

## Direitos da Criança em Portugal: os desassossegos dos riscos na/da Infância

Catarina Tomás

Escola Superior de Educação de Lisboa e CICS/Universidade do Minho

Contacto: [catarinatomas@gmail.com](mailto:catarinatomas@gmail.com)

Natália Fernandes

Universidade do Minho

Contacto: [natfs@ie.uminho.pt](mailto:natfs@ie.uminho.pt)

### Resumo:

Podemos considerar o século XX como o século dos direitos da criança. É neste século que se edificou um quadro jurídico-legal de protecção às crianças e surgiram as associações, instituições e organizações transnacionais, nacionais e locais em prol da infância.

A análise da situação da infância em Portugal caracteriza-se por um conjunto de avanços, impasses e retrocessos, desassossegos e desafios, na afirmação dos direitos da criança e na edificação de condições de bem-estar social para este grupo social. A título de exemplo, pode-se referir que Portugal foi um dos primeiros países a aprovar uma Lei de Protecção à Infância em 1911, a consagrar na Constituição da República de 1976, como direitos fundamentais, a infância e a ratificar a Convenção dos Direitos da Criança em 1990. Contudo, muitos compromissos permanecem incumpridos, não porque os direitos das crianças sejam demasiado ambiciosos, inatingíveis ou tecnicamente impossíveis de aplicar, mas porque a agenda da infância não é ainda considerada como uma prioridade política, económica e social. Este facto é ilustrativo de uma sociedade em tensão entre os seus discursos oficiais sobre os direitos da criança e a acção na área das “políticas para a infância”.

A partir da análise de indicadores plasmados nos relatórios da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, na primeira década do século XXI, propomo-nos compreender as tensões, os riscos e ambiguidades que caracterizam a infância das crianças portuguesas em situação de risco e analisar o impacto da

Convenção dos Direitos da Criança na definição de políticas públicas para a infância em situação de risco.

**Palavras-chave:** Direitos da Criança, Sociedade Portuguesa, Riscos

**Área temática:** Direitos, políticas e participações

### **Direitos da Criança em Portugal: os desassossegos dos riscos na/da Infância**

#### **Introdução**

Um olhar atento sobre a realidade da infância portuguesa e uma leitura particular sobre as crianças em risco, na primeira década do século XXI, permitem-nos constatar a situação paradoxal dos direitos da criança (Tomás *et al.*, no prelo) numa sociedade, que é, desde há muito, uma sociedade semiperiférica ou de desenvolvimento intermédio (Santos, 1994)).

As crianças foram adquirindo ao longo do século passado um estatuto, gradual, de sujeitos com direitos, pelo menos no campo dos princípios e dos discursos, sendo indiscutível que houve alterações sociais, políticas, económicas e culturais que marcaram o século passado e o início deste e influenciaram novos modos de lidar com a infância e de a proteger.

O século XXI iniciou-se com grandes turbulências e desassossegos, dos quais resultam impactos negativos no que diz respeito aos direitos das crianças, que parecem estar a desviar-se, cada vez mais, da sua concretização e conseqüentemente, na não tradução na melhoria das condições de vida das crianças. Vivemos, assim, o início deste novo século apreensivos, porque as crianças são um dos grupos sociais que mais sofrem com a crise.

Um olhar mais atento sobre as crianças em risco portuguesas possibilita reflectir sobre essa mesma crise e os riscos que se traduzem nas vidas das crianças. Por conseguinte, neste artigo propomo-nos fazer uma análise comparativa dos dados dos relatórios da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCCR) com o objectivo de cartografar a situação das crianças em risco portuguesas em retrospectiva, através da análise dos relatórios relativos ao ano de 2000 e 2010. Esta análise terá como eixos orientadores a definição de um breve retrato sobre a infância,

a família e o risco em Portugal na última década, tentando, por um lado, caracterizar as faces novas e persistentes deste aspecto, e por outro interpelar estes dados e lançar algumas pistas para a compreensão dos (des)ossegos da protecção das crianças portuguesas em situação de risco.

### **Nota metodológica**

A construção deste artigo parte da análise de dois relatórios da CNPCJR com o objectivo de cartografar a situação das crianças portuguesas em situação de risco, tentando assim compreender as diferenças e/ou semelhanças que aconteceram a partir do relatório de 2000 e de 2010.

Esta análise foi feita a partir de algumas opções, que será necessário aqui dar conta: incidimos, somente, na análise dos processos instaurados pelas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) para permitir a comparação; mantivemos as classificações/terminologias utilizadas em cada um dos relatórios, ainda que descoincidentes entre relatórios; mantivemos os grupos etários que cada um dos relatórios apresentava, embora não coincidentes nos dois relatórios; confrontámo-nos, finalmente, com a alteração dos indicadores utilizados ao longo destes anos pelas CPCJ, o que nos levou a assumir uma postura de cautela na análise dos dados.

### **Retratos de infância, família e risco em Portugal: faces renovadas ao longo de uma década?**

Houve ao longo da última década um indelével investimento em legislação de protecção à infância, em variadas dimensões, e, especificamente, na área que nos ocupa neste texto, a protecção de crianças em situação de risco, na qual houve avanços significativos, quer a nível global, quer a nível nacional, ainda que não de forma homogénea.

O percurso do último século, cujo início foi marcado pela quase ausência de documentos de protecção da infância e cujo remate se caracterizou pela existência de um significativo acervo de documentos legislativos a esse nível, leva-nos a afirmar que

as preocupações com a protecção das crianças assumiram alguma visibilidade nas agendas políticas e jurídicas e na acção de alguns movimentos e organizações sociais.

Mas se este é um facto indesmentível, um outro facto, diz-nos que muitas crianças continuam a ver a realização dos seus direitos negada, e muitas vezes, de uma forma brutal, uma vez que os relatórios relativos à análise do fenómeno da pobreza e exclusão social (Bastos *et al.*, 2008; OECD, 2009, 2011; UNICEF, 2011) revelam que os indicadores de pobreza infantil e de exclusão continuam a afectar mais as crianças que os adultos e que os indicadores de risco continuam a aumentar. Estes factos devem interpelar-nos considerando que, provavelmente, tal como defende Gaitán “o desejo de alcançar o maior bem-estar das crianças é algo que se dá por feito, mas, no entanto, a definição do que se supõe ser o ‘interesse superior da criança’ fica ao arbítrio da interpretação adulta e está influenciado pelas convenções sociais que determinam o lugar e papel adequado para as crianças na sociedade” (2006: 63).

Este é um fenómeno que, na nossa opinião, exige ser enfrentado para que as políticas públicas tenham efeitos mais consistentes e visíveis nos mundos das crianças, porque, tal como já afirmamos noutros momentos: “as políticas públicas têm efeitos geracionais diferenciados. Não obstante, a avaliação dos impactos geracionais das políticas não é geralmente tida em conta. Similarmente, a intervenção dos vários grupos e categorias populacionais na construção do espaço público é atravessada por factores de mobilização, por sistemas de crenças e representações sociais e por dispositivos institucionais e políticos que diferenciam os direitos formais e as possibilidades reais de contribuição na decisão política” (Sarmiento, Fernandes & Tomás, 2007: 183).

A infância é especialmente prejudicada, entre todos os grupos e categorias sociais excluídas (grupos étnicos minoritários, pobres, mulheres, pessoas idosas, etc.), quer pela relativa invisibilidade face às políticas públicas e aos seus efeitos, quer por que é geralmente excluída do processo de participação e decisão na vida colectiva.

## As faces persistentes do risco

O risco assumiu ao longo desta década um aumento no que diz respeito ao volume processual. Em 2000 o volume processual de processos instaurados foi de 3745 casos e em 2010 foi de 5444, o que nos leva a afirmar que houve um significativo aumento de casos de crianças sinalizadas às CPCJ em todo o país (CNPCJR, 2001; 2011). Mas quem são as crianças que estão contidas na impessoalidade destes números?

Ao longo desta década o perfil destas crianças sofreu algumas modificações e noutras dimensões o perfil manteve-se. Relativamente ao que se manteve, podemos aqui apresentar uma caracterização sucinta dos dados.

Nas **questões de género**, continuam a ser os meninos os que mais são sinalizados (ainda que seja pouca a diferença relativamente às meninas). As regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Porto são as mais representativas no volume processual global nacional das CPCJ (2011:68) o que nos remete para a ideia da “metropolização do risco”. A negligência foi a **principal problemática sinalizada** (24,6% em 2000; 38,2%, em 2010), e os estabelecimentos de ensino (em 2000, 38%; em 2010; 24,2%) e as autoridades policiais as principais entidades sinalizadoras (em 2000, 8%; em 2010; 19%). O aspecto de novidade nesta dimensão prende-se com o facto de que em 2010 os pais/cuidadores passam para terceiro lugar; em 2000 eram os estabelecimentos de saúde.

No que diz respeito às **medidas aplicadas**, a opção foi a de manter a criança ou jovem em meio natural de vida (em 2000, 70,1%; em 2010, 90,6%). Em **termos etários** se não houve diferenças significativas no grupo de crianças até aos 5 anos, uma vez que ele representava em 2000 cerca de 25% das crianças atendidas e 28,4%, em 2010, as diferenças mais significativas situam-se com o grupo de jovens entre os 15/18 anos, uma vez que este número era em 2000 de cerca de 3,77%, aumentando em 2010 para 20,6%. De referir, no entanto que há um indicador persistente nesta década: o facto de o maior número de crianças acompanhadas se situar no grupo etário entre os 10 e os 14/15 anos.

Outra dimensão crucial da imutabilidade dos dados foi o da caracterização sociológica das **famílias das crianças** com processo instaurado. A análise dos principais indicadores sociológicos permitem-nos afirmar que a imagem de família que resulta da

análise dos dois relatórios mantém exactamente o mesmo perfil, ao longo destes 10 anos: uma família biológica, nuclear, tendo os pais idades compreendidas entre os 35 e os 44 anos, com rendimentos provenientes do trabalho, com baixo capital escolar e tendo como principal problemática o alcoolismo. Tendo-se este perfil mantido inalterado ao longo desta década, leva-nos a questionar a insuficiência de medidas de políticas de apoio à família, que interrompam e enfrentem esta realidade. De referir, a este propósito, algumas das medidas que nos últimos anos têm vindo a ser desenvolvidas no sentido de promover competências junto destas famílias, como o apoio junto de familiares, a educação e formação parental<sup>1</sup>, a criminalização dos castigos físicos<sup>2</sup>, entre outras.

Finalmente, podemos afirmar que resulta da análise dos dois relatórios uma ideia de **localização das respostas sociais**, ou seja, na sua grande maioria as situações de risco que envolvem as crianças, são sinalizadas e acompanhadas pelos concelhos de naturalidade das crianças: tanto em 2000 como em 2010 a maioria das crianças eram naturais do concelho onde estava implementada a CPCJ (73,9% em 2000; 62% em 2010).

### **As novas faces do risco**

Ao longo desta década houve, no entanto, algumas alterações nas faces do risco para as crianças portuguesas.

Relativamente ao que se alterou, um dado importante de referir, é o aumento dos processos que se registou relativamente às crianças pequenas (0 aos 5 anos) no período em análise. Em 2000, as 519 crianças dos 0 aos 2 anos (273 meninos e 246 meninas) representavam cerca de metade do escalão etário dos 0 aos 5 anos e 13,9% do total de crianças com processo instaurado. Em 2010, 7987 crianças dos 0 aos 2 anos (2125 meninos e 2058 meninas) representavam cerca de 55,3% do escalão etário dos 0 aos 5 anos e 15,3% do total de crianças com processo instaurado. Na nossa opinião este aumento poderá estar relacionado, de alguma forma, com as alterações que

---

<sup>1</sup> Cf. Lei 147/99, artigo 41º - Educação Parental.

<sup>2</sup> Art.º 152 do Código Penal, lei n.º 59/2007 de 4 de Setembro.

aconteceram entre estas duas datas relativamente à frequência de estabelecimento de educação: se em 2000 apenas 5,6% das crianças sinalizadas frequentavam o ensino pré-escolar, em 2010 esse número aumenta significativamente para 25,8%, considerando ainda as cerca de 21,4% de crianças que frequentavam creche ou infantário e que no relatório de 2000 não assumem qualquer expressão (CNPCJR, 2011:87).

Um outro dado significativo, que tem que ser entendido à luz das próprias mudanças verificadas na sociedade portuguesa, nomeadamente com as questões da imigração (cf. Machado, 2003) relaciona-se com as crianças sinalizadas e acompanhadas naturais de outros países: em 2000 representavam 2% do total de crianças e em 2010 já eram 17%. As crianças oriundas dos *países* africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) mantiveram-se (2%).

Outra dimensão crucial da mudança da situação da sociedade portuguesa e que aqui se reflecte tem a ver com a escolaridade. É possível encontrar uma diferença significativa entre a percentagem de crianças que (não) frequentam o ensino 2000, que representavam cerca de 18,6%, tendo diminuído em 2010 para 5,1%.

O trabalho infantil foi um fenómeno com grande expressão em Portugal até à década de 80, assumindo, no entanto, hoje, outros contornos. Houve uma mudança parcial sobre este fenómeno em Portugal ainda que as condições estruturais se tivessem mantido (por exemplo, a competitividade sustentada em baixa remuneração, longas horas de trabalho, desigualdade salarial entre géneros, etc.). No relatório de 2000 foram identificados 9 casos de trabalho infantil (CNPCJR, 2000: 22), ao passo que no relatório de 2010 esse número sobe para 26 casos (CNPCJR, 2011:91), sendo também interessante verificar que se altera também a própria designação, sendo agora designada esta problemática de 'exploração do trabalho infantil'. A este propósito convocámos as palavras de Padilha no sentido de esclarecer algumas nuances entre estes dois conceitos: "considero fundamental uma relação entre o trabalho infantil e a exploração do trabalho infantil, pois a exploração circunscreve-se na perspectiva da alienação, máxima do capital, que resulta numa relação alheia do sujeito com o objecto (trabalho), coisificando, por conseguinte, transformando, aviltando, degradando os homens e o produtor do labor em mercadorias." (2010, sp)

Ainda nesta dimensão, a novidade, entre o relatório relativo ao ano de 2000 e o de 2010, prende-se com a consideração da participação de crianças menores de 16 anos em espectáculos ou outras actividades de natureza cultural, artística ou publicitária, sendo este um assunto ausente em 2000 e que assume uma visibilidade interessante no relatório de 2010. A este processo não está alheia a regulamentação, em 2004, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei nº 99/2003, de 27 de Agosto, atribuída pela Lei nº 35/2004, de 29 de Julho, que incumbia as CPCJ de autorizar ou não a participação de crianças com menos de 16 anos em espectáculos e outras actividades de natureza cultural, artística ou publicitária; posteriormente em 2009, através da lei 105/2009, de 14/9, houve algumas alterações ao disposto em 2004, que se relacionam, sobretudo, com a natureza das actividades proibidas e com a natureza da participação, estabelecendo-se uma distinção entre participação esporádica ou continuada. Os dados dizem-nos que, em 2010, foram iniciados 93 processos desta natureza, havendo 17 que transitavam do ano anterior. Foram solicitados 110 processos de autorização (93 iniciados em 2010; 17 processos transitados). Foram autorizados 65 processos e 33 foram indeferidos. De registar que ocorreu um aumento do número de comissões onde foram movimentados estes processos (CNPJCJR, 2011:131-134).

### **Interpelando os (desas)ossegos da protecção das crianças em Portugal ao longo de uma década**

Como afirmámos inicialmente, a complexidade da sociedade portuguesa, enquanto sociedade de desenvolvimento intermédio ou semiperiférica (Santos, 1994) reflecte-se na análise que aqui apresentámos da situação das crianças em risco. Por conseguinte, não será exagero se afirmarmos que vivemos numa *sociedade dilemática* (Pais, 2007), nomeadamente entre a proclamação e a defesa, pelo menos ao nível dos discursos, dos direitos das crianças e severa restrição nas condições sociais do seu usufruto.

Se por um lado, assistimos, ao desenvolvimento de políticas sociais e de um conjunto de medidas para a infância e para as famílias<sup>3</sup>, que se reflectiram na melhoria da situação das crianças portuguesas e podem explicar alguns dos dados apresentados, por outro lado, no caso das crianças em situação de risco, parecem demorar a ter o impacto esperado.

Consideramos que as dificuldades que estão subjacentes a este aspecto têm a ver com o facto de Portugal continuar a ser um país pautado por fortes desigualdades sociais, sendo por esse motivo necessário recolocar as questões do risco na infância num quadro mais abrangente de discussão, nomeadamente o relativo às questões da pobreza e da exclusão social.

Face aos ciclos de reprodução geracional da pobreza, características da sociedade portuguesa, a questão que aqui se coloca é: apesar de ao longo da década em análise ter havido um conjunto significativo de medidas implementadas porque não tiveram impacto na ruptura deste ciclo vicioso? É este o dilema que se nos afigura. Será que, tal como referem Hespanha *et al* (2000: 89-90), “a pobreza e a exclusão social reproduz-se ao longo das gerações, sem que exista capacidade de as superar”?

Assim, e de forma muito sucinta, defendemos que a exclusão social das crianças exige políticas para a infância de alta intensidade, articuladas e eficazes, e ainda que específicas, não podem ser dissociadas das políticas e medidas de âmbito mais geral do combate à exclusão. Mas será a aposta nesta especificidade que poderá ajudar a acautelar a ideia de que o bem-estar das crianças deverá ser ponderado a partir de uma perspectiva geracional, tal como defende Gaitán, quando refere que desta forma “contribui para por em relevo o lugar da infância como grupo social que compete com outros grupos sociais para aceder a recursos comuns, tendo como finalidade conseguir intercâmbios justos e mutuamente satisfatórios. Através dessa análise tornam-se explícitas as opções de preferência da sociedade relativamente a cada grupo social.” (2006:75)

---

<sup>3</sup> Algumas dessas medidas são: o rendimento social de inserção, a promoção da educação pré-escolar, a extensão das redes sociais locais, a aposta numa escolarização para todos e para todas, as equipas de intervenção precoce, o maior cuidado ao nível da saúde<sup>3</sup>, o esforço de mobilização da opinião pública, promovida por organizações da sociedade civil, pelos direitos das crianças (contra o trabalho infantil, contra a pedofilia, os maus tratos e mais recentemente pela promoção dos direitos de participação).

Talvez dessa forma, possamos combater a existência de *terceiro mundo interno* (Santos, 1993:17), aspecto que a análise das situações de risco das crianças portuguesas nos parece remeter neste início de século.

## **Bibliografia**

Bastos, Amélia, Malho, Maria João, Passos, José & Fernandes, Graça (2008). *Um Olhar Sobre a Pobreza Infantil. Análise das Condições de Vida das Crianças*. Coimbra: Almedina.

CNPCJR (2001). *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2001*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2011). *Relatório Anual da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2010*. Lisboa: CNPCJR.

Gaitán, Lurdes (2006). El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños. *Política y Sociedad*, 2006, vol. 43 Núm. 1, pp. 63-80.

Hespanha, Pedro, Monteiro, Alcina, ferreira, A. Cardoso, Rodrigues, Fernanda, Nunes, M. Helena, Hespanha, m. José, Madeira, Hoven, Rudy Van Den & Portugal, Sílvia (2000). *Entre o Estado e o Mercado - As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Editora Quarteto.

Machado, Fernando (2003). Imigração e imigrantes em Portugal: parâmetros de regulação e cenários de exclusão. *Sociologia Problemas e Práticas*, no.41, pp.183-188.

Padilha, Maria (2010). Trabalho, Questão Social e Exploração do Trabalho Infantil no Brasil. Em *Actas do III Encuentro Internacional contra el trabajo infantil*. Disponível em <http://encontrotrabalho infantil.fundacaotelefonica.com/users/miriamdamascenopadilha/work>.

Pais, José Machado (2007). Cotidiano e reflexividade. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 98, pp.23-46.

Santos, Boaventura de Sousa (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. Em Boaventura de Sousa Santos (org.). *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento, pp.17-56.

Santos, Boaventura Sousa (1994). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto, Afrontamento.

Sarmiento, Manuel, Fernandes, Natália & Tomás, Catarina (2007). Participação infantil e políticas públicas. *Educação, Sociedade e Culturas, Educação, Sociedade e Culturas – Cidades, Género e Infância*. Abordagens Pluridisciplinares, 25, 183:206.

Tomás, Catarina, Fernandes, Natália & Sarmiento, Manuel (no prelo). *Jogos de imagens e espelhos: um olhar sociológico sobre a infância e as crianças em Portugal*.

OECD (2009). *Doing Better for Children*. Paris: OECD.

OECD (2011). *Doing Better for Families*. Paris: OECD.

UNICEF (2001). *Situação Mundial da Infância 2011*. Nova Iorque: UNICEF.