

RELATÓRIO INICIAL

RELATÓRIO INICIAL DE CONSULTORIA PARA ELABORAÇÃO DO CÓDIGO DE PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA GUINÉ-BISSAU



Consultores:

Aimadú Sauané,
Helena N. Abrahamsson
Sérvula R. Silá Biaguê,
Vasco Biaguê

RELATÓRIO INICIAL
Elaboração do Código de Proteção da Criança na Guiné-Bissau

Código de Proteção da Criança na Guiné-Bissau

1. Breve Histórico

A Guiné-Bissau é um país com legislação desatualizada e desarmonizada face aos compromissos internacionais que o Estado vem assumindo desde a sua independência. Uma parte da legislação data da época colonial e as que foram aprovadas no período pós-independência, em 1974, na sua maioria, tiveram implementação deficiente. A fragilidade económica, política e social em que a Guiné-Bissau se encontra desde a sua independência foi um dos grandes obstáculos quer à harmonização quer a ações de implementação da legislação vigente.

Existe muita legislação ultrapassada algumas até contrárias às Convenções internacionais, muitas das quais com impacto sobre a situação das crianças e mulheres. Algumas revisões e legislações novas foram produzidas mas no que se refere à proteção legal da criança a situação está muito aquém do desejável.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança foi ratificada pela Guiné – Bissau em Agosto de 1990, isto é, pouco tempo depois da sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas. No entanto a harmonização da legislação interna a esta Convenção está ainda longe da sua conclusão.

As tentativas de harmonização da legislação interna à Convenção Internacional dos Direitos da Criança datam dos anos 90. Foi neste período que, na Guiné-Bissau, se deram os primeiros passos no sentido da implementação desta Convenção. Após as primeiras eleições democráticas em 1994, a competência das reformas legislativas era da Comissão Permanente da Assembleia Nacional Popular para Assuntos Jurídicos, Constitucionais e Direitos Humanos. Mas, considerando a sobrecarga de trabalhos desta Comissão naquela altura, alguns parceiros nacionais e internacionais, conseguiram convencer os responsáveis da Assembleia Nacional Popular a criar uma outra Comissão que seria ad-hoc com o mandato especial de se ocupar especificamente do projeto de harmonização das leis internas aos instrumentos internacionais ratificados pela Guiné-Bissau, bem como melhorar os mecanismos legais e institucionais de proteção da mulher e criança. Naquela altura uma Organização sueca dos Direitos da Criança, a Rädde Barnen, atual Save the Children, apoiou técnica e financeiramente a Assembleia Nacional Popular nesta iniciativa tendo mesmo financiado o trabalho de um consultor para essa Comissão. De referir que, naquela altura, alguns deputados que pertenciam a Comissão Permanente da ANP para Assuntos Jurídicos, Constitucionais e Direitos Humanos assumiram com muito empenho a implementação deste projeto da

RELATÓRIO INICIAL

Comissão Ad hoc. Infelizmente a guerra civil de 1998, seguida da enorme instabilidade político-militar que se gerou no país e que perdurou por vários anos levou à paralisação total do projeto assim como de várias outras iniciativas que se seguiram sempre no intuito de concluir este trabalho.

Em 2006 houve nova tentativa de proceder à referida harmonização pela Comissão Especializada para Assuntos da Mulher e Criança da Assembleia Nacional Popular. Assim, com o apoio financeiro da UNICEF, o trabalho técnico de harmonização da legislação da criança foi adjudicado à Faculdade de Direito de Bissau através da assinatura de um contrato de prestação de serviços com a Direção Técnico-científico desta instituição.

Portanto foram objetos deste contrato a revisão de oito diplomas nacionais, a saber:

Código Civil, o Livro da Família e das Sucessões
Código do Registo Civil
Código de Processo Civil
Código Penal
Código de Processo Penal
Estatuto de Assistência Jurisdicional de Menores
Lei Geral do Trabalho
Lei Orgânica do Tribunal de Sector

Não se chegou a concluir tão pouco este trabalho de harmonização do ano 2006 igualmente devido às instabilidades políticas constantes que se viveram naqueles anos. Em 2010 houve uma tentativa de se retomar este último projeto. Através de dois consultores fez-se o levantamento do material resultante do trabalho de harmonização realizado até aquela data. Devido ao espaço temporal que separava as duas iniciativas, à dispersão dos consultores contratados em 2006 e a falta de alguns documentos, não foi possível retomar o projeto a partir do ponto em que foi interrompido ou seja finalizar a harmonização das leis.

Os objetivos da consultoria realizada em 2010 foram fundamentalmente ver quais seriam as possibilidades de retomar os trabalhos iniciados em 2006 e quais as fases a percorrer para se conseguir definitivamente um produto final.

Porém, relativamente às propostas de revisão dos diplomas constantes do contrato de 2006 constatou-se que estavam incompletas e que seria mais complicado iniciar os trabalhos a partir dessas propostas uma vez que faltavam diplomas e a técnica legislativa utilizada não facilitava a consulta das normas revistas e revogadas. Também, nesta altura (2010), havia já leis avulsas sobre a criança em vias de aprovação que eram as leis da excisão, da violência doméstica e do tráfico de pessoas. Portanto, a dinâmica sociopolítica já havia ultrapassado as revisões iniciadas em 2006. Em 2010, os consultores puderam ainda constatar que havia várias iniciativas de revisão dispersas

onde se poderia integrar as revisões para a harmonização pretendida¹. Havia, no entanto, o receio da dispersão de leis entre tantas iniciativas e daí a equipe de trabalho entendeu que deveria ser um trabalho faseado. Assim, decidiu-se fazer um plano de trabalho em 3 fases sendo a primeira a de levantamento realizado em 2010, seguindo-se em 2012 a realização das auscultações da sociedade civil coordenadas pelo consultor Dr. Vasco Biaguê que havia participado na primeira fase que culminou na elaboração do Relatório de auscultação. Este Relatório é um dos documentos de base à realização deste trabalho e refira-se que foi a partir desta auscultação que se tomou a decisão definitiva de se elaborar um Código de Proteção integral da Criança em vez de se proceder à revisão ou elaboração de leis ordinárias avulsas relacionadas com a criança.

2. Objetivos desta Consultoria segundo os Termos de Referência

- Análise global de todo o trabalho realizado até à data presente com vista à harmonização da legislação da criança.
- Colocar a harmonização da legislação no centro do debate público e em colaboração com outros projetos de revisão da legislação.
- Conceber um Código de Proteção da Criança em harmonia com as Convenções Internacionais ratificadas pela Guiné-Bissau.

3. Dimensão Geográfica

Esta consultoria tem alcance nacional porque baseada nas recomendações da auscultação realizada em 2012 nas regiões de Bissau, Biombo, Oio, Tombali, Quinara, Bafatá e Gabú. Os objetivos essenciais desta auscultação, foram o de compreender o nível de perceção das pessoas sobre os direitos da criança a nível nacional e perceber o que as populações pretendem ou esperam em termos da proteção legal da criança. A auscultação revelou que a maioria da população defendia a harmonização através da integração da proteção integral da criança num único diploma, ou seja, um código da criança, ao invés de revisões ou aprovação de leis avulsas.

Neste processo, serão ainda realizados diversos workshops à volta do trabalho a realizar fazendo assim que os grupos alvos estejam sempre presentes e informados sobre o trabalho e que dentro do possível possam, a nível nacional, ser partes do produto final.

4. Metodologia

É natural que um trabalho desta índole, pela sua dimensão e pelos objetivos traçados para sua execução, seja precedido de uma prévia coordenação de várias técnicas, com vista a obtenção de elementos capazes de proporcionar o resultado desejável.

¹ Ver o Relatório de Consultoria sobre harmonização da Legislação interna de 2010 elaborado pelos consultores Helena Neves Abrahamsson e Vasco Biaguê

RELATÓRIO INICIAL

Na observância da lógica da execução destes objetivos, a recolha de dados baseou-se essencialmente em bibliografias compatíveis com a componente da promoção e proteção do direito da criança e da mulher, em legislações e relatórios anteriormente produzidos na área da criança. De igual modo, efetuaram-se encontros com diferentes instituições públicas e privadas, entrevistas com diferentes profissionais, designadamente técnicos que trabalham com crianças tais como juristas, psicólogos, assistentes sociais, professores etc.

Também, foram realizadas consultas online, observando e comparando a realidade jurídica de outros países, da mesma família jurídica de forma a obter informações numa perspetiva comparada.

Outro aspeto da metodologia usada nesta fase, foi a leitura atenta dos resultados da auscultação realizada em 2012, a sua interpretação e discussão entre os consultores. Considerou-se desnecessário atualizar as informações recolhidas naquela altura uma vez que não houve grandes transformações no tecido social guineense de 2012 a 2017.

Também houve encontros com o Comité Técnico multidisciplinar.

Mereceu ainda a nossa atenção, diversos Estudos e relatórios de várias organizações que lidam com a criança.

Outrossim houve encontros regulares com os elementos do Ministério da Justiça, instituição responsável pelo Projeto, bem como com a UNICEF, organização financiadora.

Recorreu-se igualmente à Imprensa Nacional-EP (INACEP), para proceder ao levantamento de várias legislações referentes à promoção e proteção dos direitos das crianças desde a época colonial até o período pós-independência.

Seguiu-se a fase de análise e discussão de toda a documentação resultante de consultorias anteriores (2006, 2010, 2012) e da legislação concernente à criança. Por outro lado, foram efetuadas consultas de alguns arquivos particulares para reconstituição do historial do processo de harmonização desde a da ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança em 1990 à data presente.

5. Abordagem

Qualquer lei parte de uma base orientadora de carácter cultural, ideológico ou mesmo filosófico de cada sociedade, dependendo estas de fatores históricos, sociais e culturais de cada Estado ou de fatores de carácter universal que influenciam o ordenamento jurídico interno. Assim, nos dias de hoje, as mudanças serão de adequação do ordenamento jurídico interno ao direito internacional, incluindo uma mudança ideológica, na qual as crianças e adolescentes são sujeitos principais no que respeita à sua própria vida e já não simples objetos de tutela estatal. A harmonização passa

essencialmente pela absorção desta paradigma através da inclusão de princípios de direitos humanos em geral nos direitos da criança e do adolescente. Estes passam a ser sujeitos titulares de direitos tal como qualquer adulto. Esta visão da criança torna-se uma imposição para os Estados que ratificaram a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Segundo uma grande parte da doutrina, esta Convenção apresenta quatro princípios fundamentais que são, o interesse superior da criança, o direito a um desenvolvimento são e harmonioso, a não discriminação e o direito à participação. É fundamental ainda, que na elaboração da lei de proteção da criança, se tenha em conta outros princípios e garantias orientadores tais como a dignidade, o respeito à diversidade cultural, à diversidade religiosa, étnica, género, entre outros.

6. O Direito Internacional e o seu reflexo no Direito interno

A Convenção sobre os Direitos da Criança, a Carta Africana sobre os Direitos e Bem-estar da Criança e outros instrumentos a nível internacional e regional apresentam uma ampla análise da necessidade de proteção da criança. Esses instrumentos jurídicos reconhecem a vulnerabilidade das crianças quanto a violações dos seus direitos humanos básicos, e, conseqüentemente, concedem-lhes o direito fundamental à proteção jurídica e social, antes e após o nascimento.

Neste sentido, a Guiné-Bissau ratificou diversos e importantes instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos sobre a proteção da criança, o que demonstra o compromisso do Estado para com a harmonização da legislação nacional com as normas internacionais.

Assim, em geral, o dever de proteção das crianças recai tanto sobre entidades públicas como privadas, que têm a responsabilidade de as proteger de violência, abuso, exploração e de outros males, incluindo separação desnecessária do seu ambiente familiar, e dos efeitos de situações de emergência.

Esta proteção ocorre, nomeadamente, através de sistemas e serviços legislativos, sociais e administrativos apropriados, entre os quais a lei de proteção integral das crianças e adolescentes e de programas de proteção social. Nesta linha, as políticas e os programas de proteção social são indubitavelmente meios eficazes de responder às necessidades das crianças.

A par da responsabilidade do Estado constitui dever da família, da comunidade, da sociedade em geral assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à dignidade, ao respeito, à liberdade, assistência social e à convivência familiar e comunitária.

Entre as várias formas de maus tratos e abuso que ameaçam as crianças, encontram-se o abuso e a exploração sexual, o tráfico, trabalho perigoso, violência, viver ou trabalhar nas ruas, deficiência, SIDA, e práticas prejudiciais como o casamento prematuro, a falta de acesso a uma justiça amiga da criança, a separação e a institucionalização

desnecessárias, entre outros. Uma proteção efetiva da criança mitiga os riscos e vulnerabilidades que contribuem para estes abusos. Um ambiente protetor para as crianças apoiado por um sólido sistema e infraestruturas de proteção é uma abordagem baseada em direitos para impulsionar o progresso do desenvolvimento humano e económico, melhorando a saúde, a educação e o bem-estar das crianças bem como as capacidades que estão a desenvolver para serem pais, cidadãos e membros produtivos da sociedade. Pelo contrário, um sistema de proteção da criança difuso e fragmentado agrava a pobreza, a exclusão social e a suscetibilidade a infeção pelo HIV, aumentando também a probabilidade de sucessivas gerações virem a enfrentar riscos semelhantes.

Na elaboração do Código de proteção da criança é obrigatório ter em consideração o desenvolvimento de uma abordagem sistémica e robusta da proteção das crianças que torne as instituições públicas e privadas mais responsáveis e melhorem a coordenação entre eles nos diversos níveis administrativos para proteger eficazmente as crianças.

O presente trabalho, insere-se num processo de reforma e resulta do debate entre o chamado Modelo de “justiça”, em que se privilegia a defesa da sociedade e o respeito dos direitos, liberdades e garantias das crianças e o Modelo de “proteção”, em que se privilegia a intervenção do Estado na defesa do interesse da criança sem que formalmente lhe esteja reconhecido o direito ao contraditório.

Certamente, o futuro Código de proteção da Criança basear-se-á no modelo de justiça que de forma eficaz protege melhor o direito da criança.

6.1 A prevenção e a proteção dos direitos da criança na Guiné-Bissau

Ao longo da história, as necessidades humanas têm sido comuns em todas as culturas, e no seio da mesma cultura, nos diferentes estratos sociais que a compõem. Podemos assim definir as necessidades básicas como as condições comuns a todos os seres humanos, que devem ser satisfeitas para potenciar e estimular o seu desenvolvimento. Em boa verdade, as crianças encontram-se num processo de desenvolvimento em que vão adquirindo competências cada vez mais complexas. Esta aquisição processa-se, entre outros aspetos, em função das condições, ou dos modos, como são satisfeitas as suas necessidades fundamentais. Nesse sentido, poder-se-ia acrescentar que as formas de responder às necessidades da infância mudam consoante o momento, ou etapa evolutiva, em que a criança se encontre.

A satisfação adequada das necessidades básicas das crianças estabelece a fronteira entre o cuidado e os maus-tratos, constituindo a chave da segurança e bem-estar infantil. Embora seja claro que a carência de alimentação, afeto, redes sociais, etc. pode deixar graves sequelas e défices nas crianças, também a super proteção não favorece um desenvolvimento adequado. Assim, pode observar-se, com relativa facilidade, que existem formas de satisfazer as necessidades da criança que podem inibir a satisfação de outras.

RELATÓRIO INICIAL

Na origem de situações de maus-tratos está sempre presente um problema de relação entre o adulto e a criança, tornando-se necessária a prossecução de estratégias preventivas que contribuam para a proteção e desenvolvimento harmonioso da criança e que possam reduzir o efeito danoso dessas situações.

A prevenção e tratamento devem ser considerados como um ato contínuo, o que significa que a verdadeira prevenção implica uma melhoria nas competências parentais e nos recursos existentes na comunidade, com o objetivo de promover uma parentalidade positiva e comunidades mais fortes e saudáveis, procurando, deste modo, reduzir ou eliminar a incidência de novos casos de maus-tratos às crianças.

O sistema de proteção à infância na Guiné-Bissau, tem de sofrer profundas alterações, deslocando-se de um modelo de intervenção “protecionista” no qual todas as crianças em perigo moral, desamparadas e delinquentes carecem de proteção, para um modelo “educativo”.

Redireciona-se a intervenção para uma nova conceção de “interesse superior da criança”, assente nos seus direitos e princípios Universais condensados na “Convenção Universal dos Direitos das Crianças” e outros instrumentos internacionais.

6.2. A Justiça Juvenil

Há-de ser considerado que o que se busca é a proteção integral de crianças e adolescentes, e esta só poderá ser alcançada se houver coerência entre o que se quer e o que se realiza.

A Justiça aplicada a crianças e jovens abrange um conjunto alargado de situações que obrigam o Estado a intervir ao nível jurisdicional e não jurisdicional (isto é, recorrendo aos tribunais ou a organismos não judiciais).

Desde a necessidade de proteger uma criança até à necessidade de corrigir um jovem com comportamentos antissociais, há um vasto conjunto de medidas que podem ser adotadas quer pelos tribunais, quer por instituições com competência em matéria de infância e juventude (por exemplo, escolas e serviços de saúde). Entretanto, a intervenção do Estado legitima-se e justifica-se pela necessidade de ressocializar o infrator.

7. Análise dos instrumentos internacionais essenciais à proteção integral da criança - sua articulação com o Direito interno

A preocupação pelo direito da infância no quadro das instâncias internacionais se reconduziu, até a primeira metade do século XX, a um conjunto de declarações de carácter não vinculativo, que assentavam no facto de as crianças, seres frágeis e em

RELATÓRIO INICIAL

total dependência dos adultos, a todos os níveis, necessitarem de uma proteção e de cuidados especiais.

Na verdade, o primeiro instrumento normativo internacional que se debruçou a respeito de direitos da criança remonta a 1924 – relativo a Declaração dos direitos da criança, adotado pela Assembleia da Sociedade das Nações.

Neste documento, foi reconhecido que a criança deve merecer uma proteção independentemente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença, deve ser auxiliada, respeitando-se a integridade da família, e deve ser colocada em condições de se desenvolver de maneira normal, quer material, moral e espiritualmente.

De igual modo, em 1948 a Assembleia Geral da Nações Unidas, aprovou a Declaração Universal dos Direitos do Homem – primeiro instrumento internacional que consagra, não só direitos civis e políticos, como de natureza económica, social e cultural, de que são titulares todos os seres humanos, incluído as crianças.

Assim, no artigo 25º/2 da Declaração estabelece que «a maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais». Considera ainda de gozarem da mesma proteção social, todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimónio.

Também, em Novembro de 1959, foi promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração dos Direitos da Criança. Esta, parte de princípio que a criança, por motivo da falta de maturidade física e intelectual, têm necessidade de proteção e cuidados especiais, nomeadamente de proteção jurídica adequada, tanto antes como depois de nascimento, de modo a permitir um desenvolvimento são e normal no plano físico, intelectual, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Portanto, em Novembro de 1989 foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Convenção Sobre os Direitos da Criança, vindo a ser assinada em Nova Iorque em 26 de Janeiro de 1990.

Este instrumento internacional, trouxe o reconhecimento jurídico da criança como sujeito autónomo de direitos, ao mesmo tempo sublinha a importância da família para o bem-estar e desenvolvimento da criança. Aliás, resulta do próprio preâmbulo da convenção que «a família, elemento natural e fundamental da sociedade, e meio natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve proteção e assistência necessárias para desempenhar plenamente o seu papel na comunidade».

A ratificação deste instrumento pela República da Guiné-Bissau a par da Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança, constitui um grande significado histórico no domínio da infância, ao traçar uma viragem na conceção dos direitos da criança, ultrapassando de longe a legislação atualmente em vigor na Guiné-Bissau, «Decreto n.º 417/71 – Estatuto de Assistência Jurisdicional aos Menores de Ultramar». Desta feita, com a tomada de consciência das dificuldades que a legislação atual apresenta e

RELATÓRIO INICIAL

outrossim vários dos seus preceitos não se encontra em harmonia com instrumentos internacionais, torna-se evidente e imperativa a necessidade de se promover a rutura com ela. Entre outros aspetos a ter em conta na feitura do almejado Código é reconhecer o direito da criança a expressar a sua vontade e a ser ouvida e que as suas declarações relevem para efeitos de aplicação das medidas.

Neste particular do conteúdo normativo da convenção resultam quatro princípios atrás mencionados ²:

- Princípio da não discriminação.
- Princípio do interesse superior da criança.
- Princípio de que a criança tem direito à vida, a sobrevivência e ao desenvolvimento.
- Princípio do respeito pelas opiniões da criança.

A Convenção Sobre Direitos da Criança (CDC) assume hoje o papel de matriz do edifício jurídico-normativo relativo a infância e reveste um relevo decisivo enquanto instrumento interpretativo das disposições da nossa Constituição e da lei ordinária que consagram direitos da criança, contribuindo, assim, para a sua densificação criativa e dinâmica.

Nos termos da CDC a criança tem direito, nomeadamente, a:

- Ver considerado em todas as decisões o seu superior interesse, art.3º;
- Ao correto cumprimento da responsabilidade dos pais, da família alargada e da comunidade, na efetivação dos seus direitos, art. 5º;
- Não ser separada dos seus pais, salvo se as autoridades competentes o decidirem, art. 9º; reunificação familiar, art.10º;
- Exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem e de serem tomadas em consideração as suas opiniões, de acordo com a sua idade e maturidade, art.12º;
- Liberdade de expressão, art.13º;
- Não ser sujeita a intromissões arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família ou correspondência, nem as ofensas ilegais à sua honra e reputação, art.16º;
- Reconhecimento do papel fundamental dos pais na sua educação e promoção do desenvolvimento integral, e o direito ao apoio aos pais para o conveniente exercício dessa responsabilidade, art. 18º;
- Proteção contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou negligência, maus-tratos ou exploração ou violência sexuais, e direito às medidas adequadas à recuperação física e psicológica de quaisquer situações vitimizadoras da criança, art. 19º, art. 34º e art.39º;
- Proteção e assistência especiais do Estado, nomeadamente pela possibilidade de adoção, colocação familiar ou colocação em estabelecimento adequado, quando

² Ver cap. Abordagem, pag. 5

RELATÓRIO INICIAL

privada do seu ambiente familiar ou não possa ser deixada nesse ambiente, art. 20º;

- Em matéria de adoção, ser considerado primordialmente o seu superior interesse, art. 21º;
- Proteção contra a exploração económica e o trabalho infantil, art. 32º;
- Ser protegida contra todas as formas de exploração prejudiciais a qualquer aspeto do seu bem-estar, art. 36º;

Outrossim, temos outros instrumentos internacionais relevantes no domínio dos princípios estruturantes do sistema de justiça de crianças e adolescentes, tais como:

- As regras de Beijing – Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores, de 1985. Constitui o primeiro instrumento internacional que compreende normas pormenorizadas para administração da justiça de menores, tomando em conta direitos da criança e o seu desenvolvimento.
- As Diretrizes ou Princípios Orientadores de Riade – Diretrizes das Nações Unidas sobre a Prevenção da Delinquência Juvenil, de 1990. Este instrumento contém um conjunto de princípios que prevêm uma estratégia global de prevenção destinada prioritariamente a situação das crianças e jovens abandonados, negligenciados, maltratados, explorados, expostos a abusos e as drogas ou que, de um modo geral, vivem em condições de vulnerabilidade social e estão especialmente expostos a riscos da delinquência.
As Regras de Tóquio – Regras das nações Unidas para a proteção dos menores privados de Liberdade, de 1990. Segundo estas regras, a privação da liberdade deve revestir carácter excepcional, devendo a colocação de um jovem numa instituição ser «sempre uma decisão de último recurso e pelo mínimo período de tempo necessário».

No plano interno, os princípios jurídicos fundamentais que regem a família, a infância e a juventude, em primeira linha destaca-se a Constituição da República, a qual estabelece as diretrizes normativas estruturantes desta matéria.

Deste modo, consagrou-se constitucionalmente uma restrição dos direitos fundamentais dos pais – direito a educação e manutenção dos filhos. Nos termos do artigo 30º da CRGB, essa restrição deve ser excepcional e apenas justificada quando se trate de salvaguardar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, estando sujeita às exigências de proporcionalidade e de adequação que este normativo impõe.

A lei ordinária, mormente o Código Civil e Estatuto de Assistência Jurisdicional aos Menores do Ultramar de uma forma não totalmente eficaz, vem tentar concretizar este princípio.

Alguns preceitos da constituição merecem destaque neste domínio da proteção de crianças e jovens:

- Artigo 24º Princípio da Igualdade e da Universalidade

RELATÓRIO INICIAL

- Artigo 26º - Constituição da família, igualdade entre os filhos e entre os cônjuges
- Artigo 37º Direito a integridade física e moral
- Artigo 38º/1 e artigo 44º Direito à integridade pessoal
- Artigo 34º Liberdade de expressão e informação
- Artigo 42º/1 Garantias do processo criminal
- Artigo 49º direito e dever da educação

Neste trabalho da elaboração do Código proteção da Criança, será levada em consideração o conjunto de princípios a que deve obedecer a intervenção de proteção, designadamente:

- Interesse superior da criança e do Jovem
- Privacidade
- Intervenção mínima
- Intervenção precoce
- Respeito pelo poder paternal (responsabilidade parental)
- Prevalência da família
- Proporcionalidade e atualidade
- Direito a informação
- Audição obrigatória e participação
- Interdisciplinaridade
- Subsidiariedade

No que tange às medidas de promoção de direitos e de proteção, terão igualmente uma atenção especial as providências com vista afastar o perigo em que a criança ou jovem se encontra de modo a proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral e garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso. Neste âmbito, prevê-se nomeadamente, as seguintes tipologias de medidas:

- Apoio junto dos pais
- Apoio junto de outro familiar
- Confiança a pessoa idónea
- Apoio para autonomia da vida
- Acolhimento familiar
- Acolhimento em instituição
- Confiança a pessoa selecionada para adoção ou instituição com vista a futura adoção

Se o jovem entra em rutura com o mínimo ético e social em que assenta a vida em sociedade, ofendendo bens jurídicos tutelados pelo direito penal, o Estado, através dos Tribunais, deve intervir com objetivo de fazer compreender ao agente os valores essenciais da comunidade e as regras básicas de convivência social a que qualquer cidadão deve obediência. Neste caso, a intervenção se justifica se o interesse da criança ou jovem o determinar, tendo em vista o direito de desenvolver a sua personalidade de

forma socialmente responsável, ainda que, para esse efeito, a prestação estadual implique uma compressão de outros direitos de que é titular.

Na aplicação de medidas cautelares, é indubitavelmente necessário observar os princípios que condicionam a sua aplicação, a saber:

- Princípio da tipicidade
- Princípio da necessidade
- Princípio da adequação
- Princípio da proporcionalidade
- Princípio da subsidiariedade
- Princípio da precariedade

7.1. Medidas institucionais e não institucionais

7.1.1. As medidas não institucionais com relevância no trabalho de feitura do código são nomeadamente:

- Admoestação
- Privação de direito de conduzir ciclomotores ou de obter permissão para conduzir ciclomotores
- Reparação ao ofendido
- Realização de prestações económicas ou de tarefas a favor da comunidade
- Imposição de regras de conduta
- Imposições de obrigações
- Frequência de programas formativas
- Acompanhamento educativo

7.1.2. As medidas institucionais a ter em conta são:

- Em regime aberto
- Em regime semiaberto
- Em regime fechado

Portanto, ter-se-á em conta a responsabilização da criança e adolescente em relação ao seu papel na sociedade, na sua educação e não na punição, ou na retribuição pela prática do facto ilícito, visando a educação da criança para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade.

8. A Infância no Direito Interno

O escopo fundamental do presente trabalho, conforme ficou patente no sumário executivo, consiste basicamente na harmonização da legislação guineense de proteção à criança face aos instrumentos internacionais.

RELATÓRIO INICIAL

Mas, contrariamente ao que se poderia pensar, o objetivo do trabalho não se resumirá exclusivamente ao aspeto atrás mencionado, mas sim será mais alargado visando igualmente identificar medidas, iniciativas e mecanismos considerados mais adequados ou apropriados a uma melhor implementação das leis em vigor no nosso país.

O termo de referência dos consultores contratados para, em colaboração com o Departamento de Política Legislativa e uma equipa de trabalho, levar a cabo este trabalho explica com algum detalhe o contexto em que este trabalho surgiu.

Não restam dúvidas que, após a independência, sobretudo com a aprovação da Lei n.º 1/73, de 24 de setembro³, inúmeros instrumentos legais em vigor na época colonial foram acolhidas pelo novo Estado, sendo certo que, devido à evolução verificada no tecido social desde essa data até à época presente, sobretudo ao nível social, muitas dessas legislações se encontram desfasadas da realidade atual impondo desta feita a sua atualização em vista a responder satisfatoriamente às exigências do período atual. É o que sucede com a legislação que protege a infância.

Contudo, a par destes instrumentos, o pós-independência provocou igualmente que, em resultado dos compromissos assumidos pelo Estado guineense face aos seus parceiros internacionais, um conjunto diversificado de legislações fossem aprovados sempre imbuídos do espírito de melhor proteger aquelas camadas mais frágeis do tecido populacional guineense.

Importa saber que diplomas legais carecem de harmonização face aos instrumentos internacionais relativos à Infância.

São questões absolutamente relevantes das quais há-de depender todo o roteiro da elaboração do Código.

Antes de nos embrenharmos na resposta às duas questões acima suscitadas, convém sublinhar que a Convenção sobre os Direitos das Crianças⁴ e seus Protocolos Adicionais⁵ reconhecem à criança o direito de ser protegida contra qualquer forma de exploração, e de não se sujeitar a qualquer tipo de violência ou trabalho que possa por em risco a sua saúde física ou mental⁶, sendo certo que, para além desses direitos, a

³ Publicada no Boletim Oficial n.º 1, de 24 de Janeiro de 1975, segundo a qual “*A legislação portuguesa em vigor à data da proclamação do Estado soberano da Guiné-Bissau mantém a sua vigência em tudo o que não for contrário a soberania nacional, à Constituição da República, às leis ordinárias e aos princípios e objectivos do Partido Africano de Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)*”.

⁴ A CDC foi adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada pela Guiné-Bissau, pela Resolução 6/90 de 18 de Abril de 1990, do Conselho de Estado.

⁵ Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, Prostituição e pornografia infantil (2010).

Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (2014). A Guiné-Bissau assinou, mas ainda não ratificou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo aos Procedimentos de Comunicação. Ver, UNIOGBIS, Guia Prático de Direitos Humanos, 2015, p. 49, notas 7 e 8.

⁶ Idem, ibidem.

RELATÓRIO INICIAL

CDC ainda outorga à criança outros direitos, nomeadamente, o direito à sobrevivência, o direito à identidade, direitos relativos ao desenvolvimento, direitos relativos à proteção, direitos de participação, entre outros.

Ora, toda a estruturação do Código de Proteção de Criança deverá basear-se nesses pressupostos, sem os quais não se conseguirá coadunar a legislação interna aos instrumentos internacionais de proteção à infância.

Eis pois, o essencial das legislações que deverão, em princípio, ser alicerces à elaboração do Código

- Estatuto de Assistência Jurisdicional aos Menores do Ultramar
- Código Civil (Livros de Família e Sucessões)
- Código do Registo Civil
- Código de Processo Civil
- Lei Geral do Trabalho
- Lei Orgânica de Tribunal de Sector
- Lei de Enquadramento da Proteção Social
- Proposta do Código do Trabalho
- Lei sobre Refugiados
- Lei sobre a Saúde Reprodutiva
- Lei de HIV
- Código penal
- Código de processo penal
- Lei de Prevenção de Combate ao Tráfico de Pessoas, em particular Mulheres e Crianças
- Lei que visa prevenir, combater e reprimir a excisão feminina
- Regime de Licenciamento e Fiscalização das Casas de Acolhimento de Crianças e Jovens,
- Lei da Violência Doméstica,
- Lei de Bases do Sistema Educativo, entre outras.

10. Que técnica legislativa será a mais adequada ao contexto da Guiné-Bissau?

Se os trabalhos de harmonização fossem limitados apenas a uma tarefa de compilação, organizada, dos inúmeros diplomas legais em questão, pese embora procedendo sempre alterações de compatibilização face aos comandos internacionais, decerto que o trabalho dos consultores estaria simplificado. Ora, não obstante essa solução metodológica se afigurar bem melhor do que a dispersão legislativa, contudo, continua ainda a exigir um enorme labor analítico ao intérprete. Não obstante exigir uma hercúlea tarefa de concatenação, arrumação e coordenação sistemática dos autores, a produção de um verdadeiro código é a que se mostra mais vantajosa, fundamentalmente porque dá uma unidade ao documento, para além de facilitar as tarefas de consulta e de revisão futura do Código.

10. 1. Quanto à estruturação do futuro Código de Proteção da Criança

Com efeito, na estruturação do código deve-se levar em linha de consideração os aspetos de enquadramento, nomeadamente os princípios e regras que orientam a interpretação e aplicação do Código, conforme acima enunciados, para depois se passar para a listagem os direitos e liberdades da criança. Outrossim, o dever de curar-se dos aspetos relacionados com as medidas visando a proteção da criança, podendo para o efeito criar uma Comissão ou então atribuir essa prerrogativa a uma seção, a criar, na atual Comissão Nacional dos Direitos Humanos.

10.2. Definição do grupo alvo direto e indireto consultados ou ainda a consultar⁷

Tendo em consideração os trabalhos levados a cabo nas fases já desenvolvidas, mais concretamente a missão de auscultação, é possível determinar o grupo alvo, definida sobretudo em atenção à diversidade cultural característica da nossa realidade sociológica, o que fez com que a equipa de trabalho tenha optado por aplicar os inquéritos em função da realidade concreta de cada região.

Sem embargo, porque se revelou necessário, para não se perder uma visão de conjunto da própria inquirição, procedeu-se a uma triagem de toda a lista, tentando sempre encontrar um denominador comum entre todas as localidades, se bem que, sempre que se julgou necessário, procedeu-se a um desvio daquilo que era o padrão pré-estabelecido, maximizando até ao limite a lista inicial.

Em função daquilo que se referiu anteriormente, eis, de forma condensada, o grupo-alvo de crianças e adolescentes auscultados:

- Vendedores
- Engraxadores
- Lavadores de carros
- Aprendizes em oficinas
- Trabalhadoras domésticas
- Jovens desempregados
- Crianças/jovens em conflito com a lei
- Crianças integradas em famílias que não a sua família nuclear (as designadas “mininus de criação”)
- Crianças/jovens vítimas de tráfico (ex. talibés ou outro tipo de tráfico)

⁷ Referência à Auscultação realizada nas Regiões de Gabu, Bafatá, Quinará, Oio, Cacheu, Biombo, Bissau em 2012

RELATÓRIO INICIAL

- Crianças/jovens vítimas de violência (como maus tratos, violência sexual, violência de carácter verbal e/ou ameaças, etc.),
- Crianças vítimas de excisão e/ou pertencentes a comunidades em que estas práticas ocorrem
- Crianças vítimas de casamento precoce e forçado

Quanto às entidades entrevistadas, temos:

- Escolas/Liceus
- Hospitais/postos médicos (assistência a crianças, jovens e mulheres vítimas de qualquer tipo de violação dos seus direitos)
- Organizações de jovens/mulheres e organizações que trabalham em questões de proteção de crianças, jovens, mulheres
- Instituto de Mulher e Criança/Ministério da Mulher
- Ministério do Trabalho/Secção da Inspeção
- Instituto/Comissão de refugiados/Comités (nacional e internacional) da Cruz Vermelha (proteção especial de que beneficiam as crianças, mulheres e jovens em situação de refugiados)
- Polícia de Proteção Pública, Polícia Judiciária (sobre proteção das crianças vítimas de violência e suspeitas da prática de crime)
- Famílias (cujas crianças foram vítimas de alguma forma de maus tratos ou que viveram a experiência de ter crianças em conflito a lei)
- Tribunais de sectores
- Igreja Evangélica
- Igreja Muçulmana
- Igreja Católica
- Poder tradicional (Regulado)

Esta auscultação realizada junto do grupo-alvo e das entidades, públicas e privadas, permitiu chegar a um conjunto de conclusões, das quais se destacam, entre outras, as seguintes:

A grande complexidade dos problemas relacionados com a proteção e promoção dos direitos da criança e da mulher no nosso contexto que requer a adoção de medidas múltiplas em várias vertentes;

A não presença do Estado nas regiões mais recônditas do país o que faz com que o sentimento de injustiça e de impunidade acabe por prevalecer no íntimo dos cidadãos;

A intervenção das ONG's e outras entidades não estatais, pese embora de grande relevância, acaba por ser manifestamente insuficiente;

Os esforços empreendidos em matéria da escolarização das crianças, ainda se mostram exíguos atento ao número de crianças que anualmente se mantêm à margem do sistema de ensino;

RELATÓRIO INICIAL

As campanhas de registo, se bem que de grande utilidade, por não terem seguimento posterior, implica que número considerável de crianças que crescem sem ter acesso a este direito fundamental;

Prossecução dos esforços tendentes à conclusão do processo de harmonização;

Alguns progressos, mas não suficientes, na divulgação dos instrumentos nacionais e internacionais em matéria de proteção e promoção dos direitos das crianças;

A necessidade de criação de entidades com vocação específica no domínio da infância e mulher constitui uma clara vantagem;

As conclusões extraídas permitiram apresentar recomendações visando um conjunto de ações da parte das autoridades, e que não se circunscreve apenas à elaboração do Código de Proteção de Criança. Na verdade, a opção pela elaboração de um Código em vez da dispersão legislativa atual resulta do fato que esta prejudica o conhecimento das regras existentes por parte dos operadores judiciários, com graves consequências ao nível da aplicação das mesmas a casos concretos, e em consequência prejudicando a proteção desta camada mais frágil do nosso tecido populacional.

Relevam as seguintes recomendações, em três domínios:

Domínio legislativo:

Adoção de um Código de Proteção de, de forma a facilitar a sua consulta, divulgação, conhecimento e compreensão, uma vez que a dispersão legislativa que impera neste momento não facilita esta tarefa, sendo certo que para a concretização deste desiderato necessário se torna, entre outros:

- Efetuar uma identificação rigorosa dos instrumentos, bem como das normas nacionais que sejam contrários às convenções internacionais daquelas que o não são, traduzindo esta identificação na feitura de um árduo trabalho de recolha e triagem dos mais importantes documentos existentes sobre o assunto e posterior enquadramento face às Convenções internacionais;
- Evitar a pretensão de querer fazer incluir tudo dentro deste código sob pena se perder na clareza e objetividade, e contribuir ainda mais para adensar as dificuldades de compreensão do modelo consagrado;
- Elaborar uma estratégia quanto aos passos que serão necessários dar no sentido da concretização do processo de elaboração do Código de Proteção da criança, nomeadamente na fixação dos *timings* e dos procedimentos a serem adotados com vista ao cumprimento de tal desiderato;

RELATÓRIO INICIAL

- Tornar públicos os crimes perpetrados contra crianças e mulheres, isto é, que o procedimento criminal não fique dependente da queixa apresentada pelas vítimas ou pelos seus parentes;

Ainda em jeito de recomendação propôs-se algumas medidas de carácter económico e social com especial incidência no grupo-alvo:

Formação de assistentes sociais a nível nacional, e enquadramento dos técnicos com formação nestas áreas ao nível das entidades que lidam mais de perto com a problemática das mulheres e crianças;

Criar centros de formação profissional, por exemplo, uma escola técnica para aprender a mecânica, carpintaria, construção civil, etc., de forma a criar uma ocupação para os jovens e dando-lhes formação com intuito de melhor contribuírem para a sociedade onde estão inseridos, principalmente no interior do país;

Criação de melhores condições de trabalho para as entidades estatais que lidam com a matéria de proteção da criança, sediadas no interior do país, bem como reforço de capacidades destas entidades, principalmente no que diz respeito ao atendimento e a forma como devem lidar com crianças e mulheres vítimas de violência e de outras práticas que põem em causa os seus direitos;

Criação de redes sociais de apoio às crianças vítimas de todas as formas de violações dos seus direitos;

Monitoramento das aulas de forma a avaliar o cumprimento dos programas pelos professores e da própria qualidade de ensino que é ministrada, e implementar ciclos dedicados à formação e a reciclagem dos mesmos;

Melhoria de condições nas escolas e construção de novos estabelecimentos de ensino; Reabilitar os serviços de inspeção em todos os sectores e dotar-lhes de meios para realizar cabalmente as suas missões.

Na vertente da informação e consciencialização:

Efetuar periodicamente intensas campanhas de sensibilização, principalmente nas regiões, usando para o efeito todos os mecanismos possíveis para que as mensagens transmitidas sejam mais eficazes junto às comunidades;

Maior intervenção do Ministério da Justiça junto do Ministério do Interior Interior do país no sentido de sensibilizar e dissuadir as forças policiais na realização da justiça, principalmente encaminhando as queixas que aí são feitas para as autoridades judiciais.

Desta auscultação resultou a necessidade imperiosa de condensação num único documento, um Código, dos relevantes dispositivos normativos de proteção à criança face às convenções internacionais;

RELATÓRIO INICIAL

Um desfasamento muito grande entre o direito legislado e o direito aplicado, pois, em muitas circunstâncias, não obstante a existência de comandos legais, ainda assim, a proteção da criança sai deficitária;

Défice de conhecimento da legislação existente por parte das autoridades, sobretudo policiais;

Evidentes conflitualidades entre as autoridades administrativas e as tradicionais em matéria de administração da justiça, com frequente recurso à resolução dos conflitos por via familiar.

Por último, refira-se que, no que tange à elaboração do Código, é possível extrair a ideia de que se deva seguir a orientação definida anteriormente, em virtude de ser aquela que melhor responde às necessidades atuais nesta matéria.

11. Conclusões

Dificuldades de:

- Identificar, com rigor, toda a legislação nacional sobre a proteção e promoção dos Direitos das crianças em vigor no nosso país, e que proporcione a sua fácil consulta e aplicação pelos operadores judiciário,
- Identificar com precisão as Convenções internacionais ratificadas e não ratificadas pelo Estado Guineense;
- Surgirem sobreposições de iniciativas, tanto ao nível legislativo como ao nível de estudos, consultorias, de adoção de medidas práticas para a implementação das leis em vigor no país, sem que exista uma entidade que coordene todas essas iniciativas;

Uma vez somadas todas estas dificuldades, não resta senão a alternativa de se avançar com os trabalhos de compatibilização dos comandos legais internos face aos normativos internacionais, de molde não só facilitar a consulta e manipulação dessas legislações, mas igualmente, o que não é de somenos importância, conferir uma coerência global as mesmas.

Recomendações

- Definir com o Ministério da Justiça, o Comité técnico e a UNICEF quais as áreas específicas a integrar no código da criança
- Elaborar um Roteiro para a próxima fase do trabalho que consiste na elaboração do draft do Código de Proteção da Criança
- Melhorar as condições físicas de trabalho dos consultores nomeadamente o espaço de trabalho
- Reajustar o Plano de execução do trabalho para a próxima fase da consultoria.

13. ANEXOS:

Anexo I – Alguns Documentos de referência e consulta:

- DENARP I e II
- Programa do Governo de Reforma do Setor da Justiça
- Política Nacional de Igualdade e Equidade de Género na Guiné-Bissau (2010-2015)
- Política Nacional de Equidade e Igualdade de género (Draft recentemente atualizado)
- Política Nacional de Infância (Draft em elaboração, discussão)
- Relatório Consultoria 2010-Helena Neves Abrahamsson e Vasco Biaguê
- Relatório de Auscultação 2012 – Vasco Biaguê
- Estudo sobre o tráfico de Crianças – AMIC/UNICEF (?)
- Estudo sobre os vários tipos de violência, RENLUV (?)
- Estudo “ Nô Diritus”- Estudo TINIGUENA, 2015
- Estudo sobre o Direito Costumeiro na Guiné-Bissau (Faculdade de Direito na Guiné-Bissau com apoio do PNUD)
- <http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.30/guinea.bissau/ngo/report.pdf>
GUINEA-BISSAU: Child Rights References in the Universal Periodic Review
<http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=22302>
- Guinea-Bissau government Report on implementation of the Convention on the Rights on the Children in Guinea-Bissau (2001)
- Alternative Report on the Implementation of The Convention on the Rights on The Child In Guinea-Bissau Al-Ansar, ALTERNAG, AMIC, ANDES, ANAPRODEM, CNJ, Forum Nacional da Juventude e População, REJACA, REJE, RENAJ, Sinimira Nassique
- Social institutions & Gender Index (<http://genderindex.org/country/guinea-bissau> Gender Profile of Conflict in Guinea-Bissau)
- The African Report on Child Wellbeing 2008: How child-friendly are African governments?, published by The African Child Policy Forum(ACPF), and authored by ACP
- Documento de estratégia para reforma dos sectores da segurança e da justiça
- Documento de estratégia para aplicação da resolução número 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- Documento de estratégia para proteção da criança vulnerável
- Documento de Estratégia para combate à excisão
- Documento Estratégico Relativo à Prestação dos Cuidados Alternativos

RELATÓRIO INICIAL

- Política Nacional de Proteção Integral da Criança na Guiné-Bissau (PNPIC/GB) entre outros
- Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Crianças
- Draft de Documento sobre Casas de Acolhimento
- Plano Estratégico e Operacional “TERRA RANKA”
- Projeto-Lei sobre Casamento Precoce

Anexo II – Lista de Intervenientes: Consultores, Comité Técnico, Ministério da Justiça e UNICEF

Consultores:

Aimadú Sauané,
Helena N. Abrahamsson,
Sérvula R. Silá Biaguê,
Vasco Biaguê

Membros do Comité Técnico:

Representante do Ministério da Justiça:

Julinho Braz da Silva

RELATÓRIO INICIAL