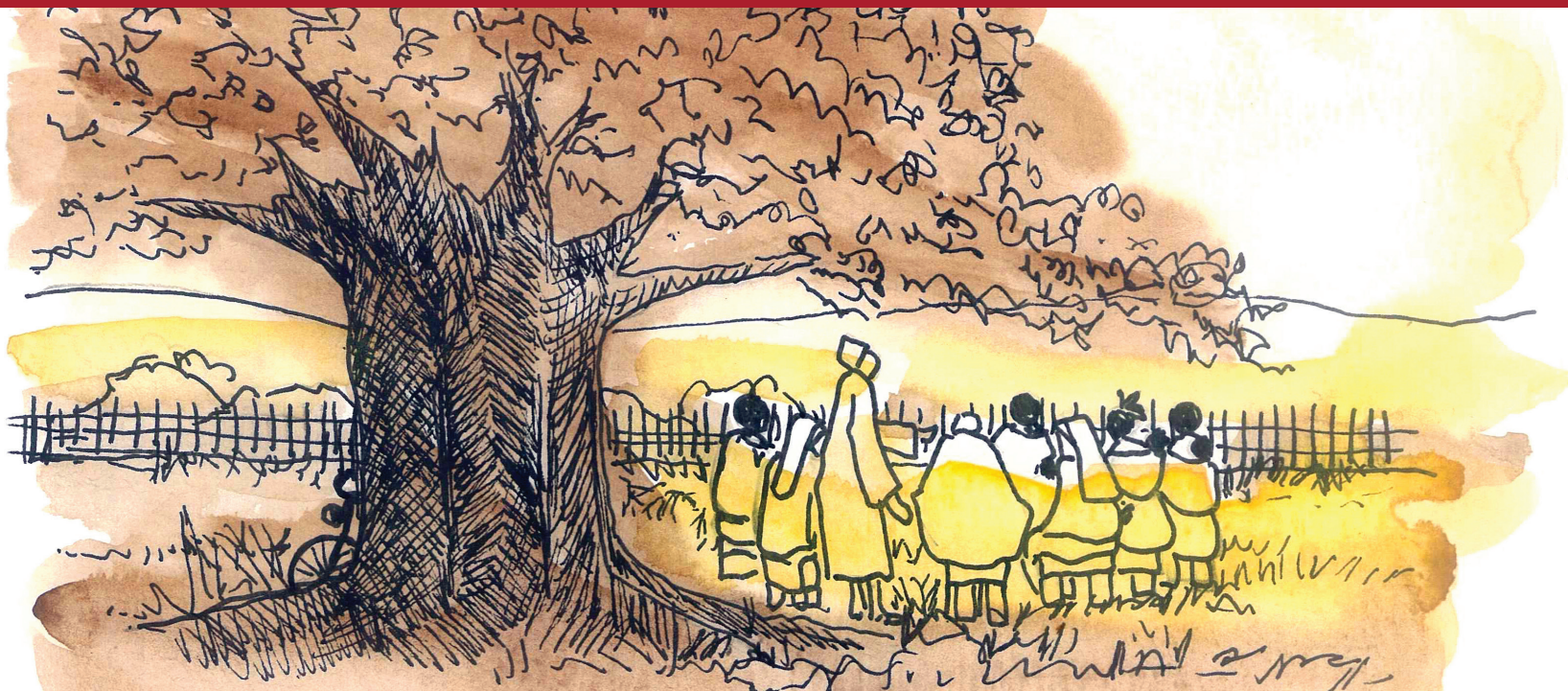


PROTEÇÃO SOCIAL DA CRIANÇA NA GUINÉ-BISSAU / **ALGUMAS BOAS PRÁTICAS**



EM PARCERIA



CARITAS GUINÉ-BISSAU



República da Guiné-Bissau
Ministério da Mulher, Família e Coesão Social

FINANCIADO POR



MISEREOR
• IHR HILFSWERK

PROTEÇÃO SOCIAL DA CRIANÇA NA GUINÉ-BISSAU / **ALGUMAS BOAS PRÁTICAS**



FICHA TÉCNICA

Título: Proteção Social da Criança na Guiné-Bissau – Algumas Boas Práticas

Coordenação: FEC

Redação: Manuel Mendes

Revisão: Catarina Lopes

Design gráfico e Paginação: Diogo Lencastre

Editor: FEC – Fundação Fé e Cooperação

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: Novembro de 2019

Tiragem: 500 exemplares

Impressão: Vigaprintes, Loures, Novembro de 2019

Depósito Legal:

Copyright ©: FEC – Fundação Fé e Cooperação

ÍNDICE

Introdução	5
Metodologia	7
1. CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA	9
1.1. Alguns princípios transversais da convenção	9
1.2. Outras dimensões do bem estar da criança	11
1.3. Implementação da convenção	15
2. RECOMENDAÇÕES DO COMITÉ DOS DIREITOS DA CRIANÇA	17
Desenvolvimento e coordenação de uma estratégia nacional abrangente e enraizada na convenção.	21
Organismos estatais de proteção da criança	27
Cooperação entre entidades.	33
Monitorização e avaliação.	47
3. SISTEMA DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA	55
Referências documentais	79

INTRODUÇÃO

O **Projeto Kumpu Tera di Mininesa. Boa Governação para a Proteção Social da Criança** (2015-2019) nasceu da vontade expressa de Caritas Guiné-Bissau, Rede Ajuda, FEC e Ministério da Mulher, Família e Coesão Social da Guiné-Bissau, com apoio financeiro e institucional da União Europeia e Misereor de promover os direitos basilares das crianças.¹

O **Projeto Kumpu Tera di Mininesa** surge logo à cabeça com o lema seguinte: boa governação para a proteção social da criança.

Uma leitura superficial poderia fazer crer que o objetivo do mesmo se resumiria a uma boa administração, seja da “coisa pública” (latim: “res publica”) seja de actividades de outras organizações de cariz particular.

É, de facto, muito mais que isso, como, ao longo do presente caderno se constatará, por duas razões principais que, desde já, aqui ficam expressas:

- Por um lado, a proteção social da criança é mais que uma mera administração de recursos e algum voluntarismo baseado na generosidade, devendo, antes, ser toda a atividade suportada pelo corpo de conhecimentos teóricos e práticos das ciências sociais que lhe conferem uma complexa natureza interdisciplinar;
- Por outro lado, esta não é uma tarefa de um homem só, de uma Organização da Sociedade Civil ou de um Serviço Público, sequer do Estado. É também aqui todo um sistema que, na sua complexidade, convoca todos os atores sociais anteriormente referidos e ainda outros mais conferindo-lhe, como resultante, as características de um sistema que, por definição, deve ser mais que a mera soma das capacidades dos seus componentes.

Não é por isso de admirar que uma das actividades previstas no primeiro dos objetivos específicos deste Projeto Kumpu Tera di Mininesa (***Reforçar o diálogo institucional entre Organizações da Sociedade***

¹ O Caderno de Boas Práticas insere-se na implementação do Projeto que contou com apoio institucional e financeiro da União Europeia (DCI-NSAPVD/2015/371-641) e da Misereor (127-900-1001 ZG), de 01/06/2015 – 31/08/2019

Civil (OSC) e Ministério da Mulher, Família e Coesão Social (MMFCS) para a implementação de políticas inclusivas, coerentes e eficazes para a área da proteção social da criança), consistisse na **Disseminação de informação e boas práticas junto de países lusófonos e da sub-região**, concorrendo para o primeiro dos resultados deste objetivo (**Dinamização de espaços de concertação política entre OSC e Estado na área da proteção social da criança**).

Prevvia-se, para o efeito, a colaboração do então Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de Portugal, nomeadamente através do Centro de Informação de Protecção Social (CIPSE), tendo sido ponderada a importância da criação de uma pasta específica sobre Protecção Social da Criança na referida plataforma.

Revelando-se a impossibilidade de concretização de tal objetivo, não se deixou, contudo, de trabalhar no sentido da **disseminação dos produtos** decorrentes do presente projecto, como é o caso do presente documento, o qual se constitui como **súmula das reflexões** desenvolvidas em três planos:

- **Grupo de Trabalho criado no âmbito do Ministério da Família, Mulher e Coesão Social), integrando outros elementos do Instituto da Mulher e da Criança, da Direcção-Geral da Solidariedade Social** e, ainda a CODEDIC-GB (Coligação das Organizações dos Direitos da Criança na Guiné-Bissau (CODEDIC-GC) e a FEC. Refira-se ainda a participação inicial da Rede Ajuda e da Caritas que, no entanto, acabaram por não acompanhar o percurso do grupo na sua totalidade por opção do Ministério de trabalhar-se em Grupo mais Restrito.
- **Intercâmbio operado com o Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)**, nomeadamente no âmbito da deslocação de uma delegação constituída pelos elementos do Grupo de Trabalho a Cabo Verde;
- **Seminário realizado em Bissau sobre a organização estatal da protecção da criança e o papel das organizações da sociedade civil na Guiné-Bissau** no qual foram especificamente abordadas as **questões de organização, atribuições, potencialidades e constrangimentos dos institutos cabo-verdiano e guineense** em matéria dos direitos da criança. Complementarmente, foi ainda este seminário enriquecido **com a participação de representantes de Organizações Não Governamentais de Angola** (Mosaiko) e Moçambique (Khandlelo – Associação para o Desenvolvimento Juvenil Khandlelo), as quais proporcionaram uma **visão genérica dos modelos de protecção face aos quadros de risco e perigo da criança em Angola e Moçambique** e, nessa sequência, do papel das ONG face a esses contextos.

METODOLOGIA

O conceito de boas práticas relativamente à proteção da criança poderá arriscar-se a ter uma grande dose de subjetividade se não forem definidas linhas de referência para as mesmas.

Muitas dessas linhas poderão encontrar-se nos livros da especialidade, em muitas das leis já existentes, nas experiências de protecção da criança que variam de país para país e até em alguns dos hábitos e tradições dos diferentes povos e culturas.

EM todo um trabalho de aprendizagem e reflexão que foi possível proporcionar no âmbito do Projeto *Kumpu tera di Mininesa*, houve a oportunidade de refletir sobre algumas práticas (ou ausência delas) na Guiné-Bissau, como apreender experiências de outros países de expressão oficial portuguesa, com particular relevo para Cabo Verde – país com o qual foi possível estabelecer um intercâmbio de visitas e reflexões a partir dos respetivos serviços oficiais de proteção da criança.

Para efeitos de identificação e sistematização das práticas mais adequadas, tendo, naturalmente, como pano de fundo e referência incontornável a Convenção Sobre os Direitos da Criança, procurou-se uma maior proximidade aos princípios consignados na mesma a partir de algumas das recomendações que o Comité dos Direitos da Criança vem produzindo, tendo em consideração as vulnerabilidades que vai detectando nas práticas existentes.

Não se pretendeu, portanto, proceder diretamente a qualquer análise crítica direta da situação da criança na Guiné-Bissau, conhecidos que são, de um ponto de vista quantitativo, os indicadores sobre essa mesma situação e, de um ponto de vista qualitativo, as fragilidades e insuficiências das estruturas existentes.

Procurou-se, isso sim, por razão dessas fragilidades, e como já anteriormente referido, apontar alguns caminhos de boas práticas, eventualmente ilustradas pelas experiências dos países já referidos, esperando, desta forma, contribuir para um desenvolvimento progressivo, sustentável e sólido, de um sistema de proteção que cuide, proteja e incremente o desenvolvimento e bem estar daquele que é o maior tesouro material e moral de um país – as suas crianças.

1. CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

artº 6º

1- Os Estados Partes reconhecem à criança o direito inerente à vida.

2- Os Estados Partes asseguram na máxima medida possível a sobrevivência e o desenvolvimento da criança

1.1. ALGUNS PRINCÍPIOS TRANSVERSAIS DA CONVENÇÃO

Referem-se 4 princípios transversais porque decorrem estritamente da existência da criança e do seu reconhecimento como pessoa, independentemente de todo o circunstancialismo que poderá envolver.

DIREITO À VIDA, SOBREVIVÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

Só faz sentido falar nos direitos da criança e sua defesa se se assegurar, desde logo, o princípio básico do seu direito à vida, sob pena de o discurso ser meramente formal e vazio.

Para isso, e como já anteriormente referido, torna-se indispensável a mobilização máxima dos recursos internos e, se necessário, no quadro da cooperação internacional.

A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS

Em continuidade ao próprio título de uma Convenção que identifica os direitos da criança (reconhecendo-a, desde logo, como sujeito de direitos) uma leitura desta mesma Convenção permite melhor entender, ao longo do seu articulado, o papel da criança.

Ocorre, de facto, um corte entre a historicidade do “**menor**” visto ao longo do tempo como alguém sem identidade própria e propriedade de uma família e **a criança**, tal como considerada na Convenção.

Artigo 2º

1— 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 pública 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.

SUPERIOR INTERESSE DA CRIANÇA

Sendo este um conceito que pode parecer mais abstrato e difuso, importa verificar, a partir de cada decisão política, de cada ato jurídico ou administrativo, de qualquer avaliação ou determinação técnica, e na ponderação de todos os fatores em questão, o que será melhor para a criança e não apenas no presente imediato, numa perspetiva mais geral e profunda.

DIREITO DE EXPRESSÃO E PARTICIPAÇÃO

O direito de expressão e participação encontra-se intimamente ligado ao exercício dos direitos da criança enquanto sujeito.

Naturalmente que a forma e consequências do exercício deste direito se encontram condicionadas pelo desenvolvimento e maturidade da criança.

Importa, contudo, que o mesmo não se revista de um mero formalismo, replicando as avaliações e decisões gerais de outras instâncias, mas antes procure o seu espaço próprio de expressão e intervenção.

Artigo 3º

1-Todas as decisões relativas às crianças, adotadas por instituições públicas ou privadas de protecção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão primordialmente em conta o interesse superior da criança.

Artigo 13º

1— A criança tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem considerações de fronteiras, sob forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da criança.

1.2. OUTRAS DIMENSÕES DO BEM ESTAR DA CRIANÇA

Ainda a partir da Convenção dos Direitos da Criança e na linha de idêntica caracterização e avaliação efetuada em outros trabalhos da responsabilidade da FEC, tendo em conta a realidade da Guiné-Bissau, referem-se aqui cinco dimensões básicas decisivas para o seu bem-estar e, conseqüentemente, preventivas de situações de risco e perigo.

NUTRIÇÃO

Artº 24º

1-Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de gozar do melhor estado de saúde possível e a beneficiar de serviços médicos e de reeducação.

(...)

2-Os Estados Partes prosseguem a realização integral deste direito e, nomeadamente, tomam medidas adequadas para:

(...)

c) Combater a doença e a má nutrição, no quadro dos cuidados de saúde primários, graças nomeadamente à utilização de técnicas facilmente disponíveis e ao fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em consideração os perigos e riscos da poluição do ambiente;

(...)

e) Assegurar que todos os grupos da população, nomeadamente os pais e as crianças, sejam informados, tenham acesso e sejam apoiados na utilização de conhecimentos básicos sobre a saúde e a nutrição da criança, as vantagens do aleitamento materno, a higiene e a salubridade do ambiente, bem como a prevenção de acidentes;

SAÚDE

Artº 7º

1-A criança é registada imediatamente após o nascimento e tem desde o nascimento o direito a um nome, o direito a adquirir uma nacionalidade e, sempre que possível, o direito de conhecer os seus pais e de ser educada por eles.

Artº 19º

1-Os Estados Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada.

Artº 26º

1-Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de beneficiar da segurança social e tomam todas as medidas necessárias para assegurar a plena realização deste direito, nos termos da sua legislação nacional.

SAÚDE**Artº 24º**

1-Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de gozar do melhor estado de saúde possível e a beneficiar de serviços médicos e de reeducação. Os Estados Partes velam pela garantia de que nenhuma criança seja privada do direito de acesso a tais serviços de saúde.

2-Os Estados Partes prosseguem a realização integral deste direito e, nomeadamente, tomam medidas adequadas para:

- a) Fazer baixar a mortalidade entre as crianças de tenra idade e a mortalidade infantil;
- b) Assegurar a assistência médica e os cuidados de saúde necessários a todas as crianças, enfatizando o desenvolvimento dos cuidados de saúde primários;
- c) Combater a doença e a má nutrição, no quadro dos cuidados de saúde primários, graças nomeadamente à utilização de técnicas facilmente disponíveis e ao fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em consideração os perigos e riscos da poluição do ambiente;
- d) Assegurar às mães os cuidados de saúde, antes e depois do nascimento;
- (...)
- f) Desenvolver os cuidados preventivos de saúde, os conselhos aos pais e a educação sobre planeamento familiar e os serviços respetivos.

3- Os Estados Partes tomam todas as medidas eficazes e adequadas com vista a abolir as práticas tradicionais prejudiciais à saúde das crianças.

EDUCAÇÃO

Artº 28º

1- Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e tendo, nomeadamente, em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades:

- a) Tornam o ensino primário obrigatório e gratuito para todos;
- b) Encorajam a organização de diferentes sistemas de ensino secundário, geral e profissional, tornam estes públicos e acessíveis a todas as crianças e tomam medidas adequadas, tais como a introdução da gratuidade do ensino e a oferta de auxílio financeiro em caso de necessidade;
- c) Tornam o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um, por todos os meios adequados;
- d) Tornam a informação e a orientação escolar e profissional públicas e acessíveis a todas as crianças;
- e) Tomam medidas para encorajar a frequência escolar regular e a redução das taxas de abandono escolar.

2. Os Estados Partes tomam as medidas adequadas para velar por que a disciplina escolar seja assegurada de forma compatível com a dignidade humana da criança e nos termos da presente Convenção.

3. Os Estados Partes promovem e encorajam a cooperação internacional no domínio da educação, nomeadamente de forma a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e a facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos modernos métodos de ensino. A este respeito atender-se-á de forma particular às necessidades dos países em desenvolvimento.

Artº 29º

1. Os Estados Partes acordam em que a educação da criança deve destinar-se a:

- a) Promover o desenvolvimento da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicos na medida das suas potencialidades;
- b) Inculcar na criança o respeito pelos Direitos do Homem e liberdades fundamentais e pelos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) Inculcar na criança o respeito pelos pais, pela sua identidade cultural, língua e valores, pelos valores nacionais do país em que vive, do país de origem e pelas civilizações diferentes da sua;
- d) Preparar a criança para assumir as responsabilidades da vida numa sociedade livre, num espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade entre os sexos e de amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e com pessoas de origem indígena;
- e) Promover o respeito da criança pelo meio ambiente.

2. Nenhuma disposição deste artigo ou do artigo 28º pode ser interpretada de forma a ofender a liberdade dos indivíduos ou das pessoas coletivas de criar e dirigir estabelecimentos de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no nº 1 do presente artigo e que a educação ministrada nesses estabelecimentos seja conforme às regras mínimas prescritas pelo Estado.

CUIDADOS/ABRIGO

Artº 3º

2. Os Estados Partes comprometem-se a garantir à criança a protecção e os cuidados necessários ao seu bem-estar, tendo em conta os direitos e deveres dos pais, representantes legais ou outras pessoas que a tenham legalmente a seu cargo e, para este efeito, tomam todas as medidas legislativas e administrativas adequadas.

Artº 5º

Os Estados Partes respeitam as responsabilidades, direitos e deveres dos pais e, sendo caso disso, dos membros da família alargada ou da comunidade nos termos dos costumes locais, dos representantes legais ou de outras pessoas que tenham a criança legalmente a seu cargo, de assegurar à criança, de forma compatível com o desenvolvimento das suas capacidades, a orientação e os conselhos adequados ao exercício dos direitos que lhe são reconhecidos pela presente Convenção.

Artº 18º

1. Os Estados Partes diligenciam de forma a assegurar o reconhecimento do princípio segundo o qual ambos os pais têm uma responsabilidade comum na educação e no desenvolvimento da criança. A responsabilidade de educar a criança e de assegurar o seu desenvolvimento cabe primacialmente aos pais e, sendo caso disso, aos representantes legais. O interesse superior da criança deve constituir a sua preocupação fundamental.

2. Para garantir e promover os direitos enunciados na presente Convenção, os Estados Partes asseguram uma assistência adequada aos pais e representantes legais da criança no exercício da responsabilidade que lhes cabe de educar a criança e garantem o estabelecimento de instituições, instalações e serviços de assistência à infância.

3. Os Estados Partes tomam todas as medidas adequadas para garantir às crianças cujos pais trabalham o direito de beneficiar de serviços e instalações de assistência às crianças para os quais reúnam as condições requeridas.

1.3. IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO

Refere o artº 4º da Convenção sobre os Direitos da Criança que *“Os Estados Partes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela presente Convenção. No caso de direitos económicos, sociais e culturais, tomam essas medidas no limite máximo dos seus recursos disponíveis e, se necessário, no quadro da cooperação internacional”*.

Importa reter dois conceitos que decorrem da segunda parte deste artigo:

Artigo 4º

Os Estados Partes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela presente Convenção. No caso de direitos económicos, sociais e culturais, tomam essas medidas no limite máximo dos seus recursos disponíveis e, se necessário, no quadro da cooperação internacional.

Artigo 42º

Os Estados Partes comprometem-se a tornar amplamente conhecidos, por meios activos e adequados, os princípios e as disposições da presente Convenção, tanto pelos adultos como pelas crianças.

Artigo 44º

Nº 6 - Os Estados Partes asseguram aos seus relatórios uma larga difusão nos seus próprios países.

Conceito de **realização progressiva** (*“... No limite máximo dos seus recursos disponíveis e, se necessário, no quadro da cooperação internacional”*).

Salienta-se aqui um entendimento realista que, se admite que não é possível o ideal de salvaguardar todos os direitos de todas as crianças, exige avaliações objetivas e suficientemente sustentadas quantitativamente, prevenindo intervenções e considerações cosméticas sem real impacto na vida das crianças.

Conceito de **implementação global** (*“... se necessário, no quadro da cooperação internacional”*).

Desta forma, para além da sua posição altruísta, a cooperação internacional surge como o resultado do compromisso com a protecção dos direitos da criança por parte dos países que, com maior disponibilidade de recursos, tenham ratificado a Convenção.

Este princípio da implementação global é, seguramente, uma **boa prática no quadro da cooperação internacional**, não podendo deixar de aqui se referir, como exemplo bem ilustrativo, a existência do projeto *Kumpu Tera di Mininesa*, que assegura a presente publicação, apenas possível pelo financiamento do mesmo por parte da União Europeia e da MISEREOR, organização alemã para o desenvolvimento e cooperação.

Relativamente ao artigo 42º, a difusão dos princípios e disposições da Convenção adquire uma especial importância não tanto por uma preocupação meramente informativa e publicitária, mas, acima de tudo, utilizando a divulgação dos referidos princípios como instrumento de consciencialização e de mudança na defesa dos direitos da criança.

E, nesse sentido, os **eventos e momentos presenciais de diálogo com as comunidades e a utilização dos diferentes meios audiovisuais** são ferramentas poderosas no pretendido processo de mudança. Essa **boa prática** constitui uma parte importante **em muitos dos projetos da Guiné-Bissau na área dos direitos da criança e muitas das organizações que intervêm no país**, na medida das suas possibilidades, suportam alguma da sua atividade em material informativo adequado. Releva-se, entre outros, o trabalho da UNICEF que, através de publicações visualmente apelativas, desdobráveis, “flyers”, etc., procura, na medida do possível, conjugar as diversas vertentes da sua intervenção com a matriz que a suporta e justifica e que são exatamente os princípios e disposições da Convenção.

Uma vez mais, um dos resultados que se pretendeu alcançar com o presente projeto – *Kumpu tera di Mininesa* – foi o de conseguir uma *“sociedade civil mais informada e influente sobre a situação e legislação relativa à criança na Guiné-Bissau e sobre políticas públicas de proteção social”*, para o que se vieram a implementar as seguintes atividades:

- Campanha de comunicação e ações de sensibilização comunitária sobre os direitos da criança e serviços de proteção da criança
- Ações de advocacia do Grupo de Trabalho junto de entidades ministeriais e dos órgãos de comunicação social sobre legislação de proteção social da criança
- Workshop para jornalistas sobre legislação e direitos da criança
- Gala dos Direitos da Criança

Finalmente e no que se relaciona com o artigo 44º, quando, no seu nº 6, recomenda uma *larga difusão nos seus próprios países dos relatórios apresentados ao Comité*, haverá que ter em consideração as condições da Guiné-Bissau que tornam difícil não apenas a sua difusão como, sobretudo, a execução de uma política coerente e integrada de Protecção Integral da Criança, encontrando-se, contudo, já em vias de conclusão e formalização o documento estratégico dessa mesma política e, bem assim, o respetivo Plano de Ação.

2. RECOMENDAÇÕES DO COMITÉ DOS DIREITOS DA CRIANÇA

O QUE É O COMITÉ DOS DIREITOS DA CRIANÇA

Artigo 43º

Com o fim de examinar os progressos realizados pelos Estados Parte no cumprimento das obrigações que lhes cabem nos termos da presente Convenção, é instituído um Comité dos Direitos da Criança...

É sempre uma tarefa complexa e de difícil sucesso pretender identificar boas práticas sem um referencial concreto, a partir do qual se possa proceder a essa qualificação.

Assim, tendo em vista a identificação e seleção de alguns **critérios de boas práticas** da forma mais objetiva e universal possível, optou-se por seguir algumas das recomendações gerais que ao longo dos anos vêm sendo emanadas pelo Comité dos Direitos da Criança.

No caso, em concreto, partiu-se do “Comentário Geral nº 5” (2003) do Comité dos Direitos da Criança, no qual são apresentadas medidas gerais de implementação da Convenção e que, ainda que sem pretensão de exaustividade, permitem considerar mais objetivamente como boas práticas o desenvolvimento de algumas medidas, permitindo ao mesmo tempo, no seu contraponto, melhor permitir identificar alguns dos caminhos a seguir.

Procurou-se, por outro lado, ter em consideração o modo como estas medidas podem inserir-se e criar impacto num sistema de protecção, de acordo com a estrutura apresentada em capítulo anterior e numa perspetiva sistémica.

Para esse efeito, **o trabalho de reflexão no contexto do grupo de trabalho e a possibilidade de intercâmbio com Cabo Verde** (6-11 novembro de 2018), a que mais se aliam outros momentos importantes de reflexão, nomeadamente aqueles decorrentes da **formação em políticas públicas no âmbito da proteção da criança** (2018 e 2019) e dos **diálogos existentes com as ONG oriundas de Angola e Moçambique** no âmbito do **Seminário Internacional da Criança: Princípios e Realidades em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique**, realizado em Bissau (26-27 junho 2019), constituíram indispensável **base para essa reflexão**.

No entanto, na linha do próprio projeto *Kumpu Tera di Mininesa* traduzido no seu lema *Boa Governação para a Proteção Social da Criança*, optou-se por um desenvolvimento a partir, numa primeira linha, das políticas públicas (macrossistema) a fim de que, a partir da interacção entre todos os

subsistemas e como que em cascata, melhor se possa entender como essas políticas públicas podem ter consequências na organização dos serviços de protecção da criança (exossistema), possibilitando, desta forma, a criação de condições de positividade nas relações da criança com as estruturas mais formais (mesossistema) e informais (microssistema).

É, pois, a partir do cruzamento destas três perspetivas (a teoria sistémica, o modelo lógico de protecção social e as recomendações genéricas do Comité dos Direitos da Criança) que deverá ser entendida a avaliação efetuada à luz do que foi possível conhecer da realidade a este nível, não apenas da Guiné-Bissau como, sobretudo, da realidade de Cabo Verde, a partir do que foi possível contactar e da reflexão daí decorrente.

Partiu-se então de algumas das recomendações genéricas, constantes no documento em referência, para a constituição de algumas áreas temáticas fulcrais que melhor ajudarão a perceber o caminho até ao momento percorrido pelos dois países aqui em referência.

A verdade é que a realidade social, política e económica é mais complexa que qualquer modelo lógico e, por isso, as suas componentes, por virtude dessa realidade que se vai mostrando nas suas diversas formas, vão surgindo de forma desgarrada e incipiente, por vezes atribulada e descoordenada.

Recorrendo ainda a uma visão sistémica, importa então tentar identificar estas mesmas componentes e o modo como elas se vão desenvolvendo e interagindo no referido contexto sócio-cultural, político e económico que é a realidade de cada um dos países, aqui, em concreto, da Guiné-Bissau e de Cabo Verde.

Alerta-se para o facto de não se pretender uma análise comparativa entre ambos os países e tão pouco elaborar um qualquer diagnóstico que, inevitavelmente, acentuaria uma vez mais as deficiências e insuficiências dos sistemas.

Não é esse o objetivo de um trabalho resultante de uma **procura dos melhores caminhos para a protecção da criança na Guiné-Bissau, e que procurou reflexos dos mesmos num outro país com uma realidade tão aproximada como o é a de Cabo Verde.**

Esses reflexos assumem-se, assim, como uma visão inspiradora – sentimento, aliás, partilhado por ambas as delegações num e noutro país aquando das respetivas visitas – e só otimista porque, decorrente da dificuldade das práticas e insuficiência dos meios, sobram os esforços no sentido de uma cada vez maior eficácia na protecção da criança, sendo que a esperança será a última coisa a perder!



DESENVOLVIMENTO E COORDENAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL ABRANGENTE E ENRAIZADA NA CONVENÇÃO

Uma estratégia abrangente não deve estar apenas focada em linhas de intervenção para as crianças expostas a situações de maior perigo, mas ter em consideração a situação de todas as crianças e, a partir das mesmas, desenvolver linhas de intervenção que assegurem todos os direitos consignados na Convenção.

Para o efeito, importa que uma estratégia assim se encontre fortemente entrosada com os programas nacionais de desenvolvimento e não como algo complementar ou mesmo exterior aos mesmos.

Tendo ainda em consideração este duplo critério de abrangência de todas as crianças e da totalidade dos seus direitos, torna-se indispensável a existência de planos sectoriais (educação, saúde, etc.) com recursos e objetivos específicos.

De referir ainda a importância de uma estratégia de participação na sua elaboração, aqui dando um especial relevo ao papel dos jovens, para que a mesma possa ser apropriada por leque mais alargado possível dos atores sociais e da sociedade civil.

Para assegurar a necessária importância a toda a Política e Estratégia Nacional, ela deverá ser enquadrada ao mais alto nível do Governo, garantindo, desta forma, a necessária coordenação com os departamentos ministeriais, regiões e sociedade civil.

Esta garantia de coordenação superior pode expressar-se de formas diferentes como, por exemplo, comissões interministeriais coordenadas a partir de uma unidade específica idealmente dependente de entidade supraministerial, com responsabilidades na implementação e avaliação de uma estratégia com as características de abrangência e protecção integral como referido a recomendação anterior.

O cumprimento integral da Convenção dos Direitos da Criança implica considerar este não apenas numa mera análise artigo a artigo, mas também de forma holística, reconhecendo a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.

Assim, e para **além de eventuais revisões compreensivas de alguma legislação interna que possa vir a ter lugar ou a criação de outra que pretenda responder a problemas concretos, adquire especial importância todo um conjunto de dispositivos estratégicos e legislativos sobre os quais todos os outros se possam fundamentar.**

O **desenvolvimento de uma estratégia nacional**, implicando a conjugação de ações e esforços de entidades e departamentos ministeriais diversos, aconselha um nível de coordenação ao nível do aparelho de Estado tão superior quanto possível.

Esta estratégia acaba por se definir e concretizar (ou não) na conjugação dos princípios básicos da Convenção dos Direitos da Criança com as opções políticas governamentais em cada país, acentuando, por esse facto, a importância de uma liderança político-institucional.

GUINÉ-BISSAU

Para além do marco importante que foi a ratificação da Convenção por parte da Guiné-Bissau, logo em 1990, as políticas de proteção social da criança têm, sobretudo, integrado os documentos estratégicos nacionais de redução da pobreza (DENARP) e outros documentos sectoriais, com especial relevo para as questões da saúde e educação.

No âmbito legislativo existe ainda um conjunto de diplomas (para além dos códigos civil e penal e das leis-base da saúde, educação e proteção social) que cruzam, ainda que transversal e sectorialmente, a infância, nomeadamente:

- Lei que visa prevenir, combater e reprimir a excisão feminina em todo o território nacional (2011)

- Lei de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças (2011)

- Lei de criminalização da violência doméstica (2013)

No entanto, **a necessária legislação de base, incidindo directamente na protecção da criança, entendida de forma holística, não se encontra ainda em vigor.**

Destacam-se, sobretudo, aqui:

Código de Proteção Integral da Criança

Política Nacional de Proteção Integral da Criança e do Adolescente na Guiné-Bissau (PNPICA/GB, 2018 – 2030)

Ainda que ambos os documentos se encontrem ainda em fase de elaboração, no primeiro caso, e de ultimateção, no segundo – sem, portanto, uma versão definitiva e aprovada – ambos constituem, já em si, um exemplo do que devem ser as boas práticas.

Na realidade, para além de ambos colocarem a **criança no centro da intervenção enquanto sujeito de direitos**, eles acabam por se constituir como bases de apoio a partir das quais muitas outras boas práticas poderão vir a desenvolver-se.

Todavia, tendo em consideração que o documento que tem vindo a ser objecto de apreciação pública é o segundo dos mesmos, considerar-se-á apenas para o efeito a Política Nacional de Proteção Integral da Criança na Guiné-Bissau que, quando aqui referida, será sempre na sua qualidade de proposta e não de documento definitivo e aprovado.

Assim, e relativamente ao mesmo, é referido na sua introdução que o presente documento ***“vem resgatar a enorme dívida social do País com suas crianças e adolescentes, nomeadamente a não existência de uma política e plano de ação para o setor, assim como a falta de priorização da criança no desenvolvimento socioeconómico... sendo que se pretende “... uma Política de Proteção Integral para todas e cada uma das crianças guineenses e não apenas de proteção especial de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Igualmente definiu-se as etapas para elaboração de um plano de ação com uma duração de 12 anos, com atualizações ao fim de cada fase”***(p.3).

Surgem, assim, como prioridades desta Política Nacional:

- ***Eliminação da pobreza, extrema pobreza, e da fome;***
- ***Redução da mortalidade neonatal e infantil;***
- ***Expansão qualificada da educação infantil e garantia de educação primária inclusiva e equitativa de qualidade;***
- ***Eliminação de todas práticas nocivas/nefastas (casamento prematuro e forçado, mutilação genital feminina);***

- *Enfrentamento de todas as formas de violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes (casamento infantil forçado, mutilação genital, exposição a riscos, maus tratos e mendicidade das crianças talibés, trabalho infantil, violência psicológica e física, violência sexual, e crianças apátridas), almejando sua eliminação em um maior tempo possível;*
- *Fomento da participação de crianças e adolescentes;*
- *Aprimoramento e fortalecimento do processo de especialização e regionalização dos sistemas de segurança e justiça;*
- *Atualização e harmonização da legislação nacional com a normativa internacional protetiva de direitos da criança;*
- *Estruturação de mecanismos de coordenação nacional desta Política Nacional e do seu Plano Decenal* (p.4).

CABO VERDE

Ainda antes da existência e consequente ratificação da Convenção dos Direitos da Criança (o que veio a acontecer em 1991) Cabo Verde tinha já feito publicar o seu “Código de Menores” quase 10 anos antes (1982), assim justificado no nº 2 do preâmbulo do respetivo decreto-lei (nº 89/82):

“...É de todos conhecido o valor que sempre representaram e representam para a nossa luta (antes, de Libertação, agora, da Reconstrução), as crianças e os jovens caboverdeanos: eles foram e são a razão de ser dessa luta, a Flor da Revolução; eles constituem prioridades inadiáveis da política social; eles são os únicos seres a quem a sociedade deve conferir privilégios”.

Nesse sentido, os próprios documentos de estratégia de crescimento e redução da pobreza (DECRP) integravam a necessidade de medidas preventivas e protetoras dos direitos sociais da criança no seu eixo do capital humano.

Mais tarde, verificou-se a necessidade de uma legislação específica aplicável aos jovens em conflito com a lei, entre os 12 e os 16 anos, vindo o Decreto-Legislativo nº 2/2006 regular as designadas medidas tutelares socioeducativas e, ainda, a organização e funcionamento dos centros socioeducativos.

Numa perspetiva mais integrada do sistema de proteção dos direitos da criança, enquanto conjunto articulado de mecanismos de proteção integral e setorial da criança e do adolescente, haverá ainda a considerar em termos legislativos, os códigos civil e penal e ainda, com especiais repercussões na infância, o código laboral e a lei de violência doméstica.

Entretanto, através da Lei nº 50/VIII/2013, veio a ser publicado o **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA** o qual revoga o Código de Menores de 1982, com a seguinte finalidade (artigo 3º):

“...Promover, proteger e restituir os direitos inerentes à criança e adolescente, garantindo-lhes o seu desenvolvimento integral e a construção da sua plena autonomia pessoal e cidadã, de acordo com o estabelecido e atribuído pela Constituição, pelos tratados internacionais de que Cabo Verde é parte e pelas demais leis da República”.

De referir ainda que, fruto da prática e da sua aplicação nestes últimos anos, o mesmo Estatuto se encontra já em processo de revisão

Ainda de acordo com este Estatuto (nº 1 do artº 70º):

- 1. O sistema de proteção é um conjunto articulado de mecanismos definidos pela política de proteção integral e setorial da criança e do adolescente.**
- 2. Os mecanismos do sistema de protecção são desenvolvidos por instituições dos sectores público e privado e de carácter comunitário.**
- 3. Integram o sistema de protecção dos direitos da criança e do adolescente:**
 - a) Os Tribunais e o Ministério Público;**
 - b) O Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA);**
 - c) A Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania (CNDHC);**
 - d) Os Comités Municipais de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDDC);**
 - e) As Organizações Não governamentais (ONG's) e Associações Comunitárias de Base (ACB's), de carácter laico ou religioso.**

Sem prejuízo das competências específicas de cada um dos órgãos referidos, compete ao ICCA, nos termos do artº 5º dos respetivos estatutos, a coordenação da política de protecção e de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

ORGANISMOS ESTATAIS DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA

Independentemente de todos os mecanismos de repartição de tarefas e responsabilidades relativamente à garantia dos direitos da criança, importa ter presente que a responsabilidade última é sempre do Estado, enquanto Parte que assumiu a ratificação da Convenção no âmbito do seu exercício de soberania.

Por isso, mesmo delegando ou descentralizando, tal não significa uma redução da responsabilidade do Estado, pelo que:

- *O Estado deverá manter os poderes necessários para exigir um total cumprimento da Convenção*
- *As autoridades delegadas deverão ter assegurado o necessário financiamento, recursos humanos e outros*
- *O Estado deverá assegurar-se de que uma eventual descentralização não gera discriminação nas diferentes regiões*

Apesar de ser aconselhável um nível de coordenação no aparelho do Estado tão superior quanto possível para a implementação e coordenação de uma Estratégia Nacional de Proteção da Criança, importa, contudo, destacar o papel insubstituível do departamento operativo e estatal que, em cada país, é responsável pela condução operativa da estratégia bem como pelos planos nacionais decorrentes ou não dessa estratégia.

Na realidade, esse departamento acaba por ter sempre um acréscimo de responsabilidades quando se verifica uma política ou estratégia nacional de protecção da criança na medida em que, por regra, faz recair sobre o mesmo não apenas a coordenação de todas as tarefas operativas, como o respetivo planeamento e avaliação.

Assim melhor se entenderá a acentuação de **boas práticas observadas** relativamente a estes departamentos.

GUINÉ-BISSAU

A **promoção e proteção dos direitos da criança, numa perspetiva mais transversal e integral, encontra-se assegurada, na esfera pública, pelo Instituto da Mulher e da Criança (IMC)**, o qual tem por missão ***“coordenar, supervisionar e promover a abordagem integrada de género e os direitos humanos, da mulher e da criança nos programas, políticas e legislação...”***, sendo de destacar, entre as suas atribuições e competências:

- Adopção e desenvolvimento de estratégias, políticas, programas e legislações adequadas
- Contribuição na definição, proposta e supervisão de acções e políticas nacionais
- Contribuição para o reforço das capacidades das organizações
- Desenvolvimento de parcerias

Integrando o Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social, o Instituto da Mulher e da Criança (IMC) ***“é uma pessoa colectiva, de direito público, de carácter socio-humanitário, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial*** (nº 1 do artigo 1º dos seus estatutos (Decreto nº 17/2010).

Integra, entretanto, na sua estrutura, uma **Direcção para os Assuntos da Infância**, à qual compete:

Velar pela criação de condições apropriadas ao bom desenvolvimento físico, psíquico, cultural e efectivo da criança

Promover e propor ao Governo um Plano Nacional de protecção da maternidade e da Infância

Participar e apoiar na definição e implementação da política nacional de defesa, protecção e desenvolvimento da criança

Promover a adopção, ratificação e divulgação e implementação das leis, convenções e outros instrumentos internacionais relativos aos direitos da criança;

Ainda que se encontre prevista nos seus Estatutos, o IMC não dispõe ainda de nenhuma delegação nas regiões. Também não dispõe de qualquer equipamento específico de acolhimento e/ou acompanhamento de crianças.

CABO VERDE

O **Instituto Caboverdeano de Menores (ICM)** surge logo em 1982, tendo como objetivo primeiro *“promover ações de prevenção que visem sensibilizar e mobilizar a comunidade para a problemática dos menores e defender os seus direitos e interesses”*, de entre as quais se destaca a competência de *“decretar medidas de protecção, assistência e educação ...”* (1982).

Em 2006, veio aquele a ser substituído pelo **Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)** o qual, já em 2017, viu os seus estatutos aprovados, de acordo com os quais este fica sob a superintendência do membro do Governo responsável pela área da família e da inclusão social.

Atribuições

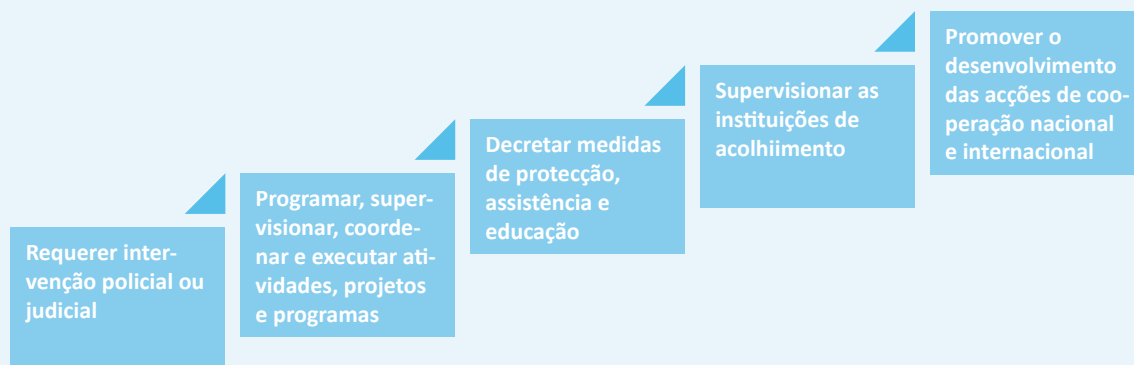
São então as seguintes as suas atribuições:

- *Estabelecimento de diretrizes a seguir pelos serviços públicos e privados no domínio da infância e do adolescente;*
- *Celebração de protocolos com serviços públicos e privados no domínio da infância e da adolescência;*
- *Acompanhamento, controlo e fiscalização das ações públicas e privadas*

Destacando-se, como competência genérica:

- *... Intervir em qualquer situação necessária para proteger os direitos da criança e do adolescente, bem como participar na conceção, articulação e execução de políticas públicas na área da infância e da adolescência...”*

Esta responsabilidade do ICCA implica, entre outras, mais especificamente em relação a crianças e adolescentes em situação de risco/perigo:



Delegações do ICCA

- Delegação do ICCA da Ilha de São Vicente (cobre a Ilha de São Nicolau).
- Delegação do ICCA da Ilha do Sal (cobre a Ilha da Boavista).
- Delegação do ICCA da Ilha do Fogo (cobre a Ilha da Brava).
- Delegação do ICCA de Santiago Norte
- Delegação do ICCA de Santiago do Sul

Centros de Acolhimento do ICCA

- Centros de Emergência Infantil
 - Praia (Ilha de Santiago)
 - Mindelo (Ilha de São Vicente)
- Centros Residenciais
 - Centro Juvenil Nhô Djunga (Mindelo, São Vicente)
 - Centro Juvenil da Assomada (Ilha de Santiago)
 - Centro Juvenil dos Picos (Ilha de Santiago)

ESTATUTOS DO INSTITUTO CABO-VERDIANO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ICCA

Artº 29º

1.As Delegações do ICCA são Serviços desconcentrados que cobrem uma parte do território nacional.

2.Às Delegações do ICCA cabem em particular, e nas respectivas circunscrições territoriais, promover, proteger e defender os direitos da criança e do adolescente em estreita parceria com os parceiros locais e nacionais

(...)

Artigo 30º

1.O ICCA tem Delegações nas Ilhas de Santo Antão, São Vicente, Sal, Fogo, Santiago Norte e Santiago Sul.

(...)

**ESTATUTOS DO INSTITUTO
CABO-VERDIANO
DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE - ICCA**

Artigo 31º

1.Os Centros de Acolhimento são Unidades do ICCA, onde são desenvolvidas medidas e actividades de apoio residencial e/ou formação, educação e ocupação de crianças e adolescentes em situação de risco.

(...)

– Centros de Dia

- **Centro de Protecção Social de Paúl (Ilha de Santo Antão)**
- **Centro de Dia Vicente Mota Coelho (Ilha de Santo Antão)**
- **Centro de Dia Orlandina Fortes (São Vicente)**
- **Centro de Dia Nha Nerina (Ilha do Fogo)**
- **Centro de Dia Lindo Enfermeiro (Ilha de Santiago)**
- **Centro de dia da Boa Vista**
- **Centro de Dia de São Nicolau**
- **Centro Nôz Kaza (Ilha do Sal)**
- **Centro Nôz Kaza (Ilha de Santiago)**
- **Centro de Protecção Social Lém Cachorro (Ilha de Santiago)**

COOPERAÇÃO ENTRE ENTIDADES

Utiliza-se aqui o conceito de cooperação num sentido alargado o qual tem a ver com processos colaborativos não apenas com parceiros financiadores, entidades de outros países e organismos transnacionais, como também, internamente, com ONG e outras organizações da sociedade civil no domínio dos direitos da criança, independentemente de poderem ter ou não fins lucrativos.

Esta partilha de serviços, no entanto, não significa uma redução da responsabilidade do Estado, não ficando de forma alguma este isento de cumprir e fazer cumprir os direitos da criança.

Nesse sentido, torna-se imperativo que os prestadores de serviço atuem de acordo com a legislação e regulamentos em vigor.

Para o efeito, deverá ser desenvolvido um processo de monitorização permanente com vista a garantir o cumprimento desses dispositivos legais.

Enquanto Partes da convenção, os Estados são, por definição, os responsáveis finais pelo seu cumprimento.

No entanto, todos os membros da sociedade – individuais, aqui incluindo os profissionais, famílias, comunidades locais, organizações intergovernamentais e não-governamentais, organizações da sociedade civil e ainda associações do sector privado – têm também responsabilidades a este nível, no âmbito da sua atuação.

Por isso deve o Estado trabalhar de forma muito próxima com todas as organizações que intervêm neste campo e que desempenham um papel crucial, respeitando naturalmente a autonomia de cada uma.

Assim, e para uma maior compreensão destes diversos níveis de cooperação, poderemos agrupá-los do seguinte modo:

Cooperação interdepartamental ao nível do aparelho do Estado – assegurando, por esta via, o alinhamento de esforços e ações dos diversos ministérios e serviços tendo, sobretudo, em vista a conjunção do desenvolvimento de políticas setoriais que dão corpo a políticas e estratégias nacionais;

Cooperação com as ONG, Organizações Independentes dos Direitos Humanos e outras Organizações da Sociedade Civil – fomentando, assim, a plena participação da sociedade civil e das suas organizações, aos mais diferentes níveis, na proteção da criança.

Cooperação internacional - Desenvolvendo uma responsabilidade partilhada entre países em desenvolvimento e países financiadores, num espírito cooperativo.

Assumem especial importância, no contexto presente e na conjunção de todas estas formas de cooperação, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente no acesso aos serviços sociais básicos.

De salientar que o processo de cooperação não se circunscreve às entidades internas identificadas no quadro anterior, havendo ainda a considerar outras entidades particulares de proteção dos direitos e, ainda, a cooperação com entidades internacionais.

GUINÉ-BISSAU

Apoio direto ao Instituto da Mulher e da Criança (IMC): Conselho Consultivo

A existência de um Conselho Consultivo reflete, desde logo, a preocupação de um envolvimento de outras instâncias na emissão de pareceres sobre a política nacional de proteção da criança, planos anuais, orçamentos e relatórios de atividades, e, ainda, sobre outros assuntos que lhe forem submetidos pelo presidente do IMC.

Este Conselho é constituído por representantes das seguintes entidades:

REPRESENTANTES NO CONSELHO CONSULTIVO

Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social

Ministério da Justiça

Ministério do Interior

Ministério da Economia

Ministério das Finanças

Ministério da Agricultura

Ministério da Função Pública

Ministério dos Negócios Estrangeiros

Ministério da Administração territorial

Ministério da Saúde

Ministério da Educação

Instituto Nacional de Estatística

Organizações da Sociedade Civil vocacionadas

Parceiros financiadores

Como se pode constatar, contudo, a composição deste Conselho é mais de caráter estatal e menos de implicação da sociedade civil, e, dentre os ministérios, aqueles que mais evidenciam uma dimensão económica e social que uma competência específica relativamente à criança.

Talvez que essa maior preocupação de protecção social da criança tenha levado a não considerar neste Conselho as Magistraturas, os Órgãos de Polícia Criminal e os representantes dos advogados.

Níveis de cooperação a partir do Instituto da Mulher e da Criança (IMC)

Para além do Conselho Consultivo, outras formas de cooperação no âmbito dos direitos da criança surgem mais diretamente na Lei Orgânica do Instituto da Mulher e da Criança e que se procura transpor para o diagrama seguinte.



ENTIDADES PARTICULARES

Delegação através de cooperação com entidades particulares de proteção dos direitos da criança

Dadas as atuais condições da Guiné-Bissau, a relação entre os organismos públicos e as entidades particulares não se regem por um protocolo de delegação, mas antes por um processo colaborativo em que aquelas genericamente assumem funções de protecção social da criança, na generalidade dos casos em substituição do próprio Estado, de acordo com a sua natureza, as suas capacidades e o seu conhecimento.

O número significativo de organizações de base comunitária é, seguramente, uma riqueza para o país, seja pelas razões anteriormente apontadas seja pelo potencial de que se revestem. De facto, parte significativa das mesmas não circunscrevem a sua ação a uma questão específica (área de proteção da mulher e da menina, questões específicas da criança, etc.), antes desenvolvem uma intervenção aos mais diversos níveis e, portanto, numa lógica mais alargada e integrada.

No entanto, e dada a dificuldade de liderança técnica e institucional, estas organizações, por natureza fortemente comprometidas com a satisfação das suas comunidades, não beneficiam ainda de uma rede social que as possa fortalecer e dar um sentido estratégico mais alargado à sua ação.

Também as ONG, nacionais e internacionais, com uma estrutura mais definida e, por regra, organizando os seus recursos a partir do seu foco de atenção, podem desempenhar um papel de maior exigência e rigor técnico numa política de proteção integral da criança, se estabelecidas as regras de parceria e liderança com o Instituto da Mulher e da Criança e outros organismos públicos. Importa para isso, no entanto, que muitas delas não estejam demasiado dependentes de financiamento externo e confinadas à sua própria agenda.

Como se referirá em capítulo próprio, a proposta de Política Nacional para a Proteção Integral da Criança e do Adolescente poderá desempenhar um papel crucial nesta concertação de esforços que se pretende entre todos os organismos e entidades.

ENTIDADES INTERNACIONAIS

A relevância das entidades internacionais na promoção e proteção dos direitos da criança

A cooperação internacional relativamente à proteção da criança é dominada pelo eixo do financiamento, na medida em que é através deste financiamento que algumas necessidades básicas são mitigadas, na ausência do Estado para as cumprir.

É o caso de algumas agências temáticas associadas a problemas específicos bem como de agências de cooperação bilateral de vários países.

Releva-se aqui, contudo, a importância da União Europeia e do Banco Mundial nesta dimensão, seja com programas incidindo especificamente sobre os temas básicos de proteção da criança (com especial relevo ao nível da saúde e educação), seja outros de carácter abrangente que incluem indirectamente a criança (como é o caso de alguns programas de transferências monetárias para famílias com um determinado perfil de pobreza).

Ainda que também fortemente associada aos financiamentos, mas também com uma vertente mais programática de acordo com as suas atribuições e em estrita articulação com os ministérios respetivos, salienta-se, de entre as diversas agências das Nações Unidas, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Programa Alimentar Mundial (PAM).

Cabe, por fim, dar um relevo especial ao papel desempenhado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), não apenas pelos financiamentos disponibilizados como, por força da sua missão, pelo especial enfoque nos direitos da criança.,

CABO VERDE

Apoio direto ao Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA): Conselho Consultivo

A existência de um Conselho Consultivo, apoiando e participando na definição das linhas gerais de atuação do ICCA e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo, possibilita um maior envolvimento dos restantes organismos públicos e da sociedade civil em geral, tendo em conta as representações no mesmo.

REPRESENTANTES NO CONSELHO CONSULTIVO

Ministério Público

Provedoria de Justiça

Polícia Nacional

Polícia Judiciária

Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania (CNDHC)

Direção Geral da Imigração (DGI)

Direção Geral dos Serviços Prisionais e Reinserção Social (DGSPRS)

Inspeção-Geral do Trabalho (IGT)

Ordem dos Advogados de Cabo Verde (OACV)

Instituto Cabo-Verdiano para a Igualdade e Equidade de Género (ICIEG)

Ministério da Saúde

Ministério da Educação

Conselho Superior da Magistratura Judicial

Representante das Associações de promoção e proteção dos direitos das crianças

Especialista indicado pelo Presidente do Conselho Diretivo do ICCA

Conselho Superior da Magistratura Judicial

Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde (ANMCV)

Nações Unidas em Cabo Verde

Associação de Estudantes do Ensino Público e Privado e Cooperativo

Órgãos de Comunicação Social

Cooperação setorial a partir do Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)

Com parte substancial dos organismos representados no Conselho Consultivo a desenvolver também ações específicas de cooperação em estreita articulação com o ICCA, potencia-se, desta forma, uma maior eficácia e eficiência, tendo em conta um maior conhecimento das problemáticas específicas e um maior envolvimento dos restantes organismos públicos e da sociedade civil em geral, tendo em conta as representações no mesmo.

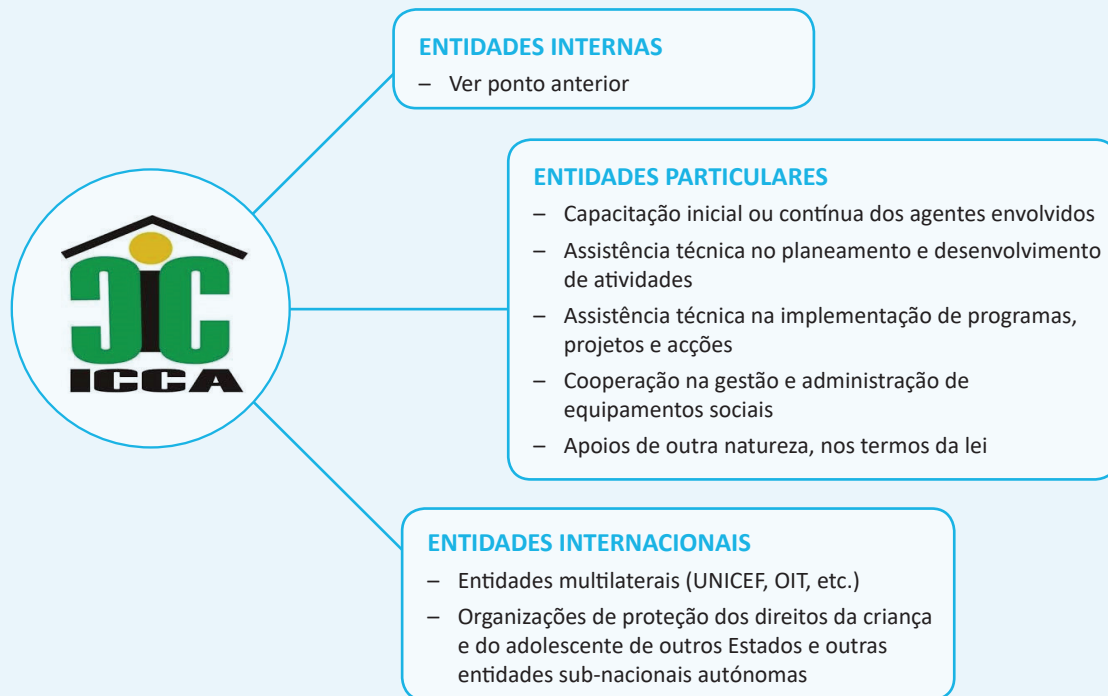
Torna-se, assim, possível uma maior intervenção na promoção e defesa dos direitos da criança na sua globalidade a partir das respetivas políticas setoriais.

COOPERAÇÃO COM ENTIDADES INTERNAS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS	MATÉRIAS DE COOPERAÇÃO
Tribunais e Ministério Público	Garantir a tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente
Provedoria de Justiça	Defesa dos direitos e interesses legítimos da criança e do adolescente face à administração
Polícia Nacional	Prevenção e repressão do abuso e exploração sexual da criança e do adolescente
Polícia Judiciária	Prevenção e repressão do abuso e exploração sexual da criança e do adolescente
Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania (CNDHC)	Direitos humanos ou fundamentais da criança e do adolescente, em particular a fiscalização desses direitos
Direção Geral da Imigração (DGI)	Direitos da criança e do adolescente imigrante, requerentes de asilo ou refugiados
Direção Geral dos Serviços Prisionais e Reinserção Social (DGSPRS)	Crianças submetidas a medidas sócio-educativas, adolescentes presos e crianças de mães condenadas
Inspecção-Geral do Trabalho	Prevenção e combate ao trabalho infantil

COOPERAÇÃO COM ENTIDADES INTERNAS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS	MATÉRIAS DE COOPERAÇÃO
Ordem dos Advogados de Cabo Verde (OACV)	Proteção geral dos direitos da criança e do adolescente
Instituto Cabo-Verdiano para a Igualdade e Equidade de Género (ICIEG)	Direitos humanos das meninas e dos meninos com idade inferior a dezoito anos
Direcção Nacional da Educação	Direito à educação
Direcção Nacional da Saúde	Direito à saúde
Comités Municipais de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes	Concertação e aplicação de políticas municipais ou desconcentradas de proteção da criança e do adolescente
Comité Nacional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil	Prevenção e combate ao trabalho infantil
Comité Pró-Criança e Adolescente de Prevenção e Abuso Sexual da Criança e do Adolescente	Prevenção e Abuso Sexual da Criança e do Adolescente
Comissão de Coordenação de Combate ao Álcool e outras Drogas	Prevenção e reabilitação da criança e do adolescente dependente de álcool e outras drogas
Comité de Coordenação de Combate ao VIH/SIDA	Prevenção e melhoria das condições de vida das crianças infetadas e famílias afetadas pelo VIH
Direção Geral dos Registos, Notariado e Identificação	Registo de crianças à nascença
Associações Nacional e Regionais dos Municípios de Cabo Verde e Câmaras Municipais	Medidas de proteção dos direitos da criança e do adolescente
Conselho Nacional para as Políticas de Inclusão Social, Família e Direitos das Pessoas Dependentes de Cuidados	Proteção dos direitos da criança e do adolescente que estejam relacionadas à família

Níveis de cooperação a partir do Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)

De salientar que o processo de cooperação não se circunscreve às entidades internas identificadas no quadro anterior, havendo ainda a considerar outras entidades particulares de proteção dos direitos e, ainda, a cooperação com entidades internacionais.



ENTIDADES PARTICULARES**O papel das entidades particulares na consolidação do sistema de proteção****ESTATUTOS DO INSTITUTO CABO-VERDIANO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ICCA****Artigo 9º**

1. Na prossecução das suas atribuições, o ICCA apoia e articula-se com base num critério não discriminatório, com entidades particulares, designadamente associações, fundações, empresas e confissões religiosas que visem, directa ou indirectamente, na protecção e defesa da criança e do adolescente e na prevenção de comportamentos que possam fazer com que eles incorram em práticas anti-sociais ou prejudiciais a si próprias, e que sigam os princípios adoptados pela Constituição e pela Lei neste domínio.

2. São especialmente importantes as Organizações Não-Governamentais e Associações Comunitárias de base, de carácter laico ou religioso, cujos programas de protecção dos direitos da criança e do adolescente se coadunem com as políticas públicas em vigor.

(...)

O Instituto Cabo-Verdiano da Criança e do Adolescente vem implementando uma política de cooperação plena com outras entidades particulares aos mais diversos níveis.

Reforçada esta perspectiva com os novos Estatutos, o Plano Anual de Atividades pretende refletir esse trabalho conjunto, integrando no mesmo os processos colaborativos mais relevantes a cargo também destas entidades particulares.

Outras formas de cooperação refletem-se na elaboração de diagnósticos da situação e processos de planificação, conduzindo à constituição de comités específicos (Comité Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (CNPETI), Comité Pró Criança e Adolescente de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual), por exemplo.

Mais recentemente, este mesmo Instituto optou por proceder a acordos com entidades particulares para acolhimento de crianças e jovens com medidas de protecção decretadas pelos tribunais, libertando, desta forma, recursos técnicos, humanos e financeiros para canalizar os mesmos para trabalho directamente junto das famílias e das comunidades.

ENTIDADES INTERNACIONAIS

A relevância das entidades internacionais na promoção e proteção dos direitos da criança

De entre as entidades internacionais de maior relevância no âmbito da cooperação para os direitos da criança, e tal como a própria regulamentação do ICCA refere, adquire especial relevância, de entre as agências das Nações Unidas residentes, o trabalho conjunto com a UNICEF.

Procura-se, a este nível, o desenvolvimento de projetos de uma progressiva e aprofundada promoção e proteção dos direitos da criança e, em função dos mesmos, as linhas de financiamento possível.

Na linha do Plano Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, iniciado em 2017, a aposta recente no desenvolvimento de um sistema integrado de informação e gestão de casos de violência e abuso sexual de crianças levado a cabo, é um bom exemplo.

De referir ainda, num plano mais alargado e com a intervenção de outros organismos e o apoio da Organização Internacional do Trabalho, o Plano de Acção de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, com aprovação pelo Governo em 2014.

ESTATUTOS DO INSTITUTO CABO-VERDIANO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ICCA

Artigo 10º

1.O ICCA, em concertação com a tutela e o ministério responsável pelas relações exteriores, coopera com entidades internacionais de cariz universal e regional de proteção dos direitos da criança e do adolescente, nomeadamente com o Fundo das Nações Unidas para a Criança e a Organização Internacional do Trabalho.

2.O ICCA coopera, nos termos do número anterior, com as organizações de proteção dos direitos da criança e do adolescente de outros Estados e outras entidades sub-nacionais autónomas.

CABO VERDE

Comités Municipais de Defesa dos Direitos das Crianças: Um exemplo de cooperação nas comunidades

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)

Artigo 74º

1.Cabe ao ICCA promover a criação e capacitação dos Comités Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

2.Os Comités Municipais são órgãos administrativos de nível municipal, constituídos por representantes das instituições públicas e privadas que prestam serviço no Município;

3.Os Comités Municipais funcionam permanentemente e dependem da coordenação funcional do ICCA.

O âmbito de intervenção do ICCA é bastante alargado e reconhecido pela sociedade cabo-verdiana, confrontando-se presentemente com um desafio organizativo, técnico e funcional importante e que tem a ver com ampliação da margem de intervenção deste organismo, com a criação dos Comités Municipais.

De facto, a criação dos Comités Municipais vem introduzir uma nota interessante nesta segunda linha, uma vez que, ainda que dependendo funcionalmente do ICCA, eles poderão introduzir a já referida nota de complexidade com vista a uma maior eficiência e eficácia da intervenção.

Muito dependerá, de facto, da sua regulamentação e, no funcionamento da mesma, da responsabilização que, a este nível, assumirem os “representantes das instituições públicas e privadas que prestam serviço no Município,” bem como do modo como essas entidades farão repercutir na sua intervenção de primeira linha a dinâmica que se espera vir a gerar a partir deste patamar superior.

Não deixa, contudo, de ser um bom indicador, a dinâmica já existente em número significativo dos comités existentes, com práticas de avaliação periódicas das ações já levadas a cabo e preparação de outras em ciclo anual.

MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

A auto-monitorização e avaliação é uma obrigação do Governo, tendo em vista garantir que o superior interesse da criança e todas as restantes disposições da Convenção se encontram a ser respeitados a todos os níveis governamentais e, deste modo, poder avaliar o impacto das políticas desenvolvidas.

Para além desta é essencial uma monitorização independente que pode ser assumida, a título de exemplo, por comissões parlamentares, ONG, instituições académicas, associações profissionais, associações de jovens, instituições independentes dos direitos humanos, etc.

A recolha de dados por todo o período correspondente ao conceito de criança (menos de 18 anos), suficientemente desagregada por forma a identificar eventuais disparidades, constitui uma parte essencial da implementação.

Para tal, torna-se necessária a colaboração do Estado com entidades competentes a este nível por forma a conseguir-se uma visão da evolução quantitativa e qualitativa, identificando os problemas e promovendo as necessárias políticas.

Importa, de igual modo, integrar as crianças no próprio processo, quer ouvindo-as quer envolvendo-as, de forma adequada, no que tenha a ver com a avaliação e defesa dos seus direitos.

A publicação anual de relatório compreendendo toda a avaliação efetuada a partir de uma leitura compreensiva dos dados e respectiva disseminação, incluindo junto do parlamento, pode contribuir para uma maior consciencialização de todos relativamente aos direitos da criança.

Haverá, desde logo, que **distinguir a monitorização da avaliação** e, depois, os diferentes níveis sobre os quais os referidos processos incidem.

Monitorização é um método de acompanhamento objetivo de um processo partir de um conjunto de indicadores pré-determinados, tendo em conta o seu desempenho e respetivos objetivos.

Avaliação é uma interpretação de um determinado processo a partir de um conjunto de indicadores, nomeadamente aqueles que decorrem da monitorização.

As **vantagens da monitorização e avaliação** são óbvias, permitindo:

- Ter a perceção do trabalho efetuado
- Aferir a adequação e justeza dos indicadores em geral e metas em particular
- Perceber a eficácia do processo face aos resultados e impactos
- Avaliar a adequação de meios
- Introduzir as correções necessárias

No caso da criança, poder-se-ão ainda considerar diversos níveis de avaliação:

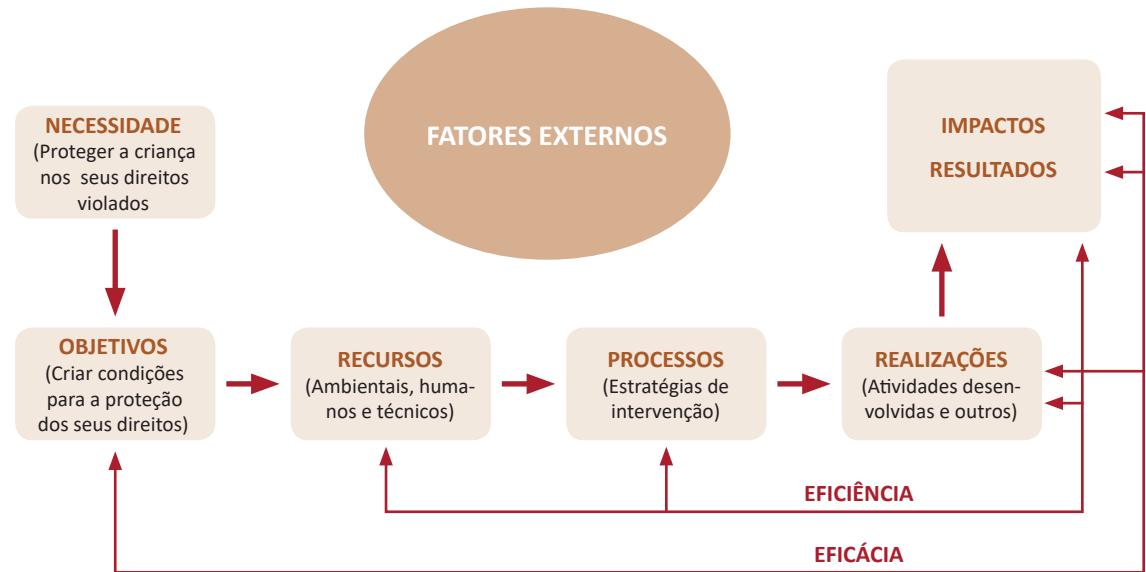
- A nível individual, com especial relevo para as crianças em contextos de risco e perigo
- Ao nível de problemáticas específicas que afetam a criança
- Ao nível da intervenção e respetiva eficácia dos organismos que intervêm na área da criança
- Ao nível das políticas públicas dirigidas à criança

Em qualquer dos níveis, a **avaliação persegue fundamentalmente dois objetivos**:

- A **reformulação dos processos ou das políticas**, possibilitando, numa lógica de *feedback*, desde o acerto de pormenores (avaliações intercalares) a outros mais significativos de correção final ou mesmo à própria extinção do programas, numa lógica de eficiência e eficácia
- A **prestação de contas (accountability)**, do plano individual ao das políticas públicas, sobretudo quando os recursos provêm de outras entidades às quais, naturalmente, importa saber o impacto dos seus investimentos.

De forma mais integrada, a figura seguinte procura explicitar melhor o sentido da avaliação a partir da identificação de causas e envolvente interna, passando pela identificação de processos até à avaliação final.

De relevar ainda toda a envolvente externa que pode condicionar decisivamente todo o processo, especialmente em situações de imprevisto ou, não o sendo, com uma dimensão causal muito acentuada (externalidades)



(Adaptação a partir de Measuring Program Outcomes: A Practical Approach, Hatry, Harry et al., United Way of America, 1996)

GUINÉ-BISSAU

Dadas as limitações operativas existentes no trabalho de intervenção continuada junto da criança, as avaliações ao nível individual carecem ainda de um grande desenvolvimento.

Do mesmo modo, e pelas mesmas razões, a avaliação dos organismos que intervêm na área da criança é escassa e incipiente.

Já ao nível das problemáticas específicas, os levantamentos de situação, diagnósticos e avaliações são mais frequentes e aprofundados, ainda que a maioria dos mesmos não evidencie soluções de continuidade e, por essa razão, impossibilitando avaliações longitudinais de resultados e impactos.

As políticas públicas sectoriais, com especial relevo para a saúde e educação, dispõem de alguns mecanismos internos de avaliação, sem prejuízo de outras avaliações externas que possam surgir.

Referem-se **dois tipos diferentes de avaliação na sua metodologia e no seu desenvolvimento, mas que se constituem como referências importantes para a intervenção junto da criança nesta perspetiva mais macro.**

De facto, são múltiplos **os estudos e abordagens sobre a situação da criança, alguns com alguma participação do IMC, outros com mero conhecimento e outros mesmo sem envolvimento dos organismos oficiais competentes na área da proteção da criança.**

Por outro lado, têm estas **avaliações frequentemente um carácter sectorial** e, acrescendo aos fatores anteriormente referidos, **sem qualquer estratégia integrada** de intervenção.

Por essas razões e prevenindo a injustiça de omissões, optou-se por não proceder a referências concretas e em maior detalhe aos mesmos, referindo-se então apenas a monitorização efectuada através dos MICS e a avaliação do Comité dos Direitos da Criança.

MICS (Indicadores Múltiplos)

O programa global MICS foi desenvolvido pela UNICEF nos anos 90 como um programa internacional de inquérito aos agregados familiares para recolher dados internacionalmente comparáveis numa vasta gama de indicadores sobre a situação das crianças e das mulheres. O inquérito MICS mede indicadores chave que permitem aos países dispor de dados para utilização em políticas e programas e monitorizar os progressos a nível dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e de outros

compromissos internacionais. No caso específico da Guiné-Bissau, o MICS visa igualmente actualizar a base de dados sobre os indicadores para diferentes utilizadores, sobretudo para elaboração e seguimento da implementação de políticas e programas de desenvolvimento nacional.

O quinto Inquérito aos Indicadores Múltiplos (MICS5) da Guiné-Bissau foi realizado em 2014 pelo Ministério da Economia e Finanças, através da Direcção Geral do Plano/Instituto Nacional de Estatística (INE), no âmbito do programa global MICS. Foi concedido apoio técnico pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O UNICEF junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para População (UNFPA), PLAN Guiné-Bissau e IPHD, concederam apoio financeiro e logístico.

(in Ministério da Economia e Finanças, Direcção Geral do Plano Instituto Nacional de Estatística (INE). 2015. Inquérito aos Indicadores Múltiplos (MICS) 2014)

Comité dos Direitos da Criança (Considerações e Recomendações)

O Comité dos Direitos da Criança foi instituído, nos termos do artº 43º da Convenção, com o fim de examinar os progressos realizados pelos Estados Partes no cumprimento das obrigações que lhes cabem nos termos da Convenção.

Os Estados Partes comprometem-se a apresentar, de cinco em cinco anos, relatório com os progressos realizados e dificuldades identificadas, face aos quais o Comité emite as considerações e recomendações que considere pertinentes.

As últimas recomendações são de 2011 e reportam-se à avaliação relativa aos segundo, terceiro e quarto relatórios devidos em 2007.

Pela sua importância e oportunidade deixa-se aqui mero apontamento das mesmas:

- Maior estabilidade das instituições, maior participação do Governo, reforço da colaboração com as organizações da sociedade civil e com os parceiros internacionais
- Maior garantia da protecção legal da criança através da organização e dotação de meios à Procuradoria de Menores
- Adequação da legislação para casos específicos como a adopção, deslocação de crianças e combate ao tráfico e violação de crianças
- Alargamento da prevenção e tratamento às crianças em situações vulneráveis

- Maior envolvimento da criança no seu processo educativo
- Adopção de medidas tendo em vista o registo das crianças, sobretudo aquelas residentes fora das áreas urbanas e de famílias muito pobres
- Continuidade na sensibilização e combate às práticas nefastas para a criança
- Estabelecimento de protocolos com os Ministérios da Saúde e Educação para descentralização das actividades de competência do IMC e enquanto não for possível os necessários meios para a descentralização da sua atividade
- Criação de um sistema nacional de proteção da criança e base de dados com informação estratégica relativamente a crianças vulneráveis e desenvolvimento de mecanismos de recolha sistemática de indicadores para a proteção da criança
- Aplicação de testes para determinação do aumento do HIV nas mulheres grávidas tendo em vista a prevenção da transmissão vertical e assegurar cuidados de saúde de qualidade às crianças nascidas com infeção
- Constituir redes comunitárias para a proteção da criança relativamente ao seu abuso e exploração sexual, trabalho infantil e tráfico
- Finalizar a harmonização da legislação a nível nacional, alinhando-a com as recomendações da Convenção dos Direitos da Criança, bem como acompanhar e supervisionar a sua aplicabilidade
- Possibilitar que outros parceiros denunciem as piores formas de violência sobre crianças e mulheres às autoridades
- Promover a capacidade dos profissionais envolvidos em redes de proteção e defesa de mulheres e crianças
- Investir na propagação de campanhas sobre os direitos da criança e práticas que violam esses direitos
- Criar uma estrutura técnica de coordenação e acompanhamento das atividades, não dependente de vontade política, mas do compromisso profissional
- Reforçar campanhas de sensibilização dirigidos para líderes comunitários de opinião, nomeadamente líderes religiosos e mais velhos (imãs, padres e idosos respeitáveis) e organizações da sociedade civil

CABO VERDE

É possível identificar formas e níveis diversos de avaliação, cuja função fundamental acaba por ser sempre a indução de boas práticas na promoção e proteção dos direitos da criança a partir dos dados recolhidas e sua análise.

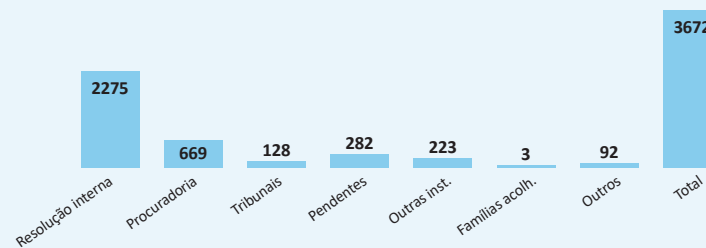
Esta é uma cultura técnica que cada vez mais importa aprofundar na medida em que introduz um elemento dinâmico às práticas desenvolvidas e bem concretizado nos casos e problemáticas trabalhadas, em alternativa ao tipo de avaliação generalista e/ou abrangente de ciclo longo, frequentemente mais qualitativa que quantitativa e, pela sua natureza, bastante estática e descontínua.

Um fator importante é a existência de avaliações individuais e respetivos planos de acompanhamento das crianças intervencionadas pelo ICCA. Esta é uma prática que nunca é demais sublinhar porque se encontra na base da consideração da criança como sujeita de direitos!

Por outro lado, e no cruzamento dos dados recolhidos a partir das avaliações e acompanhamentos individuais, o ICCA tem uma visão das problemáticas mais emergentes ou de maior peso, possibilitando, desta forma, e na medida da disponibilidade dos seus meios, os necessários ajustamentos.

Esta é, aliás, uma nota constante nos seus relatórios anuais e que permite, por exemplo, identificar, de entre um total de 3672 casos, a distribuição na sua resolução e de aqui se deixam os últimos dados apresentados em Bissau pela responsável deste Instituto.

ENCAMINHAMENTO DOS CASOS



Se, para além destes dados anuais, se quiser ter em conta uma análise longitudinal através dos diversos anos de recolha destes dados e elaboração do relatório de atividades, melhor se compreende a sua importância não apenas na avaliação da evolução de determinadas problemáticas como também na definição das políticas públicas.

A importância deste tipo de avaliação é, aliás, considerada no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual prevê expressamente esta como uma das atribuições da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania.

De referir ainda, numa dimensão avaliativa mais de carácter temático, o conjunto de estudos levados a cabo, ao longo dos últimos anos, por parte do ICCA em conjunto com outras entidades, aqui com especial relevo para a UNICEF de entre os quais se destacam:

- 1 Estudo sobre a criança em situação de rua (2005)
- 3 Estudos sobre o Abuso e a Exploração Sexual (2005, 2010, 2015);
- 2 Estudos sobre o Abuso e a Exploração Sexual (2005, 2010, 2015)
- 2 Estudos sobre o Trabalho Infantil – quantitativo e qualitativo (2007, 2013-2014)
- 1 Estudo sobre o funcionamento do Parlamento Infanto-juvenil e definição de Outras Formas de Participação (2008)
- 1 Estudo- diagnóstico sobre a situação dos trabalhadores sociais e Programa de Formação dos recursos Humanos (2008)
- 1 Estudo sobre a vulnerabilidade das crianças em Cabo Verde (2009)
- Estudo/Diagnóstico sobre o Reforço do Sistema das Capacidades dos Centros de Atendimento e de Acolhimento de Crianças em Cabo Verde (2013-2014)
- Mapeamento e Avaliação do Sistema de Protecção da Criança e do Adolescente em Cabo Verde (2013-2014)

De referir ainda como dado relevante, e numa dimensão mais abrangente a recente apresentação (2019) ao Comité dos Direitos da Criança do Relatório Combinado II, III e IV, o qual melhor vem permitir uma visão da evolução dos direitos da criança no país a partir das suas políticas públicas.

Artº 73 º (ECA)

Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania

1. Incumbe à Comissão Nacional para os Direitos e Cidadania (CNDHC) fiscalizar a execução das políticas públicas no domínio da infância e adolescência.
2. Para o efeito do disposto no número anterior, deve ser criado no seio da CNDHC um Observatório da Criança e do Adolescente.
3. O Observatório da Criança e do Adolescente é um mecanismo que se destina a com dados relativos à infância e adolescência, que subsidiem a acção da CNDHC designadamente na formulação de recomendações relativas à execução da política da infância e adolescência.

3. SISTEMA DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA

O que é um sistema?

Conjunto de elementos (designados por subsistemas) que, devidamente combinados e articulados, atuam entre si tendo em vista um determinado resultado.

Esta é uma noção abrangente desde o domínio físico (sistema informático) e biológico (sistema respiratório) até ao social (sistema político) e mesmo psicológico, estes apenas como exemplo.

Quando se fala em sistema de protecção da criança parte-se dessa mesma criança, enquanto sujeito de direitos e, como tal, devendo beneficiar de todo um conjunto de dispositivos que deverão garantir o seu desenvolvimento e bem-estar. Só assim se torna possível assegurar, de forma eficaz, os diferentes níveis de promoção, protecção e restituição dos seus direitos.

Ao falar-se em sistema encontra-se implícita uma visão sistémica, isto é, um entendimento de uma atuação articulada entre os diversos elementos (subsistemas) que integram um todo (sistema), tendo como denominador comum um objetivo também comum.

O desenvolvimento da criança visto a partir dos seus subsistemas

Microsistema

Refere-se ao meio envolvente mais próximo da criança, nomeadamente a família (na sua variedade de elementos) mas também as instâncias formais educativas - jardim infantil e escola (com os seus pares e adultos)

Mesosistema

Refere-se à interação entre dois ou mais microsistemas e em que a criança intervém ativamente, como é o caso das relações entre a família e a escola, por exemplo

Exossistema

Corresponde às estruturas formais e informais também próximas e que condicionam o desenvolvimento da criança, mas relativamente às quais esta não tem intervenção directa, como é o caso das condições de vida, residenciais e laborais dos pais, serviços sociais e outros disponíveis, dinâmica da comunidade em que se insere a família, etc.

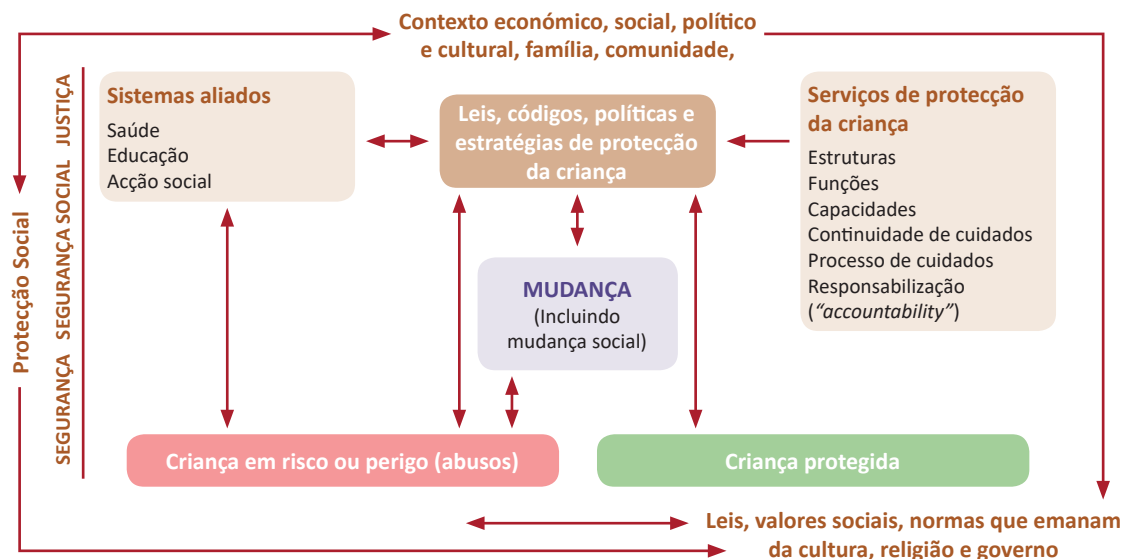
Macrossistema

Tem a ver com o conjunto de normas, leis, práticas culturais, políticas públicas, contextos sócio-políticos, etc., qualquer deles fortemente condicionante para não dizer mesmo determinantes, em alguns casos, dos restantes subsistemas

Bronfenbrenner (1917-2005) foi um psicólogo americano que aprofundou uma perspectiva do desenvolvimento humano a partir da identificação e interação dos subsistemas mais importantes e que ficou conhecida como **teoria sistémica**.

Já mais recentemente, na procura de um sistema que melhor garanta a proteção de todas as crianças e a convergência nos mesmos objetivos de todos os atores sociais intervindo nesta área, uma agência especializada da Universidade de Chicago, por convite da UNICEF, veio a aprofundar um modelo naquilo que é ou deverá ser comum a todos os sistemas de protecção² (2010).

A ilustração que de seguida se apresenta, retirada desse mesmo estudo, ainda que com as necessárias adaptações que houve necessidade de introduzir por forma a ficar mais explícito, dá-nos a ideia das diversas componentes /subsistemas que integram um Sistema de Proteção da Criança.



² Wulczyn, Fred et al. (2010), *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*, UNICEF, NY

Todavia, não se tornou ainda possível em muitos países – especialmente aqueles com maiores fragilidades económico-sociais- a construção de um sistema em que estas componentes tenham encontrado a necessária adequação em termos dos recursos de diferente natureza (humanos, técnicos, económicos, funcionais, etc.) e desenvolvam uma interação que justifique, como denominador comum, a proteção da criança nas suas diversas vertentes.

Assim, e **na impossibilidade desta intervenção integrada, a mesma acaba por se circunscrever a áreas bem específicas** (saúde e nutrição, trabalho infantil, etc.) as quais, ainda **que podendo ser eficazes, se encontram sempre limitadas pela ausência de uma perspectiva integral de todos os contextos de risco da criança**. São as **chamadas intervenções verticais** as quais, podendo ter um **certo grau de eficácia específica**, acabam, na maioria das vezes, por **não ser suficientemente eficientes na rentabilização dos recursos disponíveis e que, assim, acabam por não aproveitar a força que lhes poderia advir, enquanto elementos de um subsistema, de todo o sistema, se a ação fosse suficientemente concertada, tendo, por foco, como já referido, a criança na sua integralidade**.

De facto, e como ressalta das duas perspetivas anteriormente caracterizadas, haverá sempre que ter em consideração:

- **Uma abordagem de carácter mais alargada (*macro*)**, que engloba, entre outros, os contextos sociais, culturais, económicos e políticos, qualquer deles fortemente condicionante para não dizer mesmo determinante dos restantes subsistemas através das respetivas práticas culturais, sistemas legais e políticas públicas.
- **Uma abordagem mais intermédia, mas, ainda assim, exterior ao indivíduo (*exo*)**, na qual se incluem as manifestações das componentes do macrosistema, como sejam os sistemas de segurança, judiciais, laborais, de saúde, educação ou protecção social e respetivas estruturas e equipamentos prestadores desses serviços.
- **Uma abordagem mais individualizada (*micro e meso*)**, centrada no indivíduo e na sua interação com o meio envolvente próximo (família e outros pares e adultos), gerando quadros relacionais e situacionais.

O quadro anteriormente apresentado permite uma visão clara relativamente à constituição de um sistema de proteção social e como o mesmo se insere num determinado contexto social, cultural, económico o qual necessariamente condiciona a estrutura e dinâmica desse mesmo sistema.

Definido assim que se encontra o quadro geral, torna-se mais fácil identificar os níveis que não serão abordados neste caderno por naturalmente terem sedes próprias para o efeito e competências específicas por quem de direito.

Por essa razão, os contextos sociais, económicos, culturais e políticos não serão aqui abordados e bem assim o enquadramento da segurança social e da justiça e, ainda, os chamados sistemas aliados da saúde, educação e ação social.

O alvo da atenção, repisando, de resto, tudo o que foi a preocupação do Grupo de Trabalho que esteve na origem do presente caderno, centrar-se-á no binómio constituído pela área das leis e estratégias no confronto com os serviços de proteção da criança, utilizando aqui como analisadores alguns indicadores referentes a estruturas, funções, capacidades, continuidade de cuidados, processo de cuidados e responsabilização.

Para uma melhor compreensão proceder-se-á a uma descrição paralela entre a os sistemas dos dois países, mais uma vez acentuando que se procura apenas, numa perspetiva positiva e construtiva, e também tendo em consideração as conclusões do próprio Grupo de Trabalho , o que em cada umas das realidades se poderão considerar boas práticas mas, também, a sugestão de alguns caminhos que poderão ser seguidos.

ESTRUTURAS

Quais são as diversas componentes físicas e funcionais que constituem o sistema de proteção da criança?

GUINÉ-BISSAU

O Instituto da Mulher e da Criança (IMC) adquire um papel fulcral nas políticas de proteção da criança, tendo em conta o seu estatuto e atribuições.

Assim, e de acordo com os respetivos estatutos (Decreto nº 17/2010) o IMC ***“é uma pessoa colectiva, de direito público, de carácter socio-humanitário, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com vocação para a defesa e promoção de direitos humanos, particularmente os da mulher e da criança”***.

Tem como missão (artº 5º dos seus Estatutos) ***“coordenar, supervisionar e promover a abordagem integrada de género e os direitos humanos da mulher e da criança nos programas, políticas e legislação...”***.

Para além do IMC, haverá naturalmente que considerar como componentes habituais de um sistema de protecção:

- Tribunais e o Ministério Público

De referir apenas que, para além dos tribunais de competência genérica, o Tribunal Regional de Bissau integra o Tribunal de Família, de Menores e Trabalho, estando afetos ao mesmo 4 juízes e 4 procuradores

- Entidades privadas com intervenção na área da criança ou na área dos direitos humanos e, ainda, organizações comunitárias

De acordo com o Guia de Recursos para a área da criança, produto integrado, tal como este, no Projeto *Kumpu tera di Mininesa*, foram identificadas 212 Organizações da Sociedade Civil com intervenção na área da criança.

Na linha da tipificação utilizada no referido Guia, por sua vez inspirado em outros estudos, poderemos assim classificá-las:

- **Primeiro nível**- organizações comunitárias de base (OCB) e de autoajuda, comités de bairro, agrupamentos informais ativos ao nível local para resolver problemas emergentes ou para advogar sobre interesses locais e das comunidades.
- **Segundo nível**- organizações de apoio, como as ONG, normalmente atuando em áreas diferentes, com finalidades de apoio aos atores locais ou às comunidades e com formas de actuação mais ou menos profissionais.
- **Terceiro nível**- redes e plataformas territoriais ou temáticas, que agregam as OSC de 1º nível e/ou do 2º nível, com finalidades de coordenação, de intercâmbio de informações, de advocacia, etc.

Prevalece um número significativo de Organizações comunitárias de base (126), logo seguidas de ONG, nacionais (56) e internacionais (15) diluindo-se as restantes por pequenas categorias.

CABO VERDE

As entidades que compreendem o sistema de protecção em Cabo Verde são aquelas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e que, porque formalmente previstas, aqui se deixa a respectiva transcrição do seu artigo 70º:

1. *O sistema de protecção é um conjunto articulado de mecanismos definidos pela política de protecção integral e sectorial da criança e do adolescente.*
2. *Os mecanismos do sistema de protecção são desenvolvidos por instituições dos sectores público e privado de carácter comunitário.*
3. *Integram o sistema de protecção dos direitos da criança e do adolescente:*
 - a. *Os Tribunais e o Ministério Público*
 - b. *O Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)*
 - c. *A Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania (CNDHC)*
 - d. *Os Comités Municipais de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDDC)*
 - e. *As Organizações Não Governamentais (ONG) e Associações Comunitárias de Base (ACB), de carácter laico ou religioso.*

Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)

Recuperando o que foi já referido em capítulo anterior, o Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA), com os seus novos estatutos aprovados em 2017, mantém a sua dependência do membro do governo responsável pela área da família e da inclusão social, com as seguintes atribuições ao nível da coordenação da política de protecção e defesa dos direitos da criança e do adolescente:

- Estabelecimento de diretrizes a seguir pelos serviços públicos e privados no domínio da infância e do adolescente;
- Celebração de protocolos com serviços públicos e privados no domínio da infância e da adolescência;
- Acompanhamento, controlo e fiscalização das ações públicas e privadas

Tribunais e Ministério Público

Quanto à organização judiciária os tribunais de comarca podem ser desdobrados em juízos de competência genérica, de competência especializada ou de competência específica, de competência especializada na área da família, menores e trabalho.

Assim, foi recentemente aprovada a criação do 1º e 2º Juízos de Família e Menores do Tribunal Judicial da Comarca de Acesso Final da Praia bem como a criação do Juízo de Família, Menores e do Trabalho no Tribunal Judicial da Comarca de Acesso final de São Vicente.

Entidades particulares

Como já referido, estas entidades são caracterizadas no estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como Organizações Não Governamentais (ONG) e Associações Comunitárias de Base (ACB), de carácter laico ou religioso.

Comités Municipais de Defesa dos Direitos da criança

Também já anteriormente referidos, mas de que se se falará mais à frente.

Comentário:

Como facilmente se conclui, apenas uma diferença ressalta da comparação das estruturas que constituem o sistema de protecção da criança em ambos os países, uma vez que Cabo Verde inclui no sistema de protecção uma outra estrutura que são os Comités Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Este é um dado que uma vez mais realça o facto de que não é suficiente a mera existência de estruturas, mas que, para além disso, elas devem ser suficientemente eficazes quer internamente (no que tem a ver com as suas capacidades) quer externamente (no que tem a ver com o seu funcionamento).

Parece, contudo, consensual que, pelo menos em termos de estruturas, um sistema de protecção da criança não dispensa esta triangulação de suporte assente nos tribunais, em organismos públicos específicos e numa sociedade civil organizada para o efeito.

FUNÇÕES

Partindo das funções que competem a cada uma das estruturas, procura-se apurar, sobretudo, o modo como funcionam quer externa quer internamente.

GUINÉ-BISSAU

IMC

Como decorre da Lei Orgânica do IMC, as suas funções circunscrevem-se basicamente ao planeamento ao nível das estratégias, políticas e legislação, promoção de capacitação e desenvolvimento de parcerias:

- Adopção e desenvolvimento de estratégias, políticas, programas e legislações adequadas
- Contribuição na definição, proposta e supervisão de acções e políticas nacionais
- Contribuição para o reforço das capacidades das organizações
- Desenvolvimento de parcerias

Tribunais e Ministério Público

As funções dos Tribunais e do Ministério Público são naturalmente aquelas previstas na respetiva legislação, seja em termos genéricos no âmbito, sobretudo, dos Códigos Civil e Penal, seja no âmbito da demais legislação e organização judiciária enquadrada constitucionalmente.

Entidades particulares

De acordo com o Guia de Recursos para a área da criança, a que, a este nível, se tem vindo a fazer referência, A área da proteção é aquela que disponibiliza uma maior oferta (158), ainda que com pouca diferença da área da educação (151), da área da saúde (130) e da área da nutrição (107), havendo ainda a área dos cuidados com 87 respostas.

Dado o carater mais difuso da área da proteção da criança, a mesma foi sistematizada em domínios diversos (trabalho de sensibilização nas comunidades, apoio à família nas comunidades, casas de acolhimento para crianças e jovens em perigo e/ou para crianças com deficiência, acolhimento de mulheres e meninas vítimas de casamento precoce, violência doméstica ou mutilação genital feminina).

CABO VERDE

Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)

As funções do ICCA são aquelas que decorrem do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, depois, concretizadas nos seus Estatutos, cujas atribuições foram já devidamente discriminadas no ponto anterior.

Destacando-se, como competência genérica:

- ***... Intervir em qualquer situação necessária para proteger os direitos da criança e do adolescente, bem como participar na conceção, articulação e execução de políticas públicas na área da infância e da adolescência...".***

Mais especificamente, e entre outras:

- Programar, supervisionar, coordenar e executar atividades e projetos de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, nomeadamente envolvendo situações de negligência, abandono, maus tratos, trabalho infantil, abuso e exploração sexual
- Desenvolver atividades de promoção social direcionadas para a prevenção da marginalização e delinquência da criança e do adolescente
- Prestar apoio técnico especializado na área da infância e adolescência às autoridades judiciais, quando solicitado
- Decretar medidas de proteção, assistência e educação relativamente a criança e ao adolescente em situação de risco
- Supervisionar as instituições de atendimento e acolhimento da criança e adolescente
- Requerer ao Tribunal acolhimento da criança ou do adolescente nos termos do artº 94º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

Tribunais e Ministério Público

Também aqui, as funções dos Tribunais são naturalmente aquelas previstas na respetiva legislação, seja em termos genéricos no âmbito, sobretudo, dos Códigos Civil e Penal, seja no âmbito da demais legislação e organização judiciária enquadrada constitucionalmente.

O Ministério Público defende os direitos dos cidadãos, a legalidade democrática, o interesse público e os demais interesses que a Constituição e a lei determina, de entre os quais, nos termos da sua Lei Orgânica, a defesa dos direitos dos cidadãos e interesses coletivos difusos e, mais especificamente, a representação dos incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta.

Entidades particulares

De acordo com o Relatório apresentado por Cabo Verde ao Comité dos Direitos da Criança no presente ano, as ONG configuram-se como um dos principais parceiros ***a nível descentralizado e local no que respeita à sensibilização, diálogo, defesa e denúncia de situações que fragilizam os direitos das Crianças e Adolescentes, cooperando com o ICCA na implementação dos diversos programas de intervenção.***

Comentário:

As atribuições do Instituto da Mulher e da Criança (IMC) parecem omissas naquilo que tem a ver com a atividade operativa, reservando-se fundamentalmente, como já anteriormente referido, para atividades de planeamento ao nível das estratégias, políticas e legislação, promoção de capacitação e desenvolvimento de parcerias.

Tal opção, conjugada com a sua dificuldade de exercer essas mesmas atribuições, dinamizando quer os restantes organismos do Estado quer as diferentes organizações da sociedade civil, acaba por gerar uma situação de vazio operativo, ocupado apenas por intervenções focadas numa determinada problemática, sem intersecção quer com um serviço enquadrador (que deverá ser o IMC) quer com uma matriz assente num modelo lógico (que se espera venha a ser a **Política Nacional de Protecção Integral da Criança e do Adolescente**).

Dando sentido a esse eixo longitudinal (que se pretende projetar por 12 anos) mas também a um outro de abrangência (que pretende envolver não apenas todas as estruturas diretamente integrantes do sistema de proteção da criança como todos os restantes que justificam a dimensão integral de proteção da criança), são definidas nesta proposta três fases: 2018-2021; 2022-2025; 2026-2029.

Encontram-se previstos os seguintes instrumentos de planificação:

- Plano diretor da Política Nacional com metas para 12 anos
- Planos de Metas Plurianuais constituído com os objetivos e metas estabelecidas nos diversos ministérios que executam a política
- Planos temáticos estratégicos, vinculados aos ministérios executores da Política

O Plano Diretor acima referido compreende 11 diretrizes, estruturando-se, por sua vez, em cinco eixos, por sua vez desdobrados em objetivos estratégicos, subdivididos estes por operações/ações e atividades/estratégias e uma multiplicidade de indicadores de cumprimento

1. Promoção de direitos (11 objetivos estratégicos)
2. Protecção e defesa de direitos (18 objetivos estratégicos)
3. Participação/empoderamento da criança (2 objetivos estratégicos)
4. Participação e controle social (1 objetivos estratégicos)
5. Gestão da Política Nacional e do Plano Decenal (5 objetivos estratégicos)

Se aprovada e realizável, a presente proposta de política nacional poderá constituir-se como um mecanismo poderoso não apenas no necessário empoderamento do IMC como de todas as outras estruturas e componentes diversas que, numa perspetiva sistémica como aquela que se tem vindo a referir, faz jus à sua designação de Política Nacional, por um lado, e proteção integral da criança, por outro.

As atribuições do Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA) revelam um equilíbrio entre todas as áreas de planeamento, coordenação e supervisão mas também, para além de atividades de prevenção, a avaliação e acompanhamento de crianças em situação de perigo, bem concretizadas através da possibilidade de decretar medidas concretas.

Ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente se encontre em fase de revisão, essas medidas poderão vir a ser tipificadas e consagradas no ECA, o que constituirá um enriquecimento na atividade operativa, levando a uma disciplina metodológica dos planos de acompanhamento e uma consequente maior assertividade no acompanhamento dos mesmos.

CAPACIDADES

Integram fundamentalmente o conjunto das capacidades do sistema em geral e dos seus componentes os recursos humanos, as infraestruturas e o financiamento.

GUINÉ-BISSAU

Reside fundamentalmente aqui o ponto mais fraco dos sistemas uma vez que é aquele que surge mais directamente indexado ao desenvolvimento económico de um país e, conseqüentemente, à sua capacidade de financiamento com as conseqüências daí decorrentes nos recursos humanos e técnicos e nas áreas logísticas.

Ainda assim, é um facto que mesmo em países mais desenvolvidos a tendência de subfinanciamento das áreas ligadas à proteção da criança acontece, tendência essa, no entanto que, também verificada de forma genérica nos países em desenvolvimento, mais exponencia essa falta de fundos e de meios.

Na Guiné-Bissau essa ausência de recursos é mais que evidente no Instituto da Mulher e da Criança, mas também nos tribunais e, ainda, nas organizações da sociedade civil, especialmente aquelas de raiz comunitária, não sendo este o lugar para elencar aquilo que constituiria um extenso e penoso rol de necessidades.

Uma nota apenas para referir o facto de o IMC, não obstante se encontrar previsto na sua lei orgânica, não dispor de qualquer delegação em qualquer das regiões, nem tão pouco o Estado disponibilizar um qualquer equipamento que assegure o acolhimento de emergência a crianças em grave e/ou iminente situação de perigo físico, emocional, familiar, sexual ou outro.

Cabe aqui, por isso, uma referência especial, como maiores financiadores, à União Europeia, às diversas agências das Nações Unidas, com um natural destaque para o UNICEF, OMS, UNESCO e PAM, bem como ao Banco Mundial, sem esquecer outras entidades multilaterais e países diversos no âmbito do seu relacionamento bilateral.

Não se podendo considerar directamente estruturas integrantes do sistema de proteção social da criança, são estas entidades que, na realidade, asseguram o seu funcionamento.

De facto, este funcionamento, com todas as limitações e deficiências de que enferma, deve-se fundamentalmente a este financiamento externo, não esquecendo o papel de muitas ONG, nacionais e internacionais, por regra, intermediárias desses financiamentos tendo em vista a sua canalização no âmbito de programas previamente definidos e aprovados.

CABO VERDE

Enfermando também naturalmente dos seus condicionalismos económicos, não deixa de ser notável o esforço técnico, organizativo e financeiro operado neste país ao longo dos anos. O crescimento progressivo da economia possibilitou uma evolução mais rápida que a média dos países da África subsariana no Índice de Desenvolvimento Humano, refletido, entre outros indicadores, no acesso ao ensino e nos cuidados primários de saúde.

A recente criação de mais dois Juízos de Menores não deixa de refletir a importância crescente prestada à protecção dos direitos da criança.

Mas também, tal como já anteriormente referido, a legislação especificamente de protecção da criança evoluiu de um Código de Menores (1982) para Estatuto da Criança e do Adolescente (2014) tal como o organismo público e também específico da protecção da criança evoluiu de um Instituto Caboverdiano de Menores (1982) para um Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (2006).

Entretanto, este mesmo Instituto foi desenvolvendo a sua orgânica com a criação de delegações e representações em todas as ilhas bem como as suas próprias para crianças em risco e perigo, das mesmas se destacando, pela sua importância estratégica, os Centros de Emergência Infantil na Praia e no Mindelo.

Em termos mais objetivos, e segundo dados apresentados recentemente no seminário decorrido em Bissau (2019) o ICCA dispõe de um quadro de 129 trabalhadores, ainda que apenas 29 dos mesmos sejam da carreira técnica superior.

Dispõe ainda de orçamento próprio que tem vindo a ter um crescimento médio nos últimos 3 anos superior a 10% num valor, para 2019, de quase 1,5 M de euros, sendo que, para o mesmo período, as Organizações da Sociedade Civil e Organizações Não Governamentais com intervenção nos direitos da criança e, ainda, os Comitês Municipais, tiveram um financiamento num valor que ultrapassou os 767 000 euros, correspondente a 32% do OGE para a área social.

Comentário:

Se relativamente a Cabo Verde o desafio de boas práticas reside fundamentalmente na capacidade de desenvolvimento e aprofundamento do seu sistema, a Guiné-Bissau enfrenta um desafio colocado por uma circularidade de problemas, nomeadamente, a ausência de investimento público na área de proteção da criança, a insuficiência de meios humanos e recursos técnicos, a inexistência de um corpo estratégico e legislativo centrado na promoção e proteção dos direitos da criança.

Uma boa prática, de algum modo alargando e aprofundando a prática desenvolvida pelo Grupo de Trabalho criado no âmbito do Projeto Kumpu tera di Mininesa, seria o desenvolvimento de um modelo lógico operativo que definisse prioridades de entre todo o acervo de problemas – estes e outros não enunciados – e encadeamento de ações, bem como assegurasse os necessários ganhos de eficiência por forma a garantir a sua progressiva sustentabilidade e consequente autonomia.

CONTINUIDADE E PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CUIDADOS

A continuidade de cuidados aqui referida tem a ver com o modo como o sistema se organiza por forma a garantir as etapas clássicas da promoção, prevenção e resposta em tudo o que se relacione com os direitos da criança.

Se as estruturas, funções e capacidades – itens anteriormente abordados – se podem considerar os elementos mais físicos do sistema, o presente capítulo aborda o seu funcionamento.

Em concreto, a continuidade de cuidados define os caminhos específicos criados pelo sistema com vista a assegurar respostas adequadas e oportunas à violação dos direitos da criança.

Já o processo de cuidados especifica os procedimentos que, em concreto, deverão ser seguidos, desde logo para identificação das crianças vítimas de abuso dos seus direitos a partir de um quadro referencial desses mesmos perigos e abusos e respetivos modos de atuação e, finalmente, avaliação, tratamento e acompanhamento posterior.

GUINÉ-BISSAU

Como foi dito anteriormente, a continuidade e processo de cuidados depende naturalmente das “feramentas” de que dispõe, isto é, das suas estruturas com as respetivas funções e capacidades.

Sendo este fundamentalmente um diagnóstico de carências na Guiné-Bissau não se pode esperar um desempenho satisfatório a este nível funcional.

E, no entanto, os sinais positivos estão lá, na precariedade das estruturas, na indefinição das suas funções enquanto componentes de um sistema e na insuficiência de meios que limita as suas capacidades.

Esses sinais positivos têm a ver com a organização comunitária, a sua resiliência e a sua progressiva sensibilização para a criança enquanto sujeito de direitos, numa luta paralela ao reconhecimento dos direitos da mulher, estatisticamente em metade dos casos coincidindo na menina, enquanto criança do sexo feminino.

E se a escassa presença do Estado se faz sentir enquanto responsável pela organização do quadro de atuação que assegure a continuidade dos cuidados e definição dos respetivos procedimentos, importa realçar o papel das organizações da sociedade civil, em geral, e das organizações não-governamentais, de forma mais específica que, no quadro das suas competências tentam garantir o mínimo dessa continuidade nos procedimentos que procuram implementar.

Finalmente, importa destacar o papel de elevada relevância do UNICEF, cuja visão e ação sistémica leva a uma intervenção e apoio em toda a cadeia desse mesmo sistema, desde o apoio às próprias estruturas no reforço das suas capacidades até ao exercício da sua competência agregadora dos saberes e fazeres dispersos, em função de uma proteção que possa começar vir a ser integral da criança.

CABO VERDE

A par dos tribunais e das organizações que emanam da sociedade civil, a existência de uma estrutura oficial e especificamente direccionada para a proteção da criança criada poucos anos após a independência do país e a caminho dos seus 40 anos de existência possibilitou um amadurecimento organizacional da mesma, uma resiliência e um reconhecimento social que o tempo vai consolidando.

Esse reconhecimento é notório e patente na sociedade em geral, pela associação automática frequente ao nível da população em geral entre o ICCA e os direitos da criança. Não só o fator tempo anteriormente referido contribuiu para isso como, por justiça, a sua atuação e o eco da mesma nos meios de informação, a par das campanhas que o próprio organismo promove no combate a formas de violação dos direitos da criança, como foram nos últimos tempos aquelas direccionadas para o trabalho infantil e o abuso sexual.

O lema do ICCA, sempre associado ao seu logo, e que diz: **CRIANÇA PRIORIDADE ABSOLUTA – Vergonha é não denunciar, Omissão é crime** (associado a um número de telefone), acaba por ser exemplo de uma boa prática no que aos procedimentos diz respeito.

Para além do natural alinhamento com a política governamental, enquanto organismo público, importa relevar a estreita relação de trabalho com os tribunais e, por maioria de razão, com os Serviços do Ministério Público. Esta foi uma tônica constante no conjunto de visitas que a delegação da Guiné-Bissau teve oportunidade de constatar na sua deslocação àquele país, quer pelo reconhecimento do papel do ICCA e consequente verbalização dessa relação de cooperação por diversos elementos da hierarquia do Ministério Público, quer pelo próprio ICCA, quer pelo visível ambiente de trabalho conjunto (inclusive em sede de revisão do ECA, na altura em curso).

Resta referir a articulação com as Organizações da Sociedade Civil e as Organizações Não Governamentais de que já anteriormente se fez eco e, tal como na Guiné-Bissau, o papel de relevo desempenhado pelo UNICEF.

Comentário:

Este é um processo complexo que se não compadece apenas com recursos e articulações adequadas, não deixando estas de ser apenas condições indispensáveis ao aprofundamento de mecanismos que configurem um sistema em que os diversos patamares da promoção, proteção e tratamento da criança em situação de violação dos seus direitos decorra no tempo das suas necessidades e não ao ritmo do funcionamento das organizações.

Esse sistema será necessariamente o resultado de um conjunto de componentes que, respeitando escrupulosamente os direitos consagrados na Convenção e seus Protocolos, reflitam, ao mesmo tempo, a sua adequação à realidade concreta em que se inserem, procurando rentabilizar para si todos os benefícios que os dispositivos mais macrossistémicos necessariamente comportam.

E se tudo começa na criança- ela própria enquanto subsistema- deverá ser possível a criação de estratégias preventivas, protetivas e até restitutivas dos direitos em todos os restantes subsistemas, desde a família e a escola até à comunidade, competindo aos órgãos formais do sistema a definição de critérios de identificação, denúncia, avaliação, intervenção e acompanhamento.

Este é também um problema não apenas dos dois países em referência mas comum à generalidade dos países, uma vez que a tendência das componentes de um sistema, sobretudo nas suas formas públicas e privadas, tendem a ser mais de afirmação individual do que de afirmação do todo.

Daí a importância das políticas estratégias que permitam, por um lado compromissos mútuos e, por outro, o desenvolvimento de procedimentos comuns, conferindo ao sistema de proteção da criança, desta forma, a necessária porosidade e flexibilidade na sua articulação interna por forma a satisfazer as necessidades da criança em alternativa a um sistema rígido e formal, nesse caso mais preocupado com a sua coerência formal que com a eficácia para que foi criado.

Dir-se-á, assim e em suma, que se Cabo Verde se encontra num longo caminho de aprofundamento das suas estratégias, procedimentos e técnicas específicas em tudo o que tenha a ver com os direitos da criança, a fragilidade da Guiné-Bissau poderá transformar-se progressivamente numa força, assim os passos que vierem a ser dados tenham em consideração que mais importante que o que é visível em estruturas, eventos e outras manifestações será a matriz teórico-prática que for possível ir construindo no cruzamento dos procedimentos já suficientemente padronizados e em coerência com a CDC e com a realidade concreta do país, na suas características únicas, fragilidades e potencialidades.

RESPONSABILIZAÇÃO

Como é costume dizer-se os sistemas caracterizam-se pelo seu (não) funcionamento ou, dito de outra maneira, por fazerem ou não fazerem coisas.

Esse fazer implica, como já visto, estruturas, definição de funções e meios adequados que as capacitem, tendo em conta o mais adequado e realista na perspetiva dos direitos da criança.

Acontece, no entanto, confundirem-se os chamados ‘outputs’ (produtos) com o resultado dos mesmos, quer sejam de curto/médio prazo (resultados) ou já de médio/longo prazo (impacto).

Tal implica a existência de um modelo lógico sobre o qual repousa a intervenção e uma definição concreta de objetivos a atingir, necessariamente realistas face aos meios disponíveis e ao meio ambiente condicionante, a partir dos quais se torne possível determinar metas, sejam elas quantitativas ou temporais ou, até, um conjunto de ambas.

Não por acaso, constitui esta umas recomendações do Comité dos Direitos da Criança, já anteriormente abordada em capítulo próprio, aqui se reproduzindo alguns dos seus conceitos fundamentais:

- **Necessidades de intervenção** – Quais os direitos da criança mais grave e frequentemente violados
- **Objetivos** – Que condições é necessário reunir tendo em vista a proteção desses direitos?
- **Recursos** – Que meios logísticos, humanos e técnicos é possível reunir para cumprir os objetivos ou, mais realisticamente, com os meios existentes até onde é possível ir na definição das metas dos objetivos?
- **Processos** – Que estratégias (caminhos) se escolhem para atingir mais fácil ou rapidamente os objetivos definidos?
- **Realizações** – Que atividades a desenvolver enquanto partes integrantes dos processos?
- **Eficiência** - Até onde é possível ir com os recursos disponíveis e as estratégias de intervenção escolhidas para atingir os melhores resultados e um impacto tão duradouro quanto possível?
- **Eficácia** – Como foram utilizadas as atividades desenvolvidas na concretização dos objetivos por forma a atingir os melhores resultados e um impacto tão duradouro quanto possível?

O termo utilizado para este processo de avaliação da utilização proveitosa dos recursos, aqui designado por responsabilização, tem um sentido mais profundo na literatura anglo-saxónica (Accountability), uma vez que assume uma dimensão avaliativa objetiva na utilização dos recursos e uma prestação de contas dos objetivos alcançados face aos meios utilizados, remetendo, assim, quer para uma dimensão quantitativa de colheita e tratamento de dados quer para uma outra dimensão ética, indissociável do princípio de prestação de contas, implicando a própria capacidade dos protagonistas de gerir os recursos da forma mais adequada, atingindo os objetivos previamente definidos com os meios alocados na devida proporção aos existentes e necessários a esses mesmos objetivos.

GUINÉ-BISSAU

Seguindo o modelo lógico sintetizado no início do presente capítulo, a qualidade dos dados recolhidos e a qualidade do seu tratamento constituem fator indispensável a qualquer avaliação objetiva e responsável.

O papel de um conjunto de agências das Nações Unidas, no caso da proteção da criança, do UNICEF, da OMS e da OIT, na implementação e acompanhamento deste tipo de procedimentos tem vindo a ser decisivo, ainda que muito dependente da capacidade da administração pública na colaboração com os respetivos procedimentos e utilização dos respectivos indicadores.

Os dados referentes à saúde, no caso a saúde materno-infantil, surgem por regra associados a programas específicos de intervenção financiados por estas agências, pela União Europeia, Banco Mundial e outras.

O Ministério da Educação tem o seu procedimento estatístico específico, ainda que mais do lado da oferta escolar, não cobrindo o lado da procura, isto é, os fatores que obstem a realização de um direito da criança consagrado e consensual- o direito à educação.

Esse é um vazio que tão pouco o Ministério da Mulher, da Família e da Solidariedade Social e, mais especificamente, o IMC conseguem suprir por ausência de um sistema de recolha e tratamento de dados relativamente às crianças impedidas de aceder aos direitos que lhe são reconhecidos. Por esta razão, no quadro do Projeto Kumpu Tera di Mininesa, foi assumido pelo Ministério a prioridade presente no Plano Estratégico de 2015-2018 de mapear as organizações da sociedade civil

com atuação nesta área. Neste momento, o Ministério possui uma Base de Dados cujo mapeamento foi apresentado em junho de 2019, em Bissau e que pode atualizar anualmente.

O sistema de referência, aliás, a este nível, acaba por se subsumir aos MICS (Indicadores Múltiplos), já referido em capítulo próprio que, não obstante a sua extrema importância, são condicionados pela descontinuidade temporal dado serem realizados apenas periodicamente e, não obstante todas as técnicas representativas utilizadas, não trabalham sobre a realidade social na sua total abrangência.

CABO VERDE

Tal como na Guiné-Bissau, o papel de um conjunto de agências das Nações Unidas, no caso da proteção da criança, do UNICEF, da OMS e da OIT, na implementação e acompanhamento dos processos de recolha e avaliação de dados tem também vindo a ser decisivo, ainda que também aqui bastante dependente da capacidade da administração pública na colaboração com os respetivos procedimentos e utilização dos respectivos indicadores.

Todavia, segundo relatório do UNICEF, e até já reportado a período anterior a 2010, os anuários estatísticos dos Ministérios responsáveis pela educação e pela saúde constituem-se como bons indicadores para tomadas de decisão.

No âmbito específico da proteção social e especial da criança, os dados carecem, porventura, de uma recolha mais fina e tratamento mais consolidado por parte do ICCA (objetivo que, de resto, parece estar em curso), tendo em consideração a nova realidade dos Comités Municipais de Protecção da Criança que progressivamente se irá avultando e a necessária articulação com os dados recolhidos pelas autoridades policiais e pelo Ministério Público.

Os dados apresentados anteriormente, em capítulo próprio, constituem desde já um indicador do caminho que vem sendo perseguido pelo ICCA e que, como componente essencial do sistema de protecção da criança, de forma mais objetiva poderá corresponder a este processo de responsabilização do sistema em geral e do ICCA em particular.

Comentário:

Uma das recomendações do Comité dos Direitos da Criança tem a ver com a chamada visibilidade nos orçamentos dos investimentos destinados a assegurar o cumprimento dos direitos da criança.

Na verdade, se o artigo 4º da Convenção remete para os Estados Partes o esforço da garantia desses direitos “no limite máximo dos seus recursos disponíveis”, então é importante a demonstração de utilização dos recursos a esse nível.

Os dados apresentados por Cabo Verde no seminário ocorrido em Bissau, e já referidos, parecem caminhar nesse sentido.

Ficou patente, quer no mesmo seminário quer em outros encontros reflexivos, a importância de uma colaboração a esse nível entre o Ministério e outras organizações, mas sem nunca poder prescindir do organismo que, por definição, assume a responsabilidade principal relativamente aos direitos da criança- o IMC.

O UNICEF em Cabo Verde, e a propósito deste mesmo assunto, veio a sugerir a criação de um sistema on-line que acompanhe os gastos do Governo nesta área, vindo a citar alguns exemplos: “

“...Vários observatórios (no Perú e no Brasil, por exemplo) fazem o acompanhamento dos orçamentos dos programas voltados para crianças e adolescentes, bem como os gastos do chamado orçamento social. O monitoramento dos gastos é a primeira etapa em um monitoramento mais refinado das políticas públicas onde em um segundo momento pode-se incluir indicadores de desempenho das ações, trazendo a possibilidade de análises mais apuradas das políticas públicas do país. A experiência brasileira de monitoramento do orçamento é dividida em (i) investimento criança, isto é, gastos atrelados unicamente a crianças e adolescentes tais como escolas, vacinação, etc.; e (ii) gasto social, isto é, todos os gastos que o governo faz na área social e que acabam por ter influência na vida de crianças e adolescentes. O investimento criança é parte do gasto social”.

Também em Angola, aliás, por iniciativa de um conjunto de organizações da sociedade civil na qual se inclui a ONG Mosaiko, participante no seminário do presente ano em Bissau e ali referido, encontra-se constituído um grupo de análise do Orçamento Geral do Estado que vai apreciando o gasto social no mesmo.

Embora o presente comentário pareça restringir-se apenas à dimensão orçamental, a verdade é que esta só se justifica em função de um diagnóstico de necessidades , de uma definição de estratégias, de um rigor de procedimentos, de um envolvimento da sociedade civil e de um real compromisso dos estados Partes subscritoras da Convenção dos Direitos da Criança que se constituem componentes essenciais de um sistema de proteção integral da criança – objetivo final de todas as boas práticas, algumas das quais, ainda que de forma meramente esboçada, aqui se deixou expresso, no cumprimento do objetivo pretendido para o presente Caderno, assim designado de boas práticas.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

Committee on the Rights of the Child (2000), *Considerations of reports Submitted By States Parties Under Article 44 of the Convention – Guinea-Bissau (Initial reports of States parties in 1992)*: <https://www.refworld.org/publisher,CRC,,GNB,4ef1d37b2,0.html>

Committee on the Rights of the Child (2003) *General Comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*: <https://www.refworld.org/publisher,CRC,,GNB,4ef1d37b2,0.html>

Committee on the Rights of the Child (2009) *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention Combined second, third and fourth periodic reports of States parties due in 2007 Republic of Guinea-Bissau (Combined second, third and fourth periodic reports of States parties due in 2007)*: <https://www.refworld.org/publisher,CRC,STATEPARTIESREP,,0.html>

Convenção sobre os Direitos da Criança Relatório Periódico Combinado II, III e IV da República de Cabo Verde (2017): <http://www.cndhc.org.cv/images/download/Relat%C3%B3rio%20sobre%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos%20da%20Crian%C3%A7a%20-%202017.pdf>

Convenção sobre os Direitos da criança e Protocolos Facultativos

Decreto nº 17/2010I, *Estatutos do Instituto da Mulher e da Criança (IMC)*

Decreto-Regulamentar nº 3/2017, *Regulamentação do Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente*

FEC (2016) Bambarán di Mininu: *Situação da Criança na Guiné-Bissau (2015-2016)*

FEC (2019) Kumpu terá di Mininesa: *Guia de Recursos para a Protecção Social da Criança na Guiné-Bissau*

Hatry, Harry et al. (1996) *Measuring Program Outcomes: A Practical Approach, United Way of America*

Instituto Nacional de Estatística, *Inquérito aos Indicadores Múltiplos (MICS 2014)*, 2015

Lei nº 50/VII/2013 de Cabo Verde, *Estatuto da Criança e do Adolescente*

Política Nacional de Proteção Integral da Criança e do Adolescente na Guiné-Bissau (PNPIC/GB 2018-2030) (Documento de trabalho)

Wulczyn, Fred et al. (2010) *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*, UNICEF, NY

EM PARCERIA



CARTAS GUINÉ-BISSAU



República da Guiné-Bissau
Ministério da Mulher, Família e Coesão Social

FINANCIADO POR



MISEREOR
• IHR HILFSWERK