.

A Comissão Europeia reconheceu que “a crise financeira e económica está a ter um sério impacto sobre as crianças e as famílias, com um aumento na proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza e exclusão social em vários países.” Observou ainda que “os esforços de consolidação orçamental, devido às crescentes restrições fiscais em vários países apresentam desafios significativos para assegurar que as políticas sociais continuam adequadas e eficazes tanto no curto como no longo prazo.”³⁸² Impedir que as desvantagens se transmitam ao longo de gerações é considerado um investimento crucial para o futuro da Europa. Constitui-se também como uma contribuição direta para a “Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, com benefícios a longo prazo para as crianças, para a economia e para a sociedade no seu todo.³⁸³

Os exemplos dos quatro países do projeto IMPACT, referidos neste relatório, demonstram como a crise económica e financeira levou à redução da alocação orçamental para as políticas sociais, incluindo para o setor de proteção às crianças. Considerando a importância estratégica de se investir nas crianças, a decisão de reduzir a despesa pública especificamente nesses setores é pouco orientada para o futuro. O Comité para os Direitos da Criança enfatiza que investir nas crianças é “um conceito hoje amplamente aceite como a melhor garantia para alcançar o desenvolvimento humano equitativo e sustentável, e um requisito fundamental para as prioridades sociais e económicas de qualquer governo. Neste contexto, o Comité sublinha também a interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos, e que o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais está inextricavelmente

381 Fundo das Nações Unidas para a Infância (2013), Sustainable Development Starts and Ends With Safe, Healthy and Well-educated Children, May 2013, p. 9. Better Care Network, Consortium for Street Children, Family for Every Child et al. (2012), Protect My Future, The links between child protection and equity, Addressing inequality and child protection in the post 2015 development agenda, Outubro 2012, p. 12.

382 Comissão Europeia (2013), Commission Recommendation of 20.2.2013, Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage, Bruxelas, 20.2.2013, C(2013) 778 final, p. 3.

383 Comissão Europeia (2013), Commission Recommendation of 20.2.2013, Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage, Bruxelas, 20.2.2013, C(2013) 778 final, p. 2.

ligado com o gozo dos direitos civis e políticos”.³⁸⁴ Há, portanto, muito pouca evidência de que os recursos que as crianças - nacionais e não-nacionais - colocam à disposição da sociedade estão a ser compreendidos e capitalizados.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa recomenda que as migrações sejam consideradas uma oportunidade para os países maximizarem os benefícios que os migrantes podem trazer. Reconheceu a migração como forma de compensar o declínio da população - o que é particularmente relevante em Itália e Portugal - e uma fonte de enriquecimento cultural para as sociedades de acolhimento, contribuindo para o diálogo intercultural e inter-religioso.³⁸⁵

Os custos financeiros do acolhimento de crianças desacompanhadas são significativos em cada um dos países. Porém, a dotação orçamental para esta finalidade, não é considerada a partir de uma perspetiva de investimento. São priorizadas formas de cuidados institucionais dispendiosas por relação a formas mais eficientes, como as famílias de acolhimento. O que é visível a partir dos relatórios nacionais do projeto IMPACT é que parece haver uma tendência de gerir casos de crianças apenas até estas completarem 18 anos. Nesse momento, muito do apoio é suspenso, muito embora a concessão de apoio continuado e de uma autorização de residência até ao momento que a criança concluisse o ensino superior ou um curso de formação profissional maximizasse o benefício do investimento, para o jovem adulto, a sociedade de acolhimento e, provavelmente, também para a comunidade e a sociedade de origem. O know-how, as competências e o empreendedorismo dos jovens migrantes na diáspora após o regresso ao país de origem, podem proporcionar importantes oportunidades para as comunidades de origem e de acolhimento.

“Já não há um investimento no futuro. Estamos a lutar, e às vezes nós realmente conseguimos alcançar algo de bom... mas é extremamente difícil e cansativo e também demorado porque... não há governança do sistema” (Itália)³⁸⁶

“Ainda há uma falta de priorização das questões das crianças e dos direitos das crianças na agenda política, para que possamos investir profundamente nessas questões.” (Portugal)³⁸⁷

Os investimentos só podem ter efeito se os compromissos políticos forem efetivamente traduzidos na prática e quando iniciativas bem-sucedidas forem elevadas à escala nacional. Os investimentos devem visar especificamente os mais vulneráveis, a fim de reduzir as desigualdades. Investir na saúde, nutrição, educação e proteção das crianças é uma contribuição significativa para o desenvolvimento económico e social sustentado que irá demonstrar resultados ao longo da vida e de forma transgeracional.³⁸⁸

384 Comité dos Direitos da Criança (2007), Day of General Discussion on “Resources for the Rights of the Child – Responsibilities of States”, 46ª Sessão, 21 Setembro 2007, p. 8.

385 Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar, Migrants Bring Real Benefits to European Society, 20 Novembro 2013, disponível em: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4749&lang=2&cat=134> (acedido em Dezembro de 2013). Portugal: Instituto Nacional de Estatística, INE, disponível em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005539&contexto=bd&selTab=tab2. Istat (2013), Noi Italia 2013, disponível em [http://noi-italia2013en.istat.it/index.php?id=55&user_100ind_pi1\[id_pagina\]=713&cHash=e8ec8a28a0a4c7c218560820bc3baed5](http://noi-italia2013en.istat.it/index.php?id=55&user_100ind_pi1[id_pagina]=713&cHash=e8ec8a28a0a4c7c218560820bc3baed5) (acedido em Outubro de 2013). Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Italy, Capítulo 4.1.3.

386 Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, IT 03. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Itália, Capítulo 4.1.1.

387 Entrevista com Interlocutores/as-Chave MUN, PT08. Citado em: Relatório Nacional IMPACT - Portugal, Capítulo 4. Proteção. 1.

388 Fundo das Nações Unidas para a Infância (2013), Sustainable Development Starts and Ends With Safe, Healthy and Well-educated Children, Maio 2013, p. 5.

RECOMENDAÇÕES³⁸⁹



- Os sistemas nacionais de proteção à criança detêm a responsabilidade primária no que se refere ao apoio a crianças vítimas de exploração e tráfico e a crianças em risco. Os seus mandatos não são, porém, suficientemente amplos para desenvolver estratégias globais de prevenção primária e empoderamento. Os sistemas nacionais de proteção da criança devem, portanto, estar efetivamente integrados numa abordagem **sistêmica para a implementação da Convenção**. Esta abordagem sistêmica permitiria adotar uma perspectiva holística das crianças e valorizar o direito da criança a estar segura em relação a todos os seus direitos, considerando-as como cidadãs com direito de se desenvolverem e aplicarem as suas capacidades e potencialidades.
- **O quadro institucional para a implementação da Convenção deve ser desenvolvido e reforçado.** São necessárias cooperação e coordenação eficazes em todos os setores do Governo para garantir uma maior coerência das políticas, desde o planeamento e revisão até à implementação. A atribuição de papéis-chave aos ministérios e departamentos relevantes em temas específicos dos direitos da criança é tão importante como a institucionalização da sua cooperação com outros ministérios e departamentos.
- **A capacidade dos estados para implementar, na prática, políticas de salvaguarda dos direitos da criança deve ser reforçada e submetida a monitorização.** É necessário medir a capacidade dos estados em implementar, na prática, leis e políticas nacionais e acompanhar os progressos realizados a este respeito. Esse progresso deve ser medido por um conjunto de indicadores, incluindo indicadores dos direitos da criança, indicadores relacionados com as medidas gerais para a implementação da Convenção³⁹⁰ e indicadores que meçam a qualidade dos resultados. Os indicadores devem conter uma avaliação de até que ponto as leis, as políticas e as práticas são inclusivas, adequadas, eficazes, compatíveis e coerentes.
- Uma **lei unificada e abrangente acerca das crianças** deve ser desenvolvida em países caracterizados por um sistema jurídico altamente fragmentado. A lei deverá integrar e consolidar as leis existentes sobre as crianças e integrar regulamentos, diretrizes e procedimentos claros para a sua implementação.
- Os **sistemas nacionais de proteção à criança precisam de ser reforçados**, de modo a operarem de forma mais eficaz. O papel central dos sistemas nacionais de proteção à criança para a segurança e desenvolvimento das crianças deve ser reconhecido por dotação orçamental adequada.
- Há a necessidade de desenvolver ou fortalecer os **mecanismos existentes para a identificação e encaminhamento de crianças em risco e crianças vítimas**, que incluam uma estrutura hierárquica e responsabilidades institucionais claras e guiados principalmente pelas necessidades e direitos das crianças individualmente consideradas, independentemente do seu estado. Será fundamental ligar e integrar mecanismos de referência existentes para os diferentes grupos de crianças, com o objetivo de criar um mecanismo único que tenha em devida conta a diversidade das crianças e as suas necessidades individuais específicas.
- Há a necessidade de **mecanismos de controlo mais eficazes**, que abranjam as autoridades locais, regionais e centrais, facilitem a comunicação e o intercâmbio e **promovam a responsabilização dos agentes públicos e privados** envolvidos, a todos os níveis. Em particular, há a necessidade de **monitorizar se e como os padrões de qualidade estão a ser cumpridos a nível local**, e o desempenho dos profissionais que trabalham com e para crianças. A monitorização eficaz não é apenas um imperativo de direitos humanos, para garantir que o superior interesse da criança está a ser promovido e salvaguardado. É também uma necessi-

389 Recomendações mais abrangentes e específicas para cada país estão disponíveis nos relatórios nacionais IMPACT.

390 Ver: Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2003), Comentário Geral N.º 5, General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 3 Outubro 2003.

dade para assegurar que os fundos públicos são gastos de forma eficaz e adequada e que as leis e políticas nacionais relevantes são aplicadas e respeitadas ao nível local e em cada caso.

- **Deve estar disponível um mecanismo para apresentação de queixa, acessível a todas as crianças, incluindo migrantes e requerentes de asilo**, bem como a profissionais. Os resultados decorrentes deste mecanismo devem ser utilizados de forma eficaz, de modo a corrigir lacunas e deficiências no sistema, a melhorar a qualidade e a coerência dos serviços e a promover a responsabilização e a prestação de contas e a mudança.
- Os profissionais que trabalham com e para as crianças a nível local devem ter **acesso a conhecimento e apoio qualificado e especializado**, localmente ou a partir do nível regional ou central. A assistência técnica e especializada deve apoiá-los na resposta a casos complexos de proteção a crianças, incluindo os casos de crianças não-nacionais desacompanhadas e de crianças vítimas de exploração ou tráfico. O conhecimento especializado pode ser essencial para apoiar os principais serviços de proteção às crianças, a nível local e em pequenos municípios, para lidar com casos incomuns e complexos, onde os profissionais precisam estar cientes de questões específicas de ordem jurídica, administrativa e judicial.
- **Procedimentos padrão devem ser desenvolvidos para a avaliação e determinação do superior interesse da criança** em todos os contextos relevantes. Devem ter em devida conta os pontos de vista da criança e basear-se na consulta de todos os atores relevantes envolvidos nesse caso específico. O processo e os resultados de uma melhor determinação do superior interesse devem ser sempre documentados e explicados por escrito. Devem considerar devidamente a avaliação psicossocial da criança, incluindo experiências passadas e presentes, experiências de violência, exploração e abuso, bem como os pontos de vista da criança e as suas aspirações para o futuro. Para além do superior interesse de cada criança individualmente considerada, este princípio também é relevante coletivamente e deve contribuir para a formulação de políticas equilibradas e sensatas, de acordo com as normas e padrões consagrados no âmbito da Convenção.
- Devem ser desenvolvidas **orientações e instrumentos claros para a audição das crianças em processos judiciais e administrativos**. Para as crianças não nacionais e crianças pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, o direito a ser ouvido pode depender significativamente da disponibilidade de serviços de tradução e de mediação cultural de qualidade e que sejam confidenciais e fidedignos. O direito de uma criança a ser ouvida só pode ser traduzido na prática de forma significativa quando aquela tem acesso a informação numa linguagem que possa entender. Seria importante intensificar as medidas e os procedimentos formais para concretizar este direito em todos os quatro países, quer individual quer coletivamente, no âmbito da participação sociopolítica das crianças.
- Ao prestar apoio e cuidados a crianças, deve ser dada uma atenção mais consistente ao desenvolvimento de **projetos de vida e planos de cuidados individuais**, inclusive para crianças desacompanhadas e crianças vítimas de tráfico. Estes devem basear-se na avaliação de casos e necessidades individuais. Devem ser desenvolvidos e revistos periodicamente, em estreito processo de consulta com a criança e com todos os atores relevantes envolvidos. O trabalho mais intenso em projetos de vida irá contribuir para a prestação de serviços mais adequados, mais específicos e, portanto, também mais eficazes. O Conselho da Europa emitiu uma orientação importante relativamente a projetos de vida que pode auxiliar desenvolvimentos nacionais a este respeito.

- Os/as tutores/as ou representantes asseguram uma função fundamental na representação das crianças não acompanhadas em situações específicas, incluindo crianças requerentes de asilo e crianças vítimas de tráfico e na promoção do seu superior interesse. Devem ser desenvolvidos **regulamentos de tutela e representação legal mais consistentes** para todas as crianças privadas de cuidados parentais e crianças em risco. Um/a tutor/a deve ser designado/a em tempo útil. As disposições sobre a tutela devem ser integradas num "sistema de tutela", que garanta a formação, supervisão, monitorização e responsabilização de cada tutor/a, de acordo com uma ética, padrões de qualidade e métodos de trabalho claramente definidos. Crianças sob tutela, bem como os/as tutores/as eles/as próprios/as deverão poder aceder a um mecanismo eficaz de apresentação de queixa nos casos em que os direitos da criança não estão a ser salvaguardados.
- **O planeamento e revisão de políticas devem basear-se, de forma mais consistente, em dados, análise e conhecimento**. Para este fim, será importante desenvolver ou reforçar mecanismos de recolha e análise de dados desagregados, quer qualitativos, quer quantitativos. Há a necessidade de estabelecer mecanismos padronizados para a realização de avaliações de impacto público. O impacto das leis, políticas e práticas nacionais sobre os direitos e o bem-estar das crianças deve ser avaliado de uma forma consistente e regular, garantindo que os resultados e as conclusões que emergem de tais avaliações são debatidos publicamente e que orientam e inspiram processos de reforma. Tais avaliações devem ser conduzidas de forma participada, envolvendo todos os níveis da administração e ouvindo a experiência, pontos de vista e recomendações dos profissionais de primeira linha, bem como as opiniões e recomendações das próprias crianças, incluindo das dos grupos mais marginalizados.
- **Os programas setoriais ou locais que se têm mostrado eficazes devem ser mantidos a longo prazo e combinados com avaliações de processo e de impacto**. Aqueles cuja avaliação considerar bem-sucedidos devem ser considerados para implementação à escala nacional.
- Todos os países têm estruturas nacionais para os direitos humanos, mandatadas para monitorizar a implementação da Convenção. O impacto da função de monitorização levada a cabo por estas instituições poderia ser fortalecido garantindo que as recomendações que emitem são devidamente seguidas. Isso poderia ser conseguido através da **institucionalização de um debate e relatório público acerca da forma como estão a ser seguidas as recomendações emitidas pelas estruturas nacionais sobre os direitos humanos**.
- A necessidade de **formação mais consistente para os profissionais** que trabalham com e para as crianças foi suscitada em cada país e é considerada relevante – embora em diferentes graus – em todos os setores analisados. A formação sobre os direitos da criança deve ser integrada em cursos de formação académica e profissional, bem como em formação em contexto de trabalho. A formação é necessária no que se refere a procedimentos específicos, métodos de trabalho e instrumentos, bem como no que se refere a normas internacionais e regionais, incluindo a Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança e seus Protocolos Facultativos. O conhecimento e a compreensão dos direitos da criança e da Convenção são essenciais, na medida em que orientam não só uma compreensão mais holística da infância, mas também a interpretação das leis e políticas em conformidade com a Convenção, nos casos em que estas deixam margem para o critério e a interpretação dos profissionais que as aplicam na prática.



GLOSSÁRIO E ACRÓNIMOS

GLOSSÁRIO DE TERMOS-CHAVE

CRIANÇA

É entendido como 'criança' qualquer ser humano com idade inferior a 18 anos de idade, em consonância com o Artigo 1 da Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança

PROTEÇÃO À INFÂNCIA

O conceito 'Proteção à infância' é comumente entendido como a proteção das crianças de todas as formas de violência, exploração, abuso e negligência, em casa ou em contexto institucional e no contexto de procedimentos formais ou informais, em consonância com o Artigo 19 da CDC.

Alguns países usam uma terminologia diferente para se referirem a este conceito, tal como 'bem-estar infantil', ou consideram que está integrado no conceito de 'previdência social' ou de 'assuntos sociais'.

SISTEMA DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA

Não existe ainda uma definição internacional única de 'sistema de proteção à infância'. No âmbito do projeto IMPACT, o termo é usado no sentido da definição da UNICEF.

A UNICEF define 'sistema de proteção à infância' como "o conjunto de leis, políticas, regulações e serviços necessários a todos os setores sociais – em especial previdência social, educação, saúde, segurança e justiça – para apoiar a prevenção e responder a riscos relacionados com a proteção. Estes sistemas são parte da proteção social e vão para além desta. Ao nível da prevenção, o seu objetivo inclui apoiar e fortalecer as famílias, para reduzir a exclusão social e o risco de separação, violência e exploração. As responsabilidades estão, muitas vezes, espalhadas por diferentes instâncias e serviços são prestados por autoridades locais, organizações não-governamentais e grupos comunitários, o que torna a coordenação entre setores e níveis, incluindo sistemas rotineiros de referência, um componente necessário para um sistema de proteção à infância eficaz."³⁹¹

POLÍTICAS DE SALVAGUARDA DOS DIREITOS DA CRIANÇA

"Políticas de salvaguarda dos direitos da criança" refere-se às políticas relacionadas com a incorporação e implementação da Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança e de outras normas e padrões internacionais e regionais relevantes no que se refere aos direitos das crianças.

³⁹¹ United Nations Economic and Social Council (2008), UNICEF Child Protection Strategy, E/ICEF/2008/5/Rev.1, par. 12-13.

TRÁFICO DE CRIANÇAS

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, define, no seu Artigo 3º, o 'tráfico de seres humanos' da seguinte forma:

(a) Por "tráfico de pessoas" entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos;

(b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração escrito na alínea a) do presente artigo, deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);

(c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração deverão ser considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos na alínea a) do presente artigo;

(d) Por "criança" entende-se qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.³⁹²

VULNERABILIDADE DA CRIANÇA À EXPLORAÇÃO E AO TRÁFICO, INCLUINDO VULNERABILIDADE ESTRUTURAL

O termo vulnerabilidade deriva do termo Latino 'vulnus', que significa 'ferida' ou 'lesão', ao qual o sufixo '-bilis' é adicionado com um significado de 'potencial' ou 'capacidade'. Assim, o termo 'vulnerabilidade' pode implicar um duplo sentido: a exposição a um risco ou perigo potencial que pode ser prejudicial, combinado com a capacidade da pessoa – ou, por extensão, de um determinado contexto – de, em resposta, alocar recursos e expressar resiliência.³⁹³

No contexto do projeto IMPACT, a vulnerabilidade das crianças à exploração e ao tráfico é entendida como um conceito multi-setorial, ecológico e baseado em direitos. Refere-se à limitação das hipóteses de uma criança exercer os seus direitos tal como assegurados pela Convenção para os Direitos da Criança. A vulnerabilidade depende do número e da severidade das infrações ou violações às quais a criança esteja ou possa estar exposta (o risco), bem como da sua resiliência. Risco e resiliência são entendidos de acordo com um modelo ecológico. Integram a diferentes níveis e são cumulativos: o risco e a resiliência pessoais estão intimamente interligados com o risco e resiliência decorrentes das relações pessoais, dos sistemas sócio-políticos e do contexto global. A vulnerabilidade das crianças pode ser originada ou exacerbada quando a capacidade dos estados em implementar normas e padrões de salvaguarda dos direitos da criança é fraca e quando não são bem-sucedidos em salvaguardá-los na prática. Entende-se que, quando isso acontece, estamos perante a vulnerabilidade estrutural. A vulnerabilidade estrutural relaciona-se com estruturas estatais e com ação ou inação que possa resultar na violação dos direitos da criança.³⁹⁴

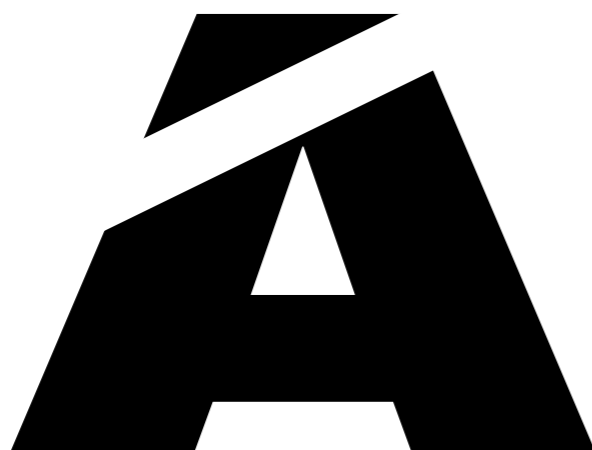
³⁹² United Nations General Assembly, Resolution Adopted by the General Assembly, 55/25, United Nations Convention against Transnational Organised Crime, A/RES/55/25, Fifty-fifth Session, 8 January 2001, disponível em: http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf (accessed September 2013), pp. 32-33.

³⁹³ Dignitas (2011), Manuale Operativo per Ridurre la Vulnerabilità e Promuovere le Risorse nel Sistema Asilo, Defence for Children. See also: Cyrulnik, B. (2009), Autobiografia di uno spaventapasseri, Strategie per superare le esperienze traumatiche, Milano, Raffaello Cortina. Flach, F. (1990), The resilience hypothesis and post-traumatic stress disorder, Wolfe, M.E. and A.D. Mosnaim (eds.), Post-traumatic Stress Disorder: Etiology, phenomenology and treatment, Washington- DC, American Psychiatric Press.

³⁹⁴ Ver Capítulo 2.b. Adaptado da definição de vulnerabilidade apresentada em: Wenke, Daja(2011), Vulnerable Children in Switzerland, Safeguarding the Rights of Every Child, A Discussion of a Systemic Approach to the Implementation of the Convention on the Rights of the Child, Swiss Committee for UNICEF.

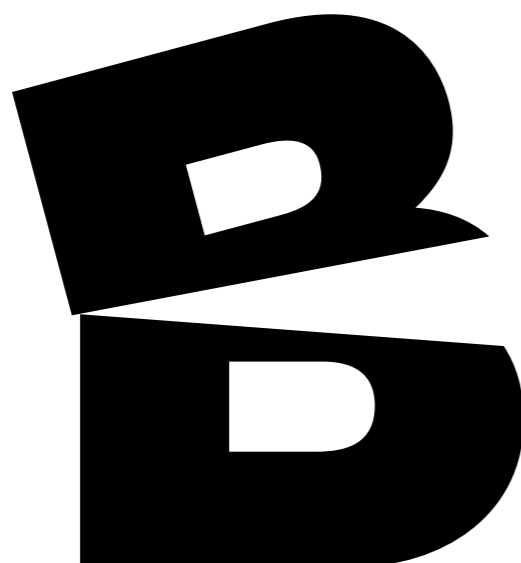


ACRÓNIMOS



ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CARDET	Centre for the Advancement of Research & Development in Educational Technology (Chipre)
CESIS	Centro de Estudos para a Intervenção Social (Portugal)
CRC	Convenção para os Direitos da Criança
DCI	Defence for Children International – Italy (Itália)
CE	Comissão Europeia
UE	União Europeia
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia
GATE	Guardians Against Child Trafficking and Exploitation
GRETA	Grupo de Peritos em Ação contra o Tráfico de Seres Humanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
IMPACT	Improving Monitoring and Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation
OIM	Organização Internacional para as Migrações
KMOP	Family and Childcare Centre (Grécia)
ONG	Organização não governamental
SPRAR	Serviço Central do Sistema de Proteção para Requerentes de Asilo e Refugiados (Itália)
UN	Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	Agência das Nações Unidas contra a Droga e o Crime
OMS	Organização Mundial da Saúde

BIBLIOGRAFIA



Paul Alwang, Jeffrey; Paul B. Siegel; Steen L. Jorgensen (2001), Vulnerability: A view from different disciplines, Social Protection, The World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 0115, disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/17/000094946_01120804004787/Rendered/PDF/multi0page.pdf (acedido em Setembro 2013).

Bateson, Gregory (2000), Steps to an Ecology of Mind, Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology, University of Chicago.

CARDET, Defence for Children, et al. (2012), GATE, Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, European Report, disponível em: <http://www.gate-eu.org> (acedido em January 2013).

CARDET, Defence for Children, et al. (2013), IMPACT Research Protocol, Improving Monitoring and Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation, disponível em: www.impact-eu.org.

Council of the Baltic Sea States, Child Centre, Expert Group for Cooperation on Children at Risk (2013), Children Trafficked for Exploitation in Begging and Criminality: A challenge for law enforcement and child protection, Stockholm, disponível em: http://www.childcentre.info/public/Childtrafficking_begging_crime.pdf (acedido em Novembro 2013).

Costella, Pippo (1998), Diritti dell'infanzia e processi di sviluppo, Note per la formulazione di una strategia di cooperazione internazionale fondata sui diritti dell'infanzia, Arci Cultura e Sviluppo, Roma.

Cyrułnik, B. (2009), Autobiografia di uno spaventapasseri, Strategie per superare le esperienze traumatiche, Milano, Raffaello Cortina.

Daniel-Wrabetz, J. e Penedo, R. (no prelo), Trafficking in Human Beings in Time and Space, A socio-ecological perspective, in Guia, M.J. ed., The Illegal Business of Human Trafficking, Springer.

Dercon, Stefan (2001), Assessing Vulnerability to Poverty, Oxford University, disponível em:

<http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/assessing%20vulnerability.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Dignitas (2011), Manuale Operativo per Ridurre la Vulnerabilità e Promuovere le Risorse nel Sistema Asilo, Defence for Children, disponível em: <http://www.manuale-dignitas.it/origine-.html> (acedido em Dezembro 2013).

Engle, Patrice L., Sarah Castle, Purnima Menon (1996), Child Development, Vulnerability and Resilience, International Food Policy Research Institute, FCND Discussion Paper No. 12, Washington, disponível em:

<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/dp12.pdf> (acedido em Setembro 2013).

European Central Bank (2013), The Eurosystem Household

Finance and Consumption Survey, Results from the first wave, Statistics Paper Series No. 2, April 2013, Eurosystem Household Finance and Consumption Network, disponível em: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp2en.pdf?53288960625588e88e973b611451d64b> (acedido em Novembro 2013).

European Commission (2013), Commission Recommendation of 20.2.2013, Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage, Brussels, 20.2.2013, C(2013) 778 final, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf (acedido em Novembro 2013).

European Commission (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM (2011) 173 final, Brussels 5.4.2011, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf (acedido em Novembro 2013).

European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security (2004), Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings, Brussels.

European Parliament (2012), EU strategy on Roma inclusion, European Parliament resolution of 9 March 2011 on the EU strategy on Roma inclusion, 2010/2276(INI), 2012/C 199 E/15, 9 March 2011, Official Journal of the European Union, 7 July 2012, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:199E:0112:0131:EN:PDF> (acedido em Novembro 2013)

Eurostat (2013a), Data in Focus, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012, Population and Social Conditions, Author: Alexandros Bitoulas, disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-13-005/EN/KS-QA-13-005-EN.PDF (acedido em Dezembro 2013).

Eurostat (2013b), Data in Focus, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: Second quarter 2013, Population and Social Conditions, Author: Alexandros Bitoulas, disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-13-012/EN/KS-QA-13-012-EN.PDF (acedido em Dezembro 2013).

Eurostat (2013c), Euro Area Unemployment Rate at 12.2%, Setembro 2013, News Release 159/2013 - 31 Outubro 2013, disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102013-BP/EN/3-31102013-BP-EN.PDF (acedido em Novembro 2013).

Flach, F. (1990), The resilience hypothesis and post-traumatic stress disorder, Wolfe, M.E. and A.D. Mosnaim (eds.), Post-traumatic Stress Disorder: Etiology, phenomenology and treatment, Washington- DC, American Psychiatric Press.

GATE (2011), Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, disponível em: <http://gate-eu.org/> (acedido em Dezembro 2012).



BIBLIOGRAFIA

GATE (2011), Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, The Gate Game, disponível em: <http://gate-eu.org/the-gate-game.html> (acedido em Outubro 2013).

IMPACT, Improving Monitoring and Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation, disponível em: www.impact-eu.org (acedido em Dezembro 2013).

IMPACT National Reports, disponíveis em: www.impact-eu.org (acedido em Dezembro 2013).

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2013), Think differently, Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe, 2013, disponível em: http://ifrc.org/PageFiles/134339/1260300-Economic%20crisis%20Report_EN_LR.pdf (acedido em Outubro 2013).

International Institute for Child Rights and Development (2007), A Developmental Child Rights Approach.

Kabeer, Naila (2002), Safety Nets and Opportunity Ladders, Addressing vulnerability and enhancing productivity in South Asia, Overseas Development Institute, Working Paper 159, disponível em:

<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=2013&title=safety-nets-opportunity-ladders-addressing-vulnerability-enhancing-productivity-south-asia> (acedido em Setembro 2013).

Luthar, Suniya S., Dante Cicchetti, Bronwyn Becker (2000), The Construct of Resilience, A critical evaluation and guidelines for future work, Child Development, Volume 71, No. 3, May-June 2000, p. 543-562, disponível em: <http://www.cds.unc.edu/CCHD/F2004/luthar,%20suniya,%20the%20construct%20of%20resilience.pdf> (acedido em Setembro 2013).

O'Connell Davidson, Julia and Caitlin Farrow (2007), Child Migration and the Construction of Vulnerability, School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, Save the Children Sweden, disponível em: <http://europe.savethechildren.se/Global/scs/EUROPE/InterestingReading/ChildMigration.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Organisation for Economic Cooperation and Development (2011), Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility, Policy Guidance, DAC Guidelines and Reference Series, Novembro 2011, acedido em from <<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?K=5KM38T2SFJ26&LANG=EN>> on 6 Agosto 2013.

Policy Measures of Cyprus for the Social Inclusion of Roma, undated, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_cyprus_strategy_en.pdf (acedido em Novembro 2013).

Pritchett, Lant and Frauke de Weijer (2010), Fragile States: Stuck in a capability trap?, World Development Report 2011, Background Paper, Harvard Kennedy School, 5 Novembro 2010, disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9109/WDR2011_0001.pdf?sequence=1 (acedido em Agosto 2013).

Sabates-Wheeler, Rachel; Waite, Myrtha (2003), Migration and Social Protection: A concept paper, Issued by the Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Institute of Development Studies, University of Sussex. Working Paper T2, Sussex, disponível em:

<http://www.issa.int/aiss/content/download/39544/772256/file/2sabates-wheeler.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Skinner, D. et al. (2004), Defining Orphaned and Vulnerable Children, Human Sciences Research Council, disponível em:

<http://www.streetchildren.org.uk/reports/Defining%20>

Orphan%20and%20Vulnerable%20Children.pdf (acedido em Setembro 2013).

Snider, Leslie M. (2006), Psychosocial Vulnerability and Resilience Measures for National-Level Monitoring of Orphans and Other Vulnerable Children: Recommendations for revision of the UNICEF psychosocial indicator Report prepared for UNICEF, disponível em: http://www.childinfo.org/files/PsychosocialMeasures_Final06.pdf (acedido em Setembro 2013).

The Crime Victim Compensation and Support Authority (2010), Child Victims in the Union – Rights and Empowerment, A report of the CURE project 2009-2010, Umeå, disponível em: <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/4986.pdf> (acedido em Outubro 2013), p. 10.

The European Parliament and Council of the European Union (2011), Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Official Journal of the European Union, Brussels, 15 April 2011, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> (acedido em Novembro 2013).

The European Union and Roma, Country Factsheet, Cyprus, undated, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_country_factsheets_2013/cyprus_en.pdf (acedido em Novembro 2013).

Transparency International (2013a), Corruption Perceptions Index 2013, EU and Western Europe, disponível em: http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/CPI2013_EUandWesternEurope_EN.pdf (acedido em Dezembro 2013).

Transparency International (2013b), Press Releases, disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/press/#en> (acedido em Dezembro 2013).

United Nations Children's Fund (2002), Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Fully Revised Edition, prepared for UNICEF by Rachel Hodgkin and Peter Newell, New York and Geneva.

United Nations Children's Fund (2007), Sustainable Development Starts and Ends With Safe, Healthy and Well-educated Children, May 2013, disponível em: http://www.unicef.org/post2015/files/Sustainable_Development_post_2015.pdf (acedido em 18 Agosto 2013).

United Nations Children's Fund Office of Research (2013), Child Well-being in Rich Countries, A comparative overview, Innocenti Report Card 11, disponível em: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11_eng.pdf (acedido em Novembro 2013).

United Nations Children's Fund Innocenti Research Centre (2008), Child Trafficking in Europe, A Broad Vision to Put Children First, Innocenti Insight, Florence, disponível em: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf (acedido em Setembro 2013).

United Nations Children's Fund Innocenti Research Centre (2012), Child Trafficking in the Nordic Countries, Rethinking strategies and approaches, A Technical Report, Florence, disponível em: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_techreport2.pdf (acedido em Setembro 2013)

United Nations Committee on the Rights of the Child (2007), Day of General Discussion on "Resources for the Rights of the Child – Responsibilities of States", 46th Session, 21 Setembro 2007, disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/recommendations2007.doc> (acedido em Agosto 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2001),

General Comment No. 1 (2001), Article 29 (1), The Aims of Education, CRC/GC/2001/1, 17 April 2001, disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2001%2f1&Lang=en (acedido em Dezembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2003), General Comment No.5, General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 3 Outubro 2003, disponível em: <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2003/5> (acedido em Setembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2005), General Comment No.6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, CRC/GC/2005/6, 1 Setembro 2005, disponível em: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument) (acedido em Dezembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2005), General Comment No. 7, Implementing child rights in early childhood, CRC/C/GC/7/Rev.1., 20/9/2006, disponível em: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/7cfcdace016acd61c1257214004713a4?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/7cfcdace016acd61c1257214004713a4?Opendocument) (acedido em Setembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2011), General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/12, 18 April 2011, disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf (acedido em Setembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2013), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013, disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en (acedido em Dezembro 2013).

SELEÇÃO DE BIBLIOGRAFIA AO NÍVEL NACIONAL

As bibliografias completas, por país, estão disponíveis nos Relatórios Nacionais em: www.impact-eu.org.

CHIPRE

Akasereh, N. (2011), Voice of Unaccompanied Minor Asylum Seekers on Guardianship. A study on Guardians of Unaccompanied Minor Asylum Seekers in Cyprus, Nicosia: "Hope For Children" UNCRC Policy Centre.

Bantekas, I. Varughese J. (2012), Country Report for the Protection of Children in Cyprus, Nicosia: "Hope For Children" UNCRC Policy Centre.

Christodoulou, Constantina et al. (2011), Trafficking for Labour in Cyprus, Report prepared in the frame of the project: Combating trafficking in human beings – going beyond coordinated by CCME, Re-Integration Centre for Migrant Workers, disponível em: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=040bRZLSLGL37c1H3TdVv6Djn6vL3hJjvRYfhWhJMzqx2ryyQqh!-656776111?nodePath=%2FEU+Projects%2F2011-03-Cyprus+Report+GOING+BEYOND.pdf&fileName=2011-03-Cyprus+Report+GOING+BEYOND.pdf> (acedido em Fevereiro 2013)

Cochliou, D. and Spaneas, S. (2009), Asylum System in Cyprus, A field for social work practice, European Journal of Social

em Dezembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2013), General Comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm> (acedido em Dezembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2013), General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), CRC/C/GC/17, 17 April 2013, disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f17&Lang=en (acedido em Dezembro 2013).

United Nations Economic and Social Council (2008), UNICEF Child Protection Strategy, E/ICEF/2008/5/Rev.1, disponível em: http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf (acedido em Dezembro 2012).

Van der Laan, Peter H., Monika Smit, Inge Busschers and Pauline Aarten, Cross-border Trafficking in Human Beings: Prevention and intervention strategies for reducing sexual exploitation, The Campbell Collaboration, Campbell Systematic Reviews, 2011:9, Oslo, Dezembro 2011, disponível em: <https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.campbellcollaboration.org%2Flib%2Fdownload%2F1623%2F&ei=KHSLUvrVCoTWtAaA94DgCg&usq=AFQjCNGtR0FaXgNpJXaqrHcmBHbqY97PuA&sig2=2oLMDiZOlstjOV0apXlybw&bvm=bv.56643336,d.Yms> (acedido em Novembro 2013).

Wenke, Daja (2011), Vulnerable Children in Switzerland, Safeguarding the Rights of Every Child, A Discussion of a Systemic Approach to the Implementation of the Convention on the Rights of the Child, Swiss Committee for UNICEF.

Work, 12(4), pp.535-540.

The Commissioner for Administration (Ombudsman) (2013), Mission, disponível em: http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/ombudsman.nsf/mission_en/mission_en?OpenDocument (acedido em Abril 2013).

The Commissioner for the Protection of Children's Rights (2011), 'Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child' Supplementary Report to the 3rd and 4th Periodic Report of Cyprus, disponível em: [http://www.childcom.org.cy/ccr/ccr.nsf/0/1EC6DD6A03DF57C0C225791B003A0A30/\\$file/UNREPORT12Bonline.pdf](http://www.childcom.org.cy/ccr/ccr.nsf/0/1EC6DD6A03DF57C0C225791B003A0A30/$file/UNREPORT12Bonline.pdf) (acedido em Novembro 2012).

The Commissioner for Children's Rights (2013), Mission, disponível em <http://www.childcom.org.cy/ccr/ccr.nsf/All/FB2C73EBDD54593EC22574E8002DEDD5?OpenDocument> (acedido em Abril 2013).

Themistokleous, S., Charalambos V., and Michalinos Z.,(2012), Immigration and Integration Policies in Cyprus, Opening the

BIBLIOGRAFIA

Door? Immigration and integration in the European Union, by Vit Novotny, Centre for European Studies.

Trimikliniotis, N., Demetriou, C. (2007), The Risk Group of Unaccompanied Minors: Protection Measures in an Enlarged European Union – Country Report Cyprus, disponível em: http://www.zrs.upr.si/media/uploads/files/MinOrs_Cyprus.pdf (acedido em Novembro 2012).

Trimikliniotis, N., Demetriou, C. (2008), Thematic Study on Child Trafficking – Cyprus, European Union Agency for Fundamental Rights, disponível em: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodePath=/Publications/Child-trafficking-09-Cyprus_en.pdf&fileName=Child-trafficking-09-Cyprus_en.pdf&fileType=pdf (acedido em Novembro 2012).

GRÉCIA:

Aggelopoulos, P. (2012), *Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία*, Το ΒΗΜΑ, 27 April 2012, disponível em: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=454863> (acedido em Setembro 2013).

Centre for European Constitutional Law, European Migration Network (2009), Policies on Reception, Return and Integration Arrangements for, and Numbers of, Unaccompanied Minors, An EU comparative study, Report on Greece (in Greek), disponível em: http://emn.ypes.gr/media/15788/unaccompanied%20minors_gr.pdf (acedido em Setembro 2013)

Dimitropoulou, G., Papagewrgiou, I. (2008), Unaccompanied Minors Asylum Seekers in Greece, UNHCR Office in Greece, Athens, disponível em: http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/UAM_english.pdf (acedido em Setembro 2013).

European Commission (2013), Commission Staff Working Document, Assessment of the 2013 National Reform Programme for Greece, disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf (acedido em Outubro 2013)

European Migration Network (2013), Greece: Annual Policy Report 2012, English version, The Annual Policy Report is co-funded by the EU and the Greek Ministry of Interior in the context of the European Migration Network, Athens, Greece.

European Roma Rights Centre (2011), Parallel Report by the European Roma Rights Centre to the Committee on the Rights of the Child on Greece for its Consideration at the 58th Session.

European Union Agency for Fundamental Rights (2012), Annual Report 2012, Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2012, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Union Agency for Fundamental Rights (2013), Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (2011), Separated Asylum-seeking Children in the European Union Member States, Comparative Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Union Agency for Fundamental Rights (2008), Thematic Study on Child Trafficking, Agosto 2008, disponível em: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/528-Child-trafficking-09-country-gr.pdf (acedido em Setembro 2013).

FRONTEX, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Mem-

ber States of the European Union, FRAN Quarterly, Issue 3, Julho–Setembro 2012, Warsaw, January 2013, disponível em: http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2012.pdf

United Nations Committee on the Rights of the Child (2012c), Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Cyprus, CRC/C/CYP/CO/3-4, disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.CYP.3-4_en.pdf (acedido em Setembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2012c), Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Cyprus, CRC/C/CYP/CO/3-4, disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.CYP.3-4_en.pdf (acedido em Setembro 2013).

Greek Helsinki Monitor (GHM), Minority Rights Group - Greece (MRG-G), Coordinated Organizations and Communities for Roma Human Rights in Greece (SOKADRE) (2011), Parallel Report on Greece's Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child.

Greek NGO Network for Children Rights Convention (2011), Non-governmental Organizations' Report in Application of the United Nations Convention on the Rights of the Child.

Hellenic National Committee for UNICEF (2012), The State of the Children in Greece 2012 Report, Summary, disponível em: http://www.unicef.gr/pdfs/State_of_the_Children_in_Greece_Report_2012_Summary.pdf (acedido em Setembro 2013).

Human Rights Council (2013), Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, Addendum, Mission to Greece, 18 April 2013, A/HRC/23/46/Add.4, disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1313221.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Human Rights Watch (2008), Left to Survive, Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece.

Human Rights Watch (2012), Periodic Review of Greece.

Human Rights Watch (2012), World Report 2012, Events of 2011, USA, disponível em: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Human Rights Watch (2013), Turned Away, Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece.

KANEP - Center for the Development of Education Policy of GSEE (2009), National Report of Education in Greece, Primary and Secondary Education, Proceedings for school years 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, (in Greek), Athens, Outubro 2009, disponível em: <http://www.kanep-gsee.gr/ereynes-meletes-ekdoseis/ethsies-ektheseis-ekpaideushs/ethsia-ekthesh-gia-thn-typikh-ekpaideysh-2009> (acedido em Setembro 2013).

Kantouris (2013), *Η αστυνομία δεν συλλαμβάνει προαγωγούς, επειδή είναι γονείς τους!*, Lifo, 8 March 2013, disponível em (in Greek): <http://www.lifo.gr/team/readersdigest/36611> (acedido em Setembro 2013).

KMOP (2012), GATE: National Report, Greece, under the

EU funded project GATE : Guardians Against Child Trafficking and Exploitation, Athens, Outubro 2012, disponível em: <http://www.gate-eu.org/files/GATE%20Greek%20National%20Report%20-%20long%20version%20-%20final.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Medecins Sans Frontieres (2010), International Activity Report 2010, disponível em: <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/ar/MSF-Activity-Report-2010.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Ministry of Labour and Social Security (2011), National Strategic Framework for Roma, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_greece_strategy_el.pdf (acedido em Setembro 2013).

PROASYL (2013), Pushed Back, Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border, PROASYL-Förderverein und PROASYL-Stiftung, 7 Novembro 2013, disponível em: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/l_EU_Fluechtlingspolitik/pushed_back_web_01.pdf (acedido em Setembro 2013).

The Greek Ombudsman (2005), 2005 Annual Report, Summary, National Printing House, disponível em: <http://www.synigoros.gr/resources/annual-report-2005.pdf> (acedido em Setembro 2013).

The Greek Ombudsman (2012), Organisation and Operation of the Foster Care Institution, (in Greek), Setembro 2012.

The Greek Ombudsman (2012), Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Findings and recommendations of the Independent Authority "The Greek Ombudsman" on the implementation of Children's Rights in Greece, Julho 2003 – Dezembro 2011, disponível em: <http://www.synigoros.gr/resources/parallel-report-un.pdf> (acedido em Setembro 2013).

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2009, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/GRC/CO/16-19, 14 Setembro

ITALY:

Amnesty International (2006), Invisibili, Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia, Torino, EGA.

Amnesty International (2007), Dodici mesi dalla parte dei minori migranti detenuti all'arrivo in Italia, Rome.

Associazione Nazionale Comuni Italiani (2012), I minori stranieri non accompagnati in Italia, IV. Rapporto ANCI Cittalia, Rome.

ASGI - Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011), Il diritto alla protezione: la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013, Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A CUP E15J10000050005, disponível em: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI_finale.pdf (acedido em Outubro 2013).

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2013), Crescere insieme ai bambini e agli adolescenti fa diventare grande l'Italia, Seconda relazione al Parlamento, disponível em: <http://www.garanteinfanzia.org/relazioni-annuali> (acedido em Outubro 2013).

Bethke, M., D. Bender (2010), The Living Conditions of Refugees in Italy, Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt.

BIBLIOGRAFIA

2009, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/448/55/PDF/G0944855.pdf?OpenElement> (acedido em Dezembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2012), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Greece, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 Agosto 2012, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/448/92/PDF/G1244892.pdf?OpenElement> (acedido em Dezembro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2011), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Second and third periodic reports of States parties due in 2000, Greece, CRC/C/GRC/2-3, 11 April 2011, disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GRC.2-3_en.pdf (acedido em Dezembro 2013).

United Nations High Commissioner for Refugees (2011), Trafficking in Persons Report, Greece, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4e12ee7ac.html> (acedido em Setembro 2013).

United Nations High Commissioner for Refugees, France Terre d'Asile, Save the Children and PRAKSIS (2012), Protecting Children on the Move, Addressing protection needs through reception, counselling and referral and enhancing cooperation in Greece, Italy and France.

United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2012), Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Greece, 2012 Human rights Report, disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/204503.pdf> (acedido em Setembro 2013).

World Health Organisation (2013), Health, health systems and economic crisis in Europe. Impact and policy implications, Summary, Draft for Review, disponível em: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/186932/Health-and-economic-crisis-in-Europe4.pdf (acedido em Dezembro 2013).

Caritas Italiana, Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza (2013), Anticipazioni su Punto e a Capo Sulla Tratta, Presentazione del 1° rapporto sulla tratta delle persone e grave sfruttamento, disponível em: http://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/3430/SINTESI_Rapporto_Tratta2013.pdf (acedido em Novembro 2013).

Candia, G., F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (eds.) (2009), Minori erranti, L'accoglienza e i percorsi di protezione, Ediesse, Rome, 2009.

Cittalia (2010), Minori romeni in Italia: strategie di tutela. L'attuazione dell'accordo bilaterale per la protezione dei minori non accompagnati dopo l'ingresso della Romania in UE, Cittalia, Rome, 2010.

Defence for Children International Italia (2011), Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children in Europe, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International – Italy, disponível em: <http://www.defenceforchildren.it/risorse/publicazioni.html?start=5> (acedido em Outubro 2012).

Defence for Children International Italia (2012), GATE: Guardians Against Trafficking and Exploitation. National Report Italy, disponível em: <http://www.gate-eu.org> (acedido em Outubro 2013).

European Union Agency for Fundamental Rights (2009(a)), Thematic Study on Child Trafficking: Italy, disponível em: <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-it.pdf> (acedido em Outubro 2013).

European Union Agency for Fundamental Rights (2009(b)), Child Trafficking in the European Union, Challenges, perspectives and good practices, disponível em: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf (acedido em Outubro 2013)

Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2012), V. Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2011-2012, disponível em: <http://www.gruppocrc.net/-documenti> (acedido em Outubro 2013).

Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2013), VI. Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013, disponível em: http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/6_rapporto_CRC.pdf (acedido em Outubro 2013).

Gruppo CRC - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2009), 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, disponível em: http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2_Rapporto_supplementare-2.pdf (acedido em Março 2013).

Giovannetti, M. (2009), L'accoglienza incompiuta, Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale dei minori stranieri non accompagnati, il Mulino, Bologna.

Human Rights Watch (2013), Turned Away, Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece, disponível em: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0113ForUpload_0.pdf (acedido em Outubro 2013).

Nicodemi F. (2011), La normativa in materia di tratta di persone, I Quaderni del CESVOT, No. 53, pp. 93-135.

Olivieri, M.S. (2011), L'accoglienza "frantumata" sotto il peso dell'emergenza, Lunaria (ed.), Cronache di ordinario razzismo, Secondo libro bianco sul razzismo in Italia, Edizioni dell'Asino, Roma, pp. 35-44.

OsservAzione (2011), Sintesi dei risultati della ricerca "Protecting the Rights of Romani Children in the Child Protection System in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Italy, Romania and Slovakia", disponível em: http://www.osservazione.org/documenti/presentaz_ricerche.pdf (acedido em Setembro 2013).

Rozzi, E. (2008), The situation of EU and non-EU separated children in Italy, E-Migrinter, No. 2, pp. 13-26, 2008, disponível em: http://www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter/emigrinter/200802/emigrinter2008_02_013.pdf (acedido em Outubro 2013).

Save the Children Italia (2009), Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa, Roma, disponível em: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img28_b.pdf (acedido em Outubro 2013).

Save the Children Italia (2012), I primi 180 giorni del Garante Infanzia, disponível em: <http://legale.savethechildren.it/I-primi-180-giorni-del-Garante> (acedido em Outubro 2013).

Save the Children Italia (2009), L'accoglienza dei minori via mare. Rapporto finale di monitoraggio delle comunità

alloggio per minori in Sicilia, Roma, disponível em: http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=24&id_category=16 (acedido em Outubro 2013).

Save the Children Italia (2010), Minori stranieri in Italia, Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro, disponível em: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img133_b.pdf (acedido em Outubro 2013).

Save the Children (2011), Spettatori e Vittime: i minori e la violenza assistita in ambito domestico, Analisi dell'efficienza del sistema di protezione in Italia, disponível em: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img138_b.pdf (acedido em Outubro 2013)

Save the Children Italia, Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Lazio (2011), Le condizioni di accoglienza nelle strutture emergenziali per minori stranieri non accompagnati nel Lazio, Rome.

SPRAR- Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (2012), Rapporto annuale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2011/2012, SPRAR, Rome, 2012.

Tarzia, G. (2008), Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?, Minorigiustizia, No. 3, pp. 188-196.

Terre des Hommes (2012), Guida Giuridica per operatori impegnati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, disponível em: <http://www.terredeshommes.it/guida-giuridica-per-operatori/index.html> (acedido em Outubro 2013).

Turri, G. C. (2004), Un tutore per i minori stranieri non accompagnati, Paper presented at the conference on "L'infanzia "privata", Il ruolo tutela dell'adulto, Ancona.

UNICEF Italia (2012), L'ascolto dei minorenni in ambito giudiziario, disponível em: http://www.unicef.it/Allegati/Ascolto_minori_ambito_giudiziario_2012_1.pdf (acedido em Outubro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2003), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations, Italy, CRC/C/15/Add.198, 2003, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/408/41/PDF/G0340841.pdf?OpenElement> (acedido em Outubro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2011), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Italy, CRC/C/ITA/CO/3-4, disponível em: <http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=it> (acedido em Outubro 2013).

United Nations Committee on the Rights of the Child (2002), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Periodic reports of States parties due in 1998, Italy, CRC/C/70/Add.13, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/432/25/PDF/G0243225.pdf?OpenElement> (acedido em Outubro 2013)

United Nations Committee on the Rights of the Child (2009), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Italy, CRC/C/ITA/3-4, disponível em: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.ITA.3-4.doc (acedido em Outubro 2013).

United Nations High Commissioner for Refugees (2012), Protecting Children on the Move, Addressing protection needs through reception, counseling and referral, and enhancing cooperation in Greece, Italy and France, disponível em: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Prot%20Children%20>

On%20The%20Move.pdf (acedido em Outubro 2013).

United Nations Office on Drugs and Crime (2012), Global Report on Trafficking in Persons, Country Profiles - Euro-

pe and Central Asia, disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Country_Profiles_Europe_Central_Asia.pdf (acedido em Outubro 2013).

PORTUGAL:

Brites R. et al. (2011), Estudo de avaliação e acompanhamento dos ensinos básico e secundário, Lisboa, CIES/ISCTE.

Eurochild (2012), How the Economic and Financial Crisis is Affecting Children and Young People in Europe, Written by Sandy Ruxton, Dezembro 2012, disponível em: http://www.eurochild.org/fileadmin/ThematicPriorities/Crisis/Eurochild%20updates/Eurochild_Crisis_Update_Report_2012.pdf (acedido em Dezembro 2013).

European Committee of Social Rights (2012), Conclusions 2011 (Portugal), disponível em:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Portugal2011_en.pdf (acedido em Setembro 2013).

Governo de Portugal (2012), Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/409258/20111228_consulta_publica_enicc.pdf (acedido em Dezembro 2013).

GRETA (2013), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal, disponível em: <http://195.23.38.178/cig/portalcig/bo/documentos/gretinges.pdf> (acedido em Setembro 2013).

Instituto de Desenvolvimento Social-IDS (2000), Lares de Crianças e Jovens – Caracterização e Dinâmicas de Funcionamento, Coleção Estudos.

Instituto de Segurança Social (2013), CASA 2012 – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens.

Ministério da Educação (2009), Programa do desporto escolar para 2009-2013, disponível em: <http://www.drelvt.min-edu.pt/de/normativos/programa-0913.pdf>

Mužnieks, Nils (2012), Report by Nils Mužnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012, disponível em: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2134231&SecMode=1&DocId=1919090&Usage=2> (acedido em Setembro 2013).

Observatório do Tráfico de Seres Humanos (2013), Relatório TSH 2012, Lisboa, OTSH/DGAI.

United Nations Committee on the Rights of the Child (2011), Consideration of the reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: Third and fourth periodic reports of States parties due in 2007, Portugal, CRC/C/PRT/3-4, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/475/07/PDF/G1247507.pdf?OpenElement> (acedido em Setembro 2013).

Varela, Nazaré (2009), Maus tratos e protecção social de menores: operacionalização e eficácia das medidas de protecção, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Letras, Universidade do Porto.

