

Violência contra as crianças com deficiência: legislação, políticas e programas na União Europeia

Resumo

O artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garante a todas as crianças da União Europeia (UE) um direito geral à proteção, que inclui o direito a exprimirem livremente a sua opinião, a manterem relações pessoais com os progenitores e a que todos os atos a elas relativos tenham primordialmente em conta o seu interesse superior. O artigo 3.º garante a todas as pessoas da UE o respeito pela sua integridade física e mental, enquanto o artigo 26.º reconhece o direito das pessoas com deficiência a beneficiarem de medidas destinadas a assegurar a sua autonomia, a sua integração social e profissional e a sua participação na vida da comunidade.

As crianças portadoras de deficiência estão confrontadas com grandes obstáculos ao exercício dos seus direitos fundamentais. Frequentemente excluídas da sociedade, por vezes vivem em instituições ou outras

estruturas, longe das suas famílias. É-lhes recusado o acesso a serviços básicos como a saúde e a educação, são estigmatizadas e discriminadas, bem como vítimas de violência sexual, física e psicológica.

A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) levou a cabo um trabalho de investigação sobre a violência contra as crianças com deficiência, procurando determinar a sua amplitude, as formas que assume, as causas que lhe estão subjacentes e os contextos em que ocorre. Resumem-se aqui os principais resultados desse trabalho, os quais são publicados na íntegra no relatório intitulado *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the EU* (Violência contra as crianças com deficiência: legislação, políticas e programas na UE) (ver «Informações complementares»).

Recolha de dados e cobertura

Este estudo da FRA implicou uma investigação documental, que abrangeu os 28 Estados-Membros da UE e examinou as disposições jurídicas e políticas destinadas a combater a violência contra as crianças com deficiência, bem como as medidas nacionais de prevenção da violência e proteção destas crianças.

Complementarmente, realizaram-se entrevistas individuais baseadas em questionários semiestruturados a partes interessadas dos organismos designados das redes nacionais responsáveis pela aplicação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD). Essas entrevistas tiveram lugar em 13 Estados-Membros da UE: Áustria,

Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Itália, Lituânia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Suécia, Reino Unido e República Checa.

Entre as partes interessadas entrevistadas figuram autoridades públicas, profissionais dos setores da saúde e da educação e prestadores de serviços a crianças com deficiência, organizações da sociedade civil, incluindo organizações representativas das pessoas com deficiência; associações de pais, organizações de apoio às vítimas, organizações não-governamentais (ONG) no domínio dos direitos da criança, bem como vários organismos de defesa dos direitos humanos, tais como instituições nacionais de direitos humanos e provedorias de justiça.

Violência contra as crianças com deficiência: uma questão de direitos fundamentais

Os quadros jurídicos e políticos internacionais e europeus reconhecem que a questão relativa à violência contra as crianças com deficiência exigem especial atenção por parte dos decisores políticos e dos profissionais. A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) das Nações Unidas são essenciais para proteger essas crianças da violência; uma diz especificamente respeito às crianças e a outra às pessoas que vivem com uma deficiência. Todos os Estados-Membros da UE ratificaram a primeira destas convenções e a segunda, em setembro de 2015, tinha sido ratificada por 25 Estados-Membros. Em 2010, a União Europeia também aderiu à CDPD, o que significa que esta Convenção faz agora parte integrante da sua ordem jurídica e que todas as disposições legislativas e as práticas da União devem cumprir os seus requisitos.

Os organismos constituídos por estas duas convenções das Nações Unidas fizeram reflexões sobre a violência contra as crianças com deficiência em várias observações gerais e nas observações finais aos relatórios apresentados pelos Estados Partes. Os Estados-Membros também reconheceram, de diversas formas, as necessidades das crianças com deficiência, por exemplo criminalizando a violência ou definindo políticas nacionais para a combaterem. Nas suas recentes observações finais à União Europeia, o Comité CDPD recomenda à União que tome as medidas necessárias para integrar essa questão em todas as disposições legislativas, políticas e estratégias de combate à violência, aos abusos e à exploração.

A violência contra as crianças com deficiência é difícil de comprovar, uma vez que estas crianças são praticamente invisíveis nas estatísticas oficiais. Há poucas estimativas fiáveis do seu número, devido às definições variadas e desatualizadas de «deficiência», à inexistência de métodos de recolha de dados fiáveis neste domínio, especialmente sobre as crianças, e às diferentes abordagens de recolha de dados sobre a prevalência da deficiência nos diversos países. O Relatório Mundial sobre Deficiência de 2011, citando o estudo *Global Burden of Disease* (peso global da doença) de 2004, estima que a prevalência média global das deficiências moderadas e graves em crianças entre 0-14 anos é de 5,1%, o que corresponde a cerca de 93 milhões de crianças em todo o mundo. Não existe nenhuma fonte unificada de dados sobre as crianças com deficiência na União Europeia.

Embora os dados relativos à amplitude da violência de que são vítimas também sejam poucos, as pessoas

entrevistadas no âmbito desta investigação apontaram para uma grande prevalência dos maus-tratos. As estimativas da Unicef indicam que as crianças com deficiência são três ou quatro vezes mais suscetíveis de sofrerem violência física e sexual, ou de serem negligenciadas, do que as crianças sem deficiência.

«As crianças com deficiência são muito vulneráveis, muito mais do que todas as outras crianças». (Representante de uma ONG de direitos das crianças, Países Baixos)

«Sem dúvida que são vítimas de maus-tratos. É [...] muito grave. E evidentemente que os casos conhecidos são apenas uma pequena parte do número real [...]. É um problema muito maior do que julgamos.» (Psicólogo clínico, República Checa)

As crianças com deficiência podem ser vítimas de violência em diversos contextos, incluindo na escola, em casa ou nas instituições. Todas as crianças são mais vulneráveis do que os adultos, devido à fase de desenvolvimento em que se encontram, à sua capacidade jurídica limitada e à dependência em relação aos pais ou a outros cuidadores, mas essa vulnerabilidade agrava-se quando a criança tem uma deficiência. As crianças com deficiência estão mais expostas à violência, bem como a formas de violência específicas, que são diferentes das que atingem as crianças sem deficiência. Entre elas figuram a violência motivada por preconceito contra a deficiência, a reclusão, os abusos sexuais durante a higiene diária, a violência durante os tratamentos e o excesso de medicação. A investigação demonstra que estas crianças são particularmente vulneráveis aos maus-tratos psicológicos, sexuais e físicos, que podem destruir-lhes a vida.

«As crianças com deficiência são das mais estigmatizadas e marginalizadas, podendo afirmar-se que correm um risco significativamente maior de serem vítimas de violência, porque são ignoradas pela sociedade e objeto de uma mentalidade tradicionalmente negativa». (Representante de uma autoridade pública, Bulgária)

O isolamento social e o estigma, bem como a sua situação específica e a maior dependência da prestação de cuidados — em casa, em centros de assistência e em instituições — aumentam o risco de violência contra essas crianças, por diversas razões. As suas deficiências fazem-nas, frequentemente, parecer «alvos fáceis», por não se conseguirem proteger a si próprias, terem dificuldade em denunciar a violência, ou por as suas queixas não serem levadas a sério. O género e o estatuto étnico, migrante ou socioeconómico são outros tantos fatores de risco. O impacto destes fatores, que aumenta o risco de violência, redobra quando os serviços de proteção das crianças não respondem adequadamente às necessidades específicas das crianças com deficiência — por serem inacessíveis ou terem falta de profissionais qualificados.

«Segundo as nossas estimativas [...], um menino negro, classificado como tendo “necessidades educativas especiais” e oriundo de uma família com baixos rendimentos, tem 168 vezes mais probabilidades de ser excluído do sistema de ensino do que uma menina originária de uma zona mais rica e sem “necessidades educativas especiais”. (Entrevistado de um organismo nacional de direitos humanos, Reino Unido)

As crianças com deficiência são frequentemente excluídas dos serviços de proteção e das iniciativas de assistência a crianças sem deficiência que sejam vítimas de maus-tratos, o que aumenta a sua probabilidade de serem simultaneamente ignoradas pelos serviços de proteção das crianças em geral e pelos serviços específicos para pessoas com deficiência. Além disso, a prestação de serviços a crianças com deficiência está muitas vezes entregue a diversas organizações ou diferentes autoridades que não coordenam adequadamente os seus esforços.

«Por exemplo, pode acontecer que três organismos atuem em paralelo, sem se interligarem em rede para partilharem informações, sem conferenciarem sobre os casos e sem coordenarem a sua ação. Seriam muito mais eficazes se estivessem interligados em rede e trocassem informações». (Entrevistado de um organismo nacional de direitos humanos, Croácia)

Os sistemas de proteção de crianças, os mecanismos de comunicação de informações e os serviços de apoio às vítimas muitas vezes não têm em conta as necessidades das crianças com deficiência, criando obstáculos adicionais às que procuram ajuda, tentam denunciar abusos ou exigem reparação. O documento de reflexão da Comissão Europeia intitulado «*Coordination and cooperation in integrated child protection systems*» (Coordenação e cooperação nos sistemas integrados de proteção de crianças) sublinhou a necessidade de garantir que os sistemas nacionais de proteção das crianças são acessíveis a crianças em situações vulneráveis, nomeadamente às que têm deficiências.

Principais resultados e recomendações baseadas em dados concretos

Com base nos resultados deste trabalho de investigação, a FRA considera que os decisores políticos e todos os intervenientes devem concentrar os esforços que desenvolvem para combater a violência contra as crianças com deficiência e protegê-las dos maus-tratos e da exclusão, em toda a UE, nos domínios de ação seguintes.

Criação de sistemas de proteção das crianças mais inclusivos

As medidas holísticas e transversais são as mais eficazes para prevenir e combater a violência contra as crianças com deficiência, indicando o estudo da FRA que elas devem envolver e visar todas as pessoas que desempenham algum papel na vida das crianças — das famílias, comunidades, profissionais e instituições até ao público em geral.

Há outros fatores — como o género da criança e a sua origem socioeconómica, étnica ou migrante — que, conjugados com a deficiência, aumentam o risco de violência. Por conseguinte, é importante reconhecer os múltiplos níveis de risco, empreender ações preventivas e organizar os serviços e medidas de modo a assegurar um apoio multifacetado. Muitos entrevistados salientaram que os sistemas de intervenção

precoce são frequentemente inadequados para as crianças com deficiência, não conseguindo identificar e responder com rapidez às situações de risco.

Os serviços de proteção de crianças são essenciais para assegurar que as múltiplas necessidades das crianças com deficiência são adequadamente supridas. No entanto, estes serviços por vezes não conseguem atender às necessidades específicas dessas crianças e muitas vezes estão inacessíveis, tanto em termos físicos como de falta de pessoal devidamente qualificado e competente.

Os serviços e as medidas genericamente direcionados para as crianças ou os adultos com deficiência tendem a ignorar as necessidades de apoio específicas das crianças com deficiência e as barreiras que as podem impedir de aceder aos serviços.

Os Estados-Membros adotaram diversas abordagens políticas para combater a violência exercida contra as crianças com deficiência. Certos Estados-Membros incluem a proteção das crianças com deficiência nas políticas de proteção das crianças em geral, enquanto outros procuram assegurar essa proteção através das políticas relativas aos direitos das pessoas com deficiência, e outros ainda formularam políticas específicas para combater a violência contra todas as crianças nas escolas e em casa. Embora estas políticas genéricas reconheçam que as crianças com deficiência estão

mais expostas à violência, muitas vezes não estabelecem medidas concretas. A maioria dos entrevistados afirmaram que as políticas devem ter um objetivo holístico, abranger todas as crianças — incluindo as portadoras de deficiência — e evitar, desse modo, que os diferentes grupos de crianças estejam abrangidos por instrumentos separados (para uma análise aprofundada, ver secções 2.2, 3.1, 3.3 e 4.6 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem abordar uma estratégia integrada para combater a violência contra as crianças com deficiência. As políticas genéricas direcionadas para as crianças ou para as pessoas com deficiência devem reconhecer que as crianças com deficiência estão mais expostas à violência e estabelecer medidas concretas e específicas, bem como serviços de apoio acessíveis. Essa estratégia integrada ajuda a garantir que a proteção das crianças com deficiência faz parte do sistema geral nacional de proteção das crianças e que todos os serviços e medidas de apoio às crianças vítimas de violência têm em conta as questões de idade, género e deficiência.

Os serviços de proteção das crianças devem prestar um apoio integral às crianças com deficiência e suas famílias e ter igualmente em consideração outras características que possam aumentar a sua vulnerabilidade à violência, como o género, a origem étnica e o meio socioeconómico. Os programas de prevenção podem incluir formas de intervenção precoce, medidas de sensibilização, formação sobre parentalidade responsável e apoio à família, bem como a criação de possibilidades de repouso para os cuidadores.

Os Estados-Membros da UE devem garantir que as autoridades públicas acompanham a situação das crianças com deficiência, sobretudo no que respeita à violência, envolvendo, se for caso disso, os mecanismos de monitorização independentes criados ao abrigo do artigo 33.º, n.º 2, da CDPD, e as instituições nacionais de direitos humanos.

Reforço dos quadros jurídicos e políticos para proteger as crianças com deficiência

Os entrevistados identificaram vários desafios que se colocam no combate à violência contra as crianças e na repressão eficaz dos crimes contra elas cometidos,

designadamente as dificuldades em que as crianças com deficiência sejam consideradas testemunhas fiáveis em tribunal, a falta de profissionais qualificados, a inexistência de mecanismos de denúncia acessíveis e adequados a essa faixa etária, e o baixo número de casos denunciados.

A investigação da FRA demonstra que a maioria dos Estados-Membros da UE considera que a deficiência e a idade são fatores que agravam os crimes violentos. A nível da UE várias diretivas protegem as crianças com deficiência da violência. A Diretiva 2011/93/UE, relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil, e a Diretiva 2012/29/UE, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade (Diretiva «Vítimas»), pretendem criar um certo nível de harmonização das disposições de direito penal, nomeadamente em termos de apoio às vítimas infantis, denúncia dos crimes e repressão dos criminosos.

Apenas 13 Estados-Membros da UE referem explicitamente o preconceito baseado na deficiência nos respetivos códigos penais. Entre estes países, só alguns distinguem a infração de base do facto de ser motivada pelo ódio, através da aplicação de penas agravadas para realçar a gravidade das infrações relacionadas com o preconceito. A maioria, porém, considera que a motivação pelo preconceito é uma circunstância agravante.

A Comissão Europeia adotou documentos políticos relativos aos direitos das crianças e em matéria de eficiência: a Agenda da UE sobre Direitos da Criança e a Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020, respetivamente. Ambos referem os direitos das crianças com deficiência. Criou também dois grupos constituídos por representantes dos Estados-Membros — um de peritos em direitos da criança e outro sobre os direitos das pessoas com deficiência — a fim de possibilitar a cooperação e o intercâmbio de informações, experiências e boas práticas. Enquanto parte na CDPD, a UE está vinculada pelas obrigações previstas na convenção, na medida das suas competências. Nas observações finais sobre o relatório inicial da UE, o Comité da CDPD recomendou especificamente que todas as estratégias em matéria de deficiência refiram e integrem os direitos dos rapazes e raparigas nessa situação.

O Parlamento Europeu tem dois intergrupos distintos — um para as questões relativas às crianças e outro para a política em matéria de deficiência. Estas estruturas podem aumentar a atenção dada às crianças com deficiência e, em particular, à sua proteção contra a violência, nos debates e ações (ver capítulos 1 e 2 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem garantir que os serviços de apoio à vítima, bem como os mecanismos de reparação judiciais e extrajudiciais, estão totalmente acessíveis às crianças com deficiência que são vítimas de violência e às suas famílias. Devem promover igualmente a denúncia e o registo de incidentes através de políticas ativas de proximidade. Os mecanismos de reparação devem disponibilizar alojamentos e apoio profissional adequados à idade e à deficiência das vítimas.

Os Estados-Membros devem assegurar a participação de pessoal com formação específica na investigação e no acompanhamento dos incidentes de violência contra crianças com deficiência que sejam denunciadas, nomeadamente na avaliação individual exigida pela Diretiva «Vítimas».

Os Estados-Membros devem garantir que a idade e a deficiência são consideradas circunstâncias agravantes no contexto da violência sexual, tal como prevê a Diretiva relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil. Deverão ponderar a inclusão da deficiência em igualdade com outras formas de motivação pelo preconceito e a aplicação de sanções mais rigorosas às infrações motivadas pelo preconceito, como sugere o documento de reflexão da FRA «Equal protection for all victims of hate crime – The case of people with disabilities» (Proteção igual para todas as vítimas de crimes de ódio – O caso das pessoas com deficiência).

A Comissão Europeia deverá incluir uma estratégia global para as crianças com deficiência em futuras revisões da Agenda da UE sobre os Direitos da Criança e noutras políticas a estes relativas. A revisão intercalar da Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020 deve conter medidas explícitas de proteção, promoção e exercício dos direitos das crianças com deficiência, com uma referência específica à prevenção da violência.

Garantia de coordenação e designação de um ponto focal para as crianças com deficiência

Os entrevistados salientaram que um quadro holístico, que congregue todos os organismos envolvidos

na proteção das crianças, é essencial para prevenir a violência contra as crianças com deficiência e que ele deve incluir organizações representativas de pessoas com deficiência e de crianças com deficiência e suas famílias. Realçaram ainda que essa cooperação terá de ser iniciada na fase de elaboração das estratégias e dos planos de ação e refletir-se depois na aplicação concreta das políticas e na prestação de serviços.

É frequente os serviços a crianças com deficiência serem prestados por vários intervenientes e, para evitar sobreposições ou lacunas, é crucial que estes cooperem entre si de forma regular e coordenada. Todavia, os entrevistados referem que a ausência de cooperação impede, muitas vezes, uma prestação eficaz dos serviços; que os mecanismos de coordenação formal não existem ou não são aplicados na prática; e que a cooperação é sobretudo informal e exterior aos canais estabelecidos. Mesmo quando há mecanismos de coordenação formalizada, estes ignoram, com frequência, os riscos específicos e a maior vulnerabilidade das crianças com deficiência. Além disso, geralmente os profissionais não têm competências e conhecimentos suficientes para responder adequadamente a potenciais situações de risco e casos de abuso dessas crianças.

Os entrevistados assinalaram ainda a inexistência de procedimentos unificados entre os diversos grupos profissionais – agentes policiais, assistentes sociais, profissionais dos setores da saúde e da educação – e sublinharam que, muitas vezes, nem sequer há um entendimento comum sobre o modo de reconhecer e reagir aos maus-tratos a crianças com deficiência (ver secções 2.2, 2.3, 4.4 e 4.5 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem proceder à designação de um ponto focal nacional para as crianças com deficiência, tal como sugere o comentário geral n.º 9 da CDC, para assegurar uma coordenação adequada entre todos os intervenientes – públicos e privados – que prestam serviços e apoio a essas crianças. Este ponto focal deve cooperar estreitamente e coordenar a sua ação com os mecanismos nacionais instituídos para aplicar a CDPD, definidos no seu artigo 33.º

A fim de facilitar o trabalho desses pontos focais nacionais, os Estados-Membros poderão criar, a nível local, uma rede de mecanismos de coordenação responsáveis por supervisionar a aplicação das políticas e medidas nacionais, melhorar as respostas integradas e conjuntas aos casos de violência, e providenciar as capacidades profissionais multidisciplinares adequadas para avaliar as situações de risco. Tais mecanismos de coordenação congregariam profissionais dos setores da saúde, social e da educação; autoridades judiciais; assistentes sociais; técnicos das organizações de apoio à vítima; bem como representantes das organizações representativas das pessoas com deficiência e das crianças com deficiência e suas famílias. Contribuiriam, assim, para evitar a compartimentação das respostas e para melhorar a coordenação dos serviços prestados a essas crianças.

Os Estados-Membros deverão proceder à normalização dos procedimentos operacionais das diversas autoridades responsáveis pela prevenção e a resposta à violência contra as crianças com deficiência, por exemplo, através de memorandos de entendimento específicos, que definam claramente as responsabilidades, os procedimentos e os mecanismos de referência. Outra forma eficaz de promover a cooperação seria a organização de cursos de formação obrigatórios que reunissem profissionais de diversos domínios.

Resposta a atitudes sociais, promoção da diversidade e combate ao isolamento

A violência contra as crianças com deficiência assume múltiplas formas e ocorre em diversos cenários. Os entrevistados identificaram várias causas para a sua existência, desde as atitudes sociais negativas, resultantes do preconceito e do desconhecimento ou incompreensão da deficiência, até às atitudes profissionais ou individuais originadas pela intolerância face ao «outro».

No entender dos entrevistados, a exclusão social e o isolamento aumentam o risco de violência contra as crianças com deficiência, em diversos contextos, ao mesmo tempo que o isolamento institucional destas crianças limita a sua interação com a população em geral, obstando a uma ampla sensibilização e esclarecimento desta última.

Os entrevistados frisaram ainda que as crianças cuja deficiência está associada a outras características que aumentam a sua vulnerabilidade — como a situação socioeconómica, a origem étnica, o estatuto de migrante ou o género — correm um risco acrescido de violência (ver secção 3.2 e capítulo 4 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da União Europeia e a própria UE devem promover campanhas de sensibilização e informação sobre a CDPD, promover a diversidade, combater o preconceito e lutar contra o estigma e o isolamento social das crianças com deficiência. Essas campanhas devem ser dirigidas ao público em geral, aos pais, às crianças e aos funcionários públicos e profissionais que com elas trabalham, podendo ser organizadas por várias instituições a nível nacional, designadamente os ministérios competentes, os organismos nacionais de direitos humanos, as ONG e as organizações representativas das pessoas com deficiência.

Promoção de medidas preventivas centradas nas crianças e da participação destas últimas

O trabalho de investigação mostra que os Estados-Membros adotaram várias medidas de combate à violência contra as crianças com deficiência, destinadas a diversos grupos, incluindo as próprias crianças, mas que a participação destas últimas nas atividades gerais nem sempre está assegurada. Os entrevistados afirmaram que, devido ao seu isolamento, as crianças com deficiência são frequentemente excluídas das atividades formais e informais que ensinam a identificar os riscos e a reagir à violência.

No entender dos entrevistados, o facto de as crianças não entenderem o que é um abuso constitui um dos principais fatores de risco. Muitas crianças com deficiência podem não saber que determinado comportamento é inaceitável, especialmente no caso do abuso sexual.

Um dos principais pilares da CDC e da CDPD é a promoção da participação das crianças e pessoas com deficiência, mas os entrevistados consideram que,

apesar dos esforços das organizações representativas das pessoas com deficiência, ONG e organismos nacionais de direitos humanos e outros intervenientes, essas crianças continuam a ser excluídas de quaisquer oportunidades para exprimirem as suas opiniões. Ao não poderem fazer ouvir a sua voz, permanecem invisíveis quando as políticas são planeadas e as suas necessidades não são respondidas por serviços generalistas inacessíveis. Os entrevistados sustentam que a inclusão das crianças com deficiência em atividades que promovam a sua participação em todos os aspetos da vida é essencial para prevenir a violência e dotá-las de instrumentos para identificarem e denunciarem incidentes violentos (ver secção 2.5 e capítulos 3 e 4 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem instituir, em cooperação com os agentes da sociedade civil, programas educativos adequados para reforçar a autoconfiança e a assertividade das crianças com deficiência, ajudando-as a identificar as situações de risco e os comportamentos impróprios, e a determinar como e onde podem procurar aconselhamento e reparação. Tais programas devem fornecer informações sobre as relações e a sexualidade, de modo a permitir que as crianças com deficiência distingam um comportamento sexual próprio de um impróprio.

Os Estados-Membros devem garantir que os programas educativos sobre a violência, a intimidação (bullying) ou os direitos da criança em geral estão totalmente acessíveis às crianças com deficiência, independentemente da deficiência em causa, e que têm em conta o género e outras características, como a origem étnica e/ou migrante.

De acordo com as obrigações que lhes incumbem nos termos da CDC e da CDPD, os Estados-Membros devem velar por que a voz das crianças com deficiência se faça ouvir, diretamente ou através de organizações que as representem e aos seus familiares, aquando da elaboração, aplicação e monitorização de leis, políticas, serviços e medidas destinados a pôr termo à violência de que são vítimas. Para o efeito, deverão reforçar os mecanismos de consulta existentes, por exemplo, criando órgãos consultivos que incluam crianças com deficiência e os seus representantes.

Prestação de serviços centrados na família

A violência contra as crianças com deficiência também se verifica dentro da família. Os principais fatores identificados pelos entrevistados para que tal aconteça são a exaustão, o esgotamento, as dificuldades económicas e o sentimento que as famílias e os cuidadores têm de que foram «abandonados à sua sorte». Os entrevistados realçaram a ausência de suficiente apoio para aliviar o peso financeiro, físico e emocional suportado pelas famílias e pelos cuidadores destas crianças, e insistiram na importância de criar programas — designadamente possibilidades de repouso — para reduzir o stress. Muitos referiram que as zonas rurais estão particularmente carentes de serviços de apoio às crianças com deficiência e suas famílias.

Os entrevistados consideram que a exposição e a reação à violência podem estar ligadas à situação pessoal e familiar da criança, designadamente estar em risco de pobreza, ser originária da migração ou de uma minoria étnica, ou pertencer a uma família monoparental. Os entrevistados referem frequentemente as dificuldades financeiras das famílias como possível causa de negligência e um dos principais domínios em que a necessidade de apoio social se faz sentir. Os entrevistados consideravam que as famílias que vivem abaixo do limiar de pobreza têm menos conhecimento dos serviços existentes, e também menos acesso a esses serviços, o que reduz as oportunidades de obterem apoio.

Além disso, referiram que, por vezes, há sentimentos de vergonha e desilusão associados à deficiência de um membro da família, principalmente se for um filho, e que a deficiência pode ser considerada tabu. Em consequência, os membros da família têm relutância em recorrer aos serviços de apoio para evitarem a exaustão ou o esgotamento (ver secções 3.2, 3.3, 4.3 e 4.6 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros devem facultar aos serviços de proteção das crianças a formação e os recursos necessários para evitarem o abandono e ajudarem as famílias a manterem as crianças com deficiência no seu seio, protegendo simultaneamente o interesse superior dessas crianças. Para este fim, esses serviços devem fornecer informações específicas, orientações, aconselhamento, apoio dos pares e formação às famílias, bem como um apoio financeiro, direto e indireto, que seja consentâneo com as necessidades das crianças e suas famílias. Devem disponibilizar-se programas de assistência que criem possibilidades de repouso para os pais e outros cuidadores, a custos moderados, a fim de evitar o seu esgotamento ou situações de negligência causadas pela exaustão.

Os Estados-Membros devem velar por que os múltiplos níveis de risco a que as crianças com deficiência estão expostas sejam reconhecidos e combatidos pelos serviços de proteção das crianças, nomeadamente através da identificação precoce dos riscos e da prestação de serviços de apoio global às famílias. Importa prestar especial atenção — designadamente através dos serviços de proximidade das organizações representativas das crianças e de crianças e adultos com deficiência — às famílias migrantes e monoparentais, às que estão em risco de pobreza ou noutras situações vulneráveis e às que vivem em zonas rurais, uma vez que podem não ter conhecimento dos apoios disponíveis.

Garantia de uma educação inclusiva e da participação em todos os aspetos da vida em igualdade com as outras pessoas

Os entrevistados sustentam que as crianças com deficiência são mais vulneráveis aos abusos em meio escolar, por parte dos colegas e dos professores, o que reflete a ausência de mecanismos de inclusão adequados nas escolas do ensino geral, uma formação inadequada dos professores e a ausência de mecanismos de prevenção sólidos. Os entrevistados referiram uma intimidação generalizada das crianças com deficiência e outras formas, mais subtis, de violência, como a exclusão e o isolamento. O estudo mostra que os Estados-Membros utilizam diversos instrumentos para combater a intimidação nas escolas e que estes podem dar mais atenção às crianças com deficiência.

O artigo 24.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência contém um compromisso claro por parte dos Estados Partes no que respeita a assegurar um sistema de educação inclusiva para as crianças com deficiência e obriga os Estados a prestarem o apoio necessário para facilitar a sua plena e igual participação na educação. Contudo, muitos entrevistados assinalaram dificuldades na concretização dessa educação inclusiva e argumentaram que, para garantir um ambiente seguro para todas as crianças, incluindo as portadoras de deficiência, nas escolas do ensino geral, é necessário haver apoios

adequados, que permitam uma verdadeira participação e não a mera integração (ver secções 3.3, 4.2 e 4.4 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem garantir que as escolas proporcionam um ambiente seguro e solidário, com «tolerância zero» para com qualquer tipo de violência, e que têm mecanismos eficazes para responder ao mínimo sinal de hostilidade. As políticas e procedimentos antibullying devem ter expressamente em conta as crianças com deficiência.

Os Estados-Membros devem assegurar que todos os docentes, pessoal auxiliar e outros profissionais da educação possuem as competências e os instrumentos necessários para identificar e reagir aos casos de violência contra crianças com deficiência em meio escolar. As autoridades educativas deverão incorporar os direitos das crianças, especialmente das crianças com deficiência, nos programas de formação de professores e procurar colmatar a inexistência ou insuficiência de formação apropriada em matéria de reconhecimento da violência e intervenção precoce.

Os mecanismos nacionais de direitos humanos, nomeadamente os organismos de promoção da igualdade, as instituições nacionais de direitos humanos e os provedores de justiça das crianças, devem ser mandatados, dotados dos recursos necessários e incentivados a monitorizar e a sensibilizar para os direitos das crianças com deficiência no setor da educação, bem como a investigar e acompanhar os casos de violência, recusa de acesso a escolas do ensino geral e intimidação dessas crianças.

As organizações representativas das crianças e de crianças e adultos com deficiência devem ser incentivadas a apoiar as crianças com deficiência e suas famílias de modo a assegurar a sua inclusão no sistema de ensino, e a organizar campanhas educativas a realizar por autorrepresentantes e exemplos de referência nas escolas. A fim de reforçar a eficácia dessas ações, seria útil contactarem as autoridades escolares, a fim de lhes fornecer informações e dar a conhecer as necessidades de apoio específicas de crianças com diferentes formas e graus de deficiência.

Promoção da desinstitucionalização e maior monitorização das instituições

Não existem dados fiáveis sobre o número exato de crianças a viver em diferentes tipos de instituições, mas as estimativas indicam que, em toda a União, há cerca de 150 000 crianças institucionalizadas. Nos últimos anos, os Estados-Membros progrediram gradualmente dos sistemas de cuidados baseados nas instituições para os sistemas de cuidados baseados na família, mas a institucionalização das crianças com deficiência continua a ser preocupante, como os comités da CDC e da CDPD têm alertado repetidamente. A institucionalização aumenta a probabilidade de as crianças virem a ser vítimas de negligência e de violência mental, física ou sexual. Alguns entrevistados consideram que a própria institucionalização é uma forma de violência. Além disso, nos diversos Estados-Membros, nem todos os grupos de profissionais que trabalham nessas instituições estão sujeitos a controlo e, muitas vezes, este não é exigido por lei. Os entrevistados consideravam que é fácil ocultar a violência e a negligência nas instituições, criticando os mecanismos de controlo por falta de rigor, afirmando que as inspeções não são sistemáticas e que são mais reativas do que preventivas — apenas tendo lugar, por exemplo, quando surgem notícias de abusos ou mortes em instituições nos órgãos de comunicação social. Alguns entrevistados também alegaram que certos organismos de controlo têm falta de competência e de independência.

Outros desafios mencionados pelos entrevistados são as condições de trabalho problemáticas, causadoras de esgotamento profissional, e a formação inadequada, esporádica e, frequentemente, não obrigatória do pessoal.

O pacote legislativo relativo aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FESI) para o período de 2014-2020 contém alterações importantes que dão prioridade à desinstitucionalização e ao cumprimento da CDPD. Os critérios associados à promoção da inclusão social e à luta contra a pobreza e a discriminação — as denominadas «condicionalidades *ex ante*» que os Estados-Membros devem cumprir para beneficiar dos Fundos ESI — são particularmente importantes e incluem «medidas destinadas a fazer a transição dos cuidados de base institucional para os de base comunitária» (ver secções 3.2 e 3.3 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros deverão proibir a colocação de crianças — em especial, com idades inferiores a três anos — em instituições, independentemente do tipo ou do grau de deficiência, tal como preconizam as Diretrizes das Nações Unidas sobre Cuidados Alternativos às Crianças. Deverão também afetar recursos para uma rápida desinstitucionalização das crianças com deficiência e a sua plena inclusão na comunidade, recorrendo, para o efeito, aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para apoiar essas crianças e as suas famílias na transição dos cuidados institucionais para os cuidados baseados na família.

Os Estados-Membros devem reforçar a monitorização e as inspeções a instituições e outros centros de acolhimento em regime fechado, a fim de combater a negligência, os maus-tratos e outras formas de violência, um aspeto que assume particular importância com a desinstitucionalização já em marcha (parcialmente financiada através dos fundos estruturais e de investimento da UE). A monitorização deve ser independente, dispor de recursos suficientes e incluir a realização de inspeções regulares e sem aviso prévio.

Desenvolvimento de instrumentos específicos, afetação de recursos suficientes e reforço da capacidade dos recursos humanos

Este estudo indica que os atuais quadros jurídicos e políticos nacionais só poderão combater a violência contra as crianças com deficiência se houver recursos suficientes para a sua aplicação. Os entrevistados identificam o excesso de trabalho e a falta de formação do pessoal, o esgotamento profissional, a falta de recursos e as condições de trabalho problemáticas como outros tantos obstáculos a um combate eficaz.

Sugerem, assim, que, além dos profissionais «especializados» que com elas contactam diariamente, todo os profissionais que lhes prestam serviços generalistas — tais como médicos, enfermeiros e professores — devem receber formação sobre os direitos das

crianças com deficiência, os métodos de comunicação acessíveis, e os meios e processos para identificar, responder e denunciar a violência contra elas exercida.

No entender dos entrevistados, a aplicação das leis e políticas é grandemente dificultada pela falta de orientações e instrumentos práticos, que devem adequar-se aos diferentes profissionais e indicar claramente como prevenir e responder à violência.

A UE criou regimes de financiamento — como o programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» 2014-2020, que substituiu o programa Daphne em 2013 — para apoiar as atividades de investigação, formação, elaboração de orientações e intercâmbio de boas práticas, nomeadamente no domínio do combate à violência contra as crianças. Os entrevistados reconhecem que estes regimes podem ter um impacto positivo a nível nacional (ver secções 2.3, 4.4 e 4.6 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem facilitar uma aplicação eficaz das atuais leis e políticas em matéria de prevenção da violência contra as crianças com deficiência, desenvolvendo orientações práticas, protocolos e formação que permitam que os profissionais reconheçam os sinais de violência, apoiem adequadamente as vítimas e suas famílias e garantam que os criminosos respondem perante a Justiça. Esses instrumentos devem ser desenvolvidos em conjunto com as organizações representativas de crianças e adultos com deficiência e suas famílias, e apoiados com os recursos humanos e financeiros necessários para a sua aplicação.

Os Estados-Membros devem rever as qualificações exigidas aos profissionais que trabalham com crianças deficientes, bem como as suas condições de trabalho, de modo a garantir que eles têm as qualificações e o tempo necessários para prevenir e responder à violência contra as crianças.

Os Estados-Membros devem também disponibilizar formação obrigatória para os profissionais que possam vir a trabalhar com crianças deficientes, a qual deverá ser baseada numa avaliação sistemática das necessidades e abranger o quadro jurídico e político, a gestão do stresse e o reconhecimento e denúncia da violência. Deve incluir igualmente métodos de comunicação acessíveis com as crianças, nomeadamente com as que sofrem de deficiências auditivas, cognitivas, da fala, intelectuais ou psicossociais. A formação deve ser destinada a diversos profissionais, nomeadamente: professores e outros profissionais da educação; médicos, enfermeiros e outros profissionais da saúde; prestadores de serviços especializados e generalistas às crianças e assistentes sociais.

Há que formular diretrizes e desenvolver conjuntos de instrumentos tanto para uso dos profissionais que trabalham com crianças com deficiência como para o pessoal dos serviços generalistas — e também dos setores da saúde e da educação —, para que conheçam claramente as respetivas responsabilidades, as medidas de prevenção, as referências e as medidas a tomar quando há suspeitas de violência.

A fim de obterem resultados sustentáveis e tangíveis em matéria de inclusão social, os Estados-Membros devem utilizar o financiamento disponibilizado pela UE — nomeadamente através dos FESI e do programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» — para desenvolverem a prestação de serviços comunitários às crianças e suas famílias, e para sensibilizarem a opinião pública.

A Comissão Europeia deverá velar pela aplicação das observações finais da CDPD no que respeita à utilização dos fundos europeus estruturais e de investimento. Essas observações recomendam que a União Europeia fiscalize mais apertadamente o modo como os fundos são gastos, a fim de garantir que são estritamente utilizados para desenvolver serviços de apoio a pessoas com deficiência nas comunidades locais e não para criar novas instituições ou expandir as existentes. Recomendam igualmente que a UE suspenda, retire ou recupere os pagamentos se a obrigação de respeitar os direitos fundamentais for violada.

Recolha de dados

Este trabalho de investigação revela um maior conhecimento da violência exercida sobre as crianças com deficiência e das obrigações jurídicas estabelecidas na CDC e na CDPD, mas ainda não há dados fiáveis sobre a situação existente na UE. Os entrevistados consideram que a falta de informações sobre a escala, as formas e as características da violência contra as crianças com deficiência impede o desenvolvimento de políticas e programas específicos. Sem dados adequados, os prestadores de serviços não conhecem as necessidades dessas crianças e elas correm o risco de serem ignoradas por serviços inacessíveis e sem capacidade de resposta.

A investigação revelou também que alguns países recolhem dados sobre a violência contra as pessoas

com deficiência, mas não os filtram com base na idade, enquanto outros recolhem dados sobre a violência contra as crianças em geral, mas não recolhem informações sobre eventuais deficiências de que elas sejam portadoras. Esta conclusão aplica-se tanto às fontes governamentais como às informações recolhidas pela sociedade civil.

Os entrevistados sublinharam que, sempre que estejam disponíveis dados e estudos sobre a situação das crianças com deficiência, se devem envidar esforços para divulgar os seus resultados entre todos os interessados, tendo em vista a realização de reformas baseadas em dados concretos e a adoção de medidas específicas (ver secções 2.4 e 4.2 da versão integral do relatório).

Parecer da FRA

Em conformidade com as suas obrigações de direito internacional, a UE e os seus Estados-Membros devem recolher dados estatísticos e de investigação desagregados que lhes permitam formular e aplicar políticas para prevenir e combater a violência contra as crianças com deficiência. Os Estados-Membros que já recolhem dados sobre a violência contra as crianças devem certificar-se de que esses dados são adequadamente desagregados e apresentados em formatos acessíveis. Os dados devem incluir, no mínimo, informações sobre os casos denunciados e os inquéritos, ações judiciais e serviços de proteção disponibilizados. Deverão ainda fornecer informações sobre o tipo de violência, incluindo se é discriminatória ou motivada pelo preconceito; o seu autor; o tipo de deficiência, incluindo se as deficiências são múltiplas ou graves; e outras características da vítima, como o género, o estatuto de migrante e o meio socioeconómico de onde provém, a fim de revelar padrões e informações relativos a subgrupos de crianças com deficiência.

Os Estados-Membros também devem recolher e publicar dados desagregados sobre o funcionamento das linhas telefónicas de emergência, das linhas telefónicas de apoio à criança e dos serviços de apoio à vítima.

Deverão criar ainda uma base de dados com as diversas formas de apoio disponíveis através dos serviços públicos e das organizações da sociedade civil, incluindo as organizações de pessoas com deficiência e as organizações de apoio à vítima. Esta base de dados também poderá servir de portal para os instrumentos existentes, sobretudo materiais de formação ou de sensibilização.

Os Estados-Membros deverão desenvolver, com o apoio da FRA, indicadores dos direitos fundamentais que possam apoiar a monitorização e avaliação da aplicação das políticas e medidas destinadas a combater a violência contra as crianças com deficiência.



As crianças com deficiência estão confrontadas com grandes obstáculos ao exercício dos seus direitos fundamentais. Frequentemente excluídas da sociedade, por vezes vivem em instituições, longe das suas famílias. Também lhes é recusado o acesso a serviços básicos, como a saúde e a educação, e são estigmatizadas e discriminadas, bem como vítimas de violência sexual, física e psicológica. O direito internacional, europeu e nacional reconhece o direito à proteção contra todas as formas de violência. No entanto, e apesar das medidas de proteção, na União Europeia, as raparigas e os rapazes com deficiência são mais suscetíveis do que os seus pares de serem vítimas de violência, abuso sexual e *bullying* nas escolas, em casa ou em instituições, além de serem frequentemente confrontados com atos de violência ligados à sua deficiência.

A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia analisou a questão importante, mas insuficientemente denunciada, da violência exercida sobre as crianças com deficiência, através de uma investigação documental e da realização de entrevistas a profissionais que conhecem bem o tema. Este relatório apresenta os resultados dessa investigação. Descreve as normas internacionais e europeias relevantes e examina a legislação e as políticas nacionais destinadas a combater a violência contra as crianças com deficiência. Analisa ainda a amplitude e as diferentes causas, contextos e formas que essa violência assume, propondo medidas e iniciativas com vista à sua prevenção.

Informações adicionais:

Versão integral do relatório da FRA — *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the EU* — ver <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/violence-children-disabilities-eu>

Ver também outras publicações da FRA neste domínio:

- FRA (2015), Documento «Focus», *Equal protection for all victims of hate crime — The case of people with disabilities*, Viena, FRA, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-focus-03-hate-crime-disability_en_o.pdf (disponível em inglês)
- FRA (2015), *Justiça adaptada às crianças: perspetivas e experiências dos profissionais — Resumo*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/child-friendly-justice-perspectives-and-experiences-professionals-childrens> (disponível nas línguas da UE)
- FRA (2015), *Mapping of child protection systems* (Mapeamento dos sistemas de proteção da criança) (em linha), <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/child-protection> (em inglês, francês e alemão)

Panorâmica geral das atividades da FRA relativas às pessoas com deficiência disponível em: <http://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities>, e das atividades da FRA relativas aos direitos da criança: <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child>.



Serviço das Publicações

© Agência Europeia dos Direitos Fundamentais, 2015
Foto: © Shutterstock



Print: ISBN 978-92-9491-069-1, doi:10.2811/15227
PDF: ISBN 978-92-9491-091-2, doi:10.2811/737492

FRA — AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Viena — Áustria
Tel. +43 158030-0 — Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu — info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency