



European
Commission



Rede Europeia de
Peritos Independentes
no Domínio da
Inclusão Social

Investir nas crianças para quebrar
o ciclo vicioso da desigualdade

Análise de Políticas Nacionais

Portugal

Esta publicação foi preparada para a Comissão Europeia por



© ilustração da capa: União Europeia

Nem a Comissão Europeia nem qualquer pessoa mandatada em nome da Comissão pode ser responsabilizada pelo uso da informação contida nesta publicação.

O presente relatório reflete as opiniões do(s) seu(s) autor(es), que não devem ser consideradas representativas da posição oficial da Comissão Europeia ou do Estado-Membro.

Mais informação acerca da Rede de Peritos independentes disponível em:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© União Europeia, 2014

Reprodução autorizada desde que mencionada a fonte.

**Investir nas crianças para quebrar
o ciclo vicioso da desigualdade**

Análise de Políticas Nacionais

PEDRO PERISTA

ISABEL BAPTISTA

CESIS – CENTRO DE ESTUDOS PARA A INTERVENÇÃO SOCIAL

**PORTUGAL
RELATÓRIO NACIONAL**

Índice

1. Sumário	7
2. Apreciação da abordagem e governação globais	10
2.1. A transversalização das políticas e dos direitos das crianças nas estratégias e sinergias nacionais: da legislação às práticas	10
2.2. O equilíbrio entre políticas universais e políticas orientadas e o enfoque em crianças em risco acrescido	12
2.3. O envolvimento de partes interessadas e o esforço para apoiar o envolvimento das crianças	13
2.4. Proteger as crianças (e as suas famílias) do impacto da crise: uma necessidade urgente	14
2.5. Perspetivas baseadas em evidências e a avaliação do impacto das políticas de infância introduzidas em resposta à crise.....	15
2.6. Principais conclusões e recomendações	15
3. Acesso a recursos adequados	17
3.1. Políticas de apoio à participação de pais/mães no mercado de trabalho	17
3.2. Políticas para assegurar condições de vida adequadas	21
3.2.1. Prestações adequadas, coerentes e eficientes.....	21
3.2.2. Apoios complementares ao rendimento com prestações relevantes em espécie.....	25
3.3. Principais conclusões e recomendações	27
4. Acesso a serviços de qualidade e a preços acessíveis	28
4.1. Educação e cuidados na primeira infância	28
4.2. Educação	28
4.3. Saúde	31
4.4. Habitação e ambiente de vida	32
4.5. Apoio familiar e cuidados alternativos.....	34
4.6. Principais conclusões e recomendações	36
5. A luta contra a pobreza e a exclusão social das crianças no Semestre Europeu... ..	38
5.1. Enfrentar os desafios Europa 2020.....	38
5.2. Principais conclusões e recomendações	41
6. Usando os instrumentos financeiros europeus relevantes.....	42
6.1. O Fundo Social Europeu.....	42
6.1.1. O enquadramento da inclusão social e das crianças nos Programas Operacionais do FSE em Portugal e nos seus eixos prioritários.....	42
6.1.2. Progressos registado ao nível da Inclusão Social	43
6.1.3. Impactos das intervenções.....	44
6.2. Os programas europeus Leite Escolar e Fruta Escolar	45

6.3. O uso dos instrumentos financeiros comunitários no período de programação 2014/2020.....	46
7. Referências bibliográficas.....	48

1. Sumário¹

Em Portugal, a proteção à infância, em sentido lato, está largamente em conformidade com normas e padrões internacionais. Há, no entanto, indicações de que não se conseguiu ainda traduzir esta conformidade formal numa estratégia concreta e abrangente, capaz de proteger as crianças, de promover o seu bem-estar e de combater a sua real vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social. Para além disso, as leis e as políticas nem sempre são inteiramente refletidas nas práticas, pondo em causa as boas intenções anunciadas.

Garantir às crianças recursos adequados significa, por definição, na maioria dos casos, garantir o acesso a esse recursos aos agregados em que as crianças se integram. Por outro lado, quaisquer considerações a este respeito têm de ser enquadradas no contexto da grave crise económica e financeira atravessada pelo país.

A participação no mercado de trabalho é claramente comprometida pelas altas taxas de desemprego e por sinais de crescente segmentação, às quais os tímidos pacotes de estímulo ao emprego lançados pelos governos não foram capazes de responder adequadamente.

Sinais mais positivos são dados pelas políticas de emprego de apoio à parentalidade, como os subsídios à maternidade e à paternidade. Estes subsídios aumentaram o seu potencial nos últimos anos e, até ao momento, não foram afetados pelas medidas de austeridade.

Infelizmente, não foi esse o caso dos benefícios sociais, que têm sido sujeitos a significativa pressão. Desde a implementação dos principais cortes, o Estado reduziu a despesa no apoio às famílias com crianças em 30% e um/a em cada três beneficiários/as perdeu o acesso ao abono familiar a crianças e jovens.

Outras áreas, como a educação e a saúde estão também a ser afetadas de forma considerável. Mais de 15 mil funcionários/as abandonaram o setor público e as despesas do Estado foram cortadas em mais de sete milhões de euros. Apesar disso, preveem-se novas medidas de austeridade.

No que se refere aos cuidados pré-escolares, as dificuldades de acesso a serviços acessíveis e de qualidade afetam principalmente as crianças até aos três anos de idade e subsistem algumas dúvidas relativamente à capacidade de resposta do sistema em algumas áreas, como atesta o número de crianças em cuidados institucionais sem medida de promoção/proteção. Uma preocupação adicional diz respeito à forma como, num contexto de cortes orçamentais, será assegurado o pleno funcionamento das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, bem como das entidades de primeira linha, ainda mais quando, em 2012, o número de casos cresceu de forma significativa.

Os indicadores relativos à habitação são também particularmente preocupantes. Tem-se registado um número crescente de despejos, situação que se espera possa continuar a aumentar, tendo em conta a entrada em vigor da nova Lei do Arrendamento. Atingiram-se, igualmente, novos máximos relativamente a crédito malparado na habitação.

Assim, os números que mostram o aumento da taxa de pobreza entre famílias com crianças dependentes e a sua vulnerabilidade acrescida à privação dificilmente

¹ Deve ser tido em atenção que este relatório foi primeiramente elaborado em Setembro de 2013, pelo que se baseia, predominantemente, em informação e em dados disponíveis nessa data. Porém, em alguns casos, foi possível incluir novas informações e dados que vieram a ficar disponíveis após aquela data.

poderão ser considerados surpreendentes. Estes resultados são, porém, mais preocupantes na medida em que as políticas não parecem estar a considerar o problema de forma adequada. Ao nível do planeamento, há um desajuste evidente entre as intenções expressas no Programa Nacional de Reformas, o alcance real das medidas e os desafios enfrentados pelas famílias portuguesas.

Deve ser realçado que as intervenções com financiamento comunitário, nomeadamente do Fundo Social Europeu (FSE), colocaram bastante ênfase nas crianças e jovens. Ainda que estas intervenções não pareçam ter sido capazes de contrariar a situação vivida, ao nível macro, no que à pobreza e à exclusão social diz respeito, parece claro que intervenções relevantes foram levadas a cabo, registando-se sinais positivos, pelo menos no aliviar de situações de exclusão social, decorrentes sobretudo de intervenções na área da educação e formação.

Combater a pobreza e a exclusão social das crianças e quebrar o ciclo vicioso da desigualdade só será conseguido através de uma perspetiva coerente, continuada e de longo-prazo, centrada nas necessidades das crianças e suas famílias. Partir de evidências empíricas e conhecimento especializado é crucial para vencer a multiplicidade de desafios existentes, de natureza estrutural e resultantes do mais recente contexto de crise. Dada a natureza multidimensional das desvantagens enfrentadas pelas crianças, é essencial melhorar o trabalho intersectorial e apoiar a cooperação. Esta não deverá depender da boa vontade individual ou organizacional. O papel facilitador do Estado tem de ser clarificado e todas as partes têm de assumir responsabilidades de acordo com objetivos claros que têm de estar diretamente ligados à Recomendação da Comissão Europeia 'Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade'².

Assegurar às crianças (e às suas famílias) o acesso a recursos adequados requer o desenvolvimento de políticas integradas consistentes que promovam o acesso efetivo dos/as progenitores/as a empregos sustentáveis e de qualidade. Num contexto de crescente desemprego e de pobreza entre a população empregada, os ganhos de eficiência não deveriam ser atingidos através da restrição do acesso à proteção no desemprego ou a outros benefícios sociais que afetam diretamente as vidas das crianças. Há a necessidade urgente de uma avaliação transversal do impacto social das medidas introduzidas (bem como das não introduzidas). Proteger as crianças da pobreza e da estigmatização (originada pela restrição do acesso a medidas de proteção universal e pela focalização no apoio de emergência) é um aspeto-chave no que diz respeito ao investimento nas crianças e à quebra do(s) ciclo(s) vicioso(s) da desigualdade.

Promover o acesso de qualidade à educação, saúde e habitação corresponde a investimentos-chave relativamente à reprodução inter-geracional da pobreza e das desigualdades. Apesar dos progressos relevantes registados nestas áreas desde meados dos anos 70 do século XX, prevalece a necessidade urgente de assegurar que esse progresso é sustentado e continuado. É essencial assegurar a qualidade do sistema educativo, rentabilizando investimentos anteriores e conquistando os diferentes atores no sistema; promover o acesso e a utilização plenas dos serviços de saúde por parte das crianças deve ser devidamente enquadrado pelas evidências existentes acerca do impacto da crise e das medidas de austeridade; a insegurança habitacional exige uma intervenção que promova o acesso a habitação acessível, num contexto de mudança do mercado português da habitação e de impactos significativos da crise no rendimento disponível das famílias.

² Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:PT:PDF>

É necessário redobrar esforços para que Portugal consiga corresponder ao apelo da Recomendação no sentido de “fazer da pobreza infantil e da exclusão social um dos aspetos fundamentais da Estratégia Europa 2020 e dos programas nacionais de reforma”. São necessárias diretrizes claras que orientem as respostas nacionais à Recomendação. Aquelas podem incluir indicadores, critérios mínimos para o estabelecimento de mecanismos de governação e compromissos sérios e realistas para o combate à pobreza e à exclusão social entre as crianças por parte de países seriamente afetados pela crise e aos quais às condições expostas a partir do exterior parecem ser “não sensíveis à criança”.

Apesar das lacunas acima mencionadas, Portugal parece estar a fazer bom uso das oportunidades oferecidas pelo FSE, ainda que a natureza dos desafios globais que se colocam ultrapasse claramente o alcance dos impactos reais e esperados.

2. Apreciação da abordagem e governação globais³

2.1. A transversalização das políticas e dos direitos das crianças nas estratégias e sinergias nacionais: da legislação às práticas

O artigo 69 da Constituição Portuguesa estabelece que a proteção das crianças – tendo em visto o seu desenvolvimento integral – é dever da sociedade e do Estado. Este dever dá origem a direitos individuais como, por exemplo, o direito à alimentação, traduzida no acesso a condições mínimas de subsistência.

Para além disso, a ratificação, por Portugal, da Convenção sobre os Direitos da Criança confere a esta força de lei e faz com que possa ser invocada em tribunal e aplicada pelas autoridades nacionais, o que contribui para o cumprimento do segundo princípio horizontal da Recomendação.

Nos seus mais recentes Comentários Finais (CRC, 2001)⁴, o Comité para os Direitos da Criança (CDC) expressou a sua preocupação com a falta de uma estratégia nacional abrangente relativamente à implementação da Convenção. Como tal, recomendou a Portugal o seu desenvolvimento, bem como o estabelecimento de prioridades. De acordo com o CDC, Portugal deveria definir uma calendarização para a implementação da estratégia e assegurar a alocação dos recursos (humanos, financeiros e técnicos) necessários a essa implementação.

Em resposta a esta recomendação, o governo em funções criou, em 2008, a INIA – Iniciativa Nacional para a Infância e Adolescência 2009-2010, iniciativa que definia a estratégia nacional para a promoção dos direitos e para a proteção das crianças e jovens em Portugal.

A INIA tinha como objetivo a definição de um plano de ação que garantisse o respeito pela universalidade dos direitos das crianças. Tal plano de ação definiria as principais estratégias de intervenção a ser implementadas em todas as áreas e setores, público e privado. Esta intervenção deveria contribuir para os processos de desenvolvimento e socialização da criança, desde o nascimento à idade adulta. A INIA pretendia também estabelecer uma cultura de cooperação e de trabalho em rede abrangendo todas as entidades comprometidas com a defesa dos direitos das crianças. A sua conceção e implementação baseou-se num método participado, envolvendo todas as áreas e setores públicos, a sociedade civil, cidadãos/ãs em geral, crianças, adolescentes, progenitores/as e outros/as cuidadores/as.

Foram definidos Objetivos Estratégicos, com base na Convenção sobre os Direitos da Criança e nos seus princípios orientadores, entre os quais os seguintes: i) garantir um meio familiar de qualidade a todas as crianças privadas de cuidados parentais e favorecer a sua desinstitucionalização; ii) reforçar o apoio económico e a inserção laboral das famílias com crianças, combatendo a pobreza infantil; iii) ampliar e qualificar a oferta de serviços sociais dirigidos às crianças; iv) promover o acesso a uma habitação condigna e a territórios qualificados às famílias com crianças; v) assegurar a participação efetiva das crianças em todos os assuntos que as envolvem; vi) garantir a todas as crianças o acesso à educação de qualidade; e vii) garantir às

³ Deve ser tido em atenção que este relatório foi primeiramente elaborado em Setembro de 2013, pelo que se baseia, predominantemente, em informação e em dados disponíveis nessa data. Porém, em alguns casos, foi possível incluir novas informações e dados que vieram a ficar disponíveis após aquela data.

⁴ O Estado Português entregou o seu mais recente relatório sobre a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança ao CDC em 2011. Após discussão, em 2013, o CDC elaborará novo conjunto de comentários finais.

crianças o acesso a atividades culturais e de tempos livres, diversificados e de qualidade.

É curioso notar que, no mais recente relatório nacional para o CDC, acerca da implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança (Portugal, 2011), é mencionado o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), bem como o seu objetivo principal de “eliminar as situações de exclusão social que afetam as crianças e dar às crianças todas as oportunidades de integração social”.

A menção aos objetivos do PNAI em 2011 é, obviamente, erróneo e dificilmente inocente dado que, em julho desse ano – momento em que a discussão e revisão final do relatório para o CDC teve lugar – o processo de implementação do PNAI tinha já terminado. Como tal, é enganador que, numa resposta ao CDC, se faça referência, usando o presente, a um plano que não se encontrava já em vigor.

A abordagem global nesta área tem-se caracterizado por uma evolução ambígua. Foram criados diferentes instrumentos e, relativamente a todos ou quase todos, há uma convicção generalizada de que contém todas as palavras certas nos lugares certos. No entanto, mais do que uma estratégia de continuidade, parece existir antes uma tendência de criação de diferentes instâncias e a produção sequencial de planos sem que se denote claramente um fio condutor, consistindo a criação do grupo de trabalho para o lançamento das bases da Agenda da Criança, em Maio de 2012, o mais recente desenvolvimento.

Este grupo de trabalho pretendeu fazer o diagnóstico dos obstáculos e constrangimentos à plena realização dos direitos da criança, bem como formular propostas de alterações a implementar. A sua missão consistia em avaliar os mecanismos operacionais, funcionais e legais que convergem na definição e defesa do superior interesse da criança e sugerir iniciativas que, neste âmbito, possam remover obstáculos ao integral desenvolvimento e bem-estar da criança, questões que se relacionam diretamente com o terceiro princípio horizontal da Recomendação.

A Resolução do Conselho de Ministros 37/2013, publicada em Junho, resumizou os resultados do trabalho desenvolvido pelo grupo, assumindo que “apesar dos esforços realizados, continuam a verificar-se, em vários dos seus segmentos, sérias dificuldades na concretização do citado sistema [sistema de proteção de crianças e jovens em perigo], o que ainda fragiliza a proteção das crianças”.

Apesar dos objetivos abrangentes do grupo de trabalho para a criação da Agenda da Criança, as sugestões elaboradas focam-se exclusivamente em mudanças no sistema de proteção das crianças e no regime de adoção. Essas sugestões incluem a evolução gradual do atual quadro de ação para um sistema de proteção geral mais coordenado, que absorva melhorias ao nível das suas valências (...), integrando os meios existentes que melhor possam potenciar as respostas e afetá-las, de forma mais equilibrada, às necessidades prioritárias”.

O documento expressa também a intenção do governo de promover a participação de todas as entidades e personalidades relevantes. Na nossa opinião e numa perspetiva de governação é, porém, questionável a composição das duas comissões a serem criadas, uma para a revisão do enquadramento legal em termos de proteção às crianças e outra acerca do regime de adoção.

De facto se, na comissão para a revisão do regime jurídico da adoção, se incluem três representantes de entidades do campo da economia social, o mesmo não acontece na comissão para a revisão do regime jurídico de proteção. Nesta incluem-se apenas representantes do Estado, nomeadamente dos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social, Administração Interna, Justiça, Saúde, e Educação e Ciência. O possível envolvimento de crianças não é mencionado no documento.

A realização de um conjunto de três entrevistas com interlocutores-chave revelou perspetivas interessantes relativamente à abordagem e governação globais no que diz respeito ao combate à pobreza e à exclusão social das crianças e à promoção do bem-estar infantil em Portugal. Foram entrevistados/as responsáveis do Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência, do Gabinete do Provedor de Justiça; do Instituto de Apoio à Criança (IAC) e da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR)

Os/as entrevistados foram unânimes em considerar que, ao longo das últimas décadas, se tem registado um claro comprometimento de Portugal em relação à promoção dos direitos das crianças, nomeadamente em termos legislativos. “

“Houve um avanço muito significativo. Portugal tem acompanhado o esforço que tem sido feito, principalmente a nível da União Europeia, no sentido de respeitar os direitos das crianças (...). Então ao nível da legislação, tem havido uma preocupação extraordinária com a proteção e também com a questão da participação. Pode dizer-se que é uma legislação amiga das crianças, apesar de haver sempre possibilidade de melhoramentos, de aprofundamentos”. (Entrevista 1)

“A transversalização dos direitos das crianças [nas políticas em vigor] é um objetivo exigente ao nível cultural e de efetivação prática, constituindo um caminho encetado, em vários domínios, e ainda não completamente percorrido. (Entrevista 2)

Existe, porém, a sensação de que a atual situação social e económica do país está a colocar em risco alguns dos avanços conseguidos. “Há uns anos atrás, a criação da lei de proteção e dos mecanismos que estão associados, pôs a criança no centro do discurso (...). O que eu noto atualmente é que o elemento central do discurso é claramente a questão financeira. (...). Se antigamente era 'o superior interesse da criança exige qualquer coisa', agora o discurso é a necessidade de conter gastos supérfluos, o que exige que não se gaste dinheiro indevidamente com crianças (...). A minha perceção relativamente às políticas públicas é que o enfoque não é, claramente, a criança. (...) Se nós tivéssemos um discurso que fosse 'vamos defendendo a criança ao mesmo tempo que contemos gastos', eu ficava um bocadinho mais satisfeito. Na prática, aquilo que nós notamos é que tudo o que envolve dinheiro levou um corte.” (Entrevista 3)

2.2. O equilíbrio entre políticas universais e políticas orientadas e o enfoque em crianças em risco acrescido

O enfoque restrito na consolidação das finanças públicas conduz a desafios quer em relação às políticas universais, quer em relação as políticas orientadas: “hoje, parece que as medidas universalistas têm os dias contados. (...). A primeira medida foi o abono de família, ainda com o governo anterior. Temos de ver se queremos manter o nosso estado social mesmo que tenhamos de fazer algumas mudanças mas há mínimos que têm ser mantidos sob pena de nos descaracterizarmos como país em que o estado social era um valor inestimável”. (Entrevista 1)

“Os programas específicos funcionam como o elo mais fraco. (...) Admito que os programas em curso se mantenham, alguns pelo menos, mas não noto o surgimento de novos programas nem o investimento, não só de dinheiro, nestas realidades”. (Entrevista 3)

“[O equilíbrio entre políticas universais e políticas orientadas] é tendencialmente adequado, exigindo um constante esforço para o seu aprofundamento ao nível cultural e de execução concreta”. (Entrevista 2)

Como tal, e apesar de toda a argumentação por trás dos cortes na proteção social – um responsável governamental declarou, em variadas ocasiões, a necessidade de se concentrar os esforços nos mais necessitados: “um euro mal atribuído nas prestações

sociais é sempre um euro que é retirado a quem é mais fraco, a quem é mais pobre, a quem mais precisa”⁵ – os/as respondentes expressaram a opinião de que o enfoque nas crianças em risco acrescido não está a ser suficiente, apesar dos esforços das diferentes entidades e diferentes profissionais envolvidos/as.

“É manifesto o empenho para que, superando as várias dificuldades ainda existentes, essa cultura se traduza na ação concreta”. (Entrevista 2)

“É pedido que se centre a atenção nos casos verdadeiramente importantes. No entanto, não estamos a falar de situação que poderiam ter apoio, não. O que fica para trás é também essencial. Estamos a falar de pessoas que precisam de apoio, não tanto como outras ou numa situação não tão gritante como outras mas que também precisam de apoio. Não tenho a mínima dúvida relativamente a isso. (...) E acho que é um mau investimento porque estes casos, mesmo em termos financeiros, vão custar mais ao Estado”. (Entrevista 3)

“Penso que não está a ser adequado. Não estamos a conseguir. Não conseguimos sustentar um Estado com as características do nosso. Quando há dificuldades, quem se sente mais são sempre as famílias em situação de maior desvantagem”. (Entrevista 1)

Assim, parece claro que o Estado Português está a encontrar dificuldades consideráveis para preservar o compromisso relativamente à manutenção de um equilíbrio apropriado entre perspetivas universalistas e orientadas, bem como em assegurar um enfoque nas crianças que enfrentam riscos acrescidos devido a desvantagens múltiplas (CE, 2013).

2.3. O envolvimento de partes interessadas e o esforço para apoiar o envolvimento das crianças

Os/as entrevistados/as deram voz a diferentes preocupações relativamente ao envolvimento de partes interessadas relevantes. “É sempre muito difícil. A comissão nacional dos direitos da criança teve grandes elogios, inclusive da Unicef e essa foi uma experiência muito interessante. E essa comissão acabou em 1999 sem que nada o fizesse prever. Não há, no nosso país, uma tradição de envolver muito as ONGs. Parece que há uma desconfiança relativamente às ONGs. Fazem-se as leis e não se consulta”. (Entrevista 1)

“Esse envolvimento existe, embora com uma intensidade e eficácia ainda insuficientes, sendo necessária uma auscultação mais permanente e profunda.” (Entrevista 2)

Eu julgo que na área das crianças, mais do que nas outras, as entidades estão envolvidas. (...) Acho que a sociedade civil e as entidades são ouvidas. E a universidade. Agora, há determinados nomes que são recorrentes mas acho que isso é normal. Se podia ser mais participado? Podia, mas eu não diria que é das piores áreas. Haverá sempre uns mais próximos e outros mais afastados de quem define as políticas mas não acho que isso seja motivo de grande preocupação”. (Entrevista 3)

Há, porém, a convicção de que o envolvimento de partes interessadas é uma questão complexa. “As experiências que nós temos, de tentar abranger demasiadas entidades para depois se arranjar uma solução, também muitas vezes não são boas. Até porque depois acaba por nenhuma das entidades se sentir retratada na solução final e, portanto, há uma solução que, supostamente, partiu da contribuição de várias entidades mas que todas elas dizem que não é o que elas queriam.” (Entrevista 3)

⁵ «Mota Soares. “Um euro mal atribuído, é um euro retirado a quem é mais pobre”», in *Ionline* 27/10/2012, disponível em: <http://www.ionline.pt/artigos/portugal/mota-soares-euro-mal-atribuido-euro-retirado-quem-mais-pobre>

Para além disso, parece faltar, à definição de políticas, uma estratégia multi-dimensional e integrada. “Eu acho que as políticas ainda são muito dispersas. Parece que cada ministério quer fazer qualquer coisa em relação à criança”. (Entrevista 1)

Esta mesma situação tem sido evidenciada em contexto de pesquisa. Os resultados preliminares do Projeto IMPACT – Improving & Monitoring Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation (Melhorar e monitorizar os sistemas de proteção contra o tráfico e a exploração de crianças) identificam uma convicção generalizada, por parte de interlocutores-chave relevantes, de que um fator de risco, no que diz respeito aos sistemas de proteção e bem-estar infantil, é a falta de cooperação entre diferentes serviços e áreas de política (Perista & Brázia, 2013).

Relativamente ao envolvimento de crianças, os/as entrevistados/as no âmbito deste relatório consideram que aquelas são escassas. Tal consideração encontra eco no documento que sumariza os resultados do grupo de trabalho para a criação da Agenda da Criança, no qual não é mencionada qualquer iniciativa nesta área específica.

“[Os esforços são] muito das ONGs, pode ter a certeza. O que se tem avançado tem sido das redes que se estabelecem entre as instituições.” (Entrevista 1)

“Existe uma, nossa. Andamos há dois anos a tentar criar um painel. Vai ficar para o próximo ano, julgo eu. É difícil, é difícil. Muito pela parte logística, também. (...) Mas não conheço muitas experiências. (...) A nossa ideia era criar isto em estabelecimentos de ensino”. (Entrevista 3)

“Na prática aumentam progressivamente as iniciativas no sentido de auscultar e envolver as crianças em projetos comunitários, nomeadamente participando na escolha de opções relativas à vida local”. (Entrevista 2)

2.4. Proteger as crianças (e as suas famílias) do impacto da crise: uma necessidade urgente

Como abordado em relatórios anteriores (Baptista, 2011; Baptista, 2012; Baptista & Perista, 2013), não há evidência de políticas introduzidas como resposta aos efeitos da atual crise nas crianças, o que não vai de encontro ao princípio horizontal da Recomendação relativa à necessidade de um investimento sustentado nas crianças e nas famílias.

Os/as interlocutores/as entrevistados/as confirmam esta situação. “Não acho que esteja no centro [esforço no sentido de garantir que as crianças são protegidas dos efeitos da crise]. Acho que é um dano colateral, claramente. (...) Estão mais desprotegidas no sentido de que temos uma realidade diferente que é pior e temos as mesmas soluções ou menos porque, obviamente, temos menos meios”. (Entrevista 3)

Pelo contrário, há indicações de que, para além da ausência de proteção, algumas crianças estão a ser afetadas por múltiplas desvantagens, nomeadamente no que diz respeito à resposta do próprio sistema de proteção: “Não, algo está a falhar no apoio às famílias em situação de maior desvantagem. Há uma recomendação para que não se retirem crianças apenas por uma situação de pobreza dos pais mas ouvi uma técnica de um centro de acolhimento dizer que as últimas situações que aí tinham dado entrada tinham sido por miséria extrema dos pais”⁶. (Entrevista 1)

Ao invés, a preocupação parece ser assumida principalmente por outras entidades. “Existe uma séria preocupação nesse sentido de que estão imbuídas as instituições com responsabilidades na promoção e proteção dos direitos das crianças”. (Entrevista 2)

⁶ Em claro contraste com a recomendação de que a pobreza nunca seja a única justificação para subtrair uma criança à família.

2.5. Perspetivas baseadas em evidências e a avaliação do impacto das políticas de infância introduzidas em resposta à crise

As perspetivas dos/as interlocutores/as-chave auscultados/as relativamente à avaliação dos impactos das políticas introduzidas em resposta à crise e das perspetivas baseadas em evidências é bastante diferente.

No que diz respeito às últimas, parece ser produzido algum conhecimento baseado em evidências, ainda que não especificamente em relação à crise. “Há um conjunto de peritos e de entidades que eu acho que são ouvidos enquanto peritos e as universidades enquanto entidades que têm contributos a dar. (...) Já assisti a casos concretos de contributos da academia para a prática”. (Entrevista 3)

“Há uma progressiva preocupação, ainda não suficientemente concretizada, de que os resultados desses estudos se repercutam nas opções políticas e de ação concreta”. (Entrevista 2)

A maioria dos/as entrevistados/as não tem conhecimento relativamente a avaliação nesta área: “Não sei. Só se for nas universidades por decisão própria dos investigadores”. (Entrevista 1)

“Não conhecemos nenhum estudo que avalie direta, específica e genericamente o impacto nas crianças das políticas introduzidas como resposta à crise”. (Entrevista 2)

A importância de empreender a avaliação de reformas políticas é um dos aspetos expressos na Recomendação.

2.6. Principais conclusões e recomendações

Em sùmula, Portugal está, habitualmente, na linha da frente no que diz respeito à conformidade com normas e padrões internacionais. Há, no entanto, concordância generalizada de que existe uma clara diferença entre a forma como as leis e mesmo as políticas são desenhadas e lançadas, a sua implementação de facto e as práticas resultantes.

Não existe ainda uma estratégia global para o combate à pobreza e exclusão social das crianças, o que vai contra o primeiro princípio horizontal da Recomendação. Em Agosto de 2013, a Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal manifestou publicamente uma preocupação particular com a pobreza infantil e divulgou uma proposta (EAPN, 2013)⁷ para a criação de uma estratégia nacional de combate à pobreza, na qual a pobreza infantil seja claramente distinguida de outras categorias.

A sua proposta principal consiste na criação de um programa de ação, assumido como um instrumento de política para uma efetiva prevenção de e combate contra situação de pobreza e exclusão social entre as crianças. Neste contexto, deveria ser dada prioridade a intervenções de longo-prazo, à intervenção precoce e a projetos fundamentados a partir de indicadores de bem-estar infantil e sua avaliação com base em evidências

Assim, a EAPN Portugal considera que, de um ponto de vista de inclusão social, é vital:

- assegurar que abordagens estratégicas são de facto implementadas e continuadas;
- basear as políticas em dados empíricos relativos à situação das crianças;

⁷ «Rede Europeia propõe estratégia nacional de combate à pobreza», in *Jornal de Notícias* 12/08/2013, disponível em: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Sociedade/Interior.aspx?content_id=3368031&page=-1

- desenvolver uma rigorosa avaliação das medidas baseada em critérios e objetivos claros que devem estar necessariamente ligados aos compromissos de Portugal em relação à promoção dos direitos das crianças;
- assegurar que os compromissos legais existentes são postos em prática e monitorizados;
- assegurar que quaisquer mecanismos de governação cumprem com o mandato que lhes foi atribuído;
- assegurar a igualdade de acesso a mecanismos de governação por parte de todas as partes interessadas relevantes da área;
- retirar lições das práticas promissoras existentes no que diz respeito à participação das crianças;
- criar mecanismos concretos que assegurem o respeito pelo direito da criança em ser ouvida;
- proteger os fundamentos de qualquer abordagem política estratégica e respetivos mecanismos de governação da instabilidade e possíveis mudanças ao nível político-partidário.

Para além disso, a erosão dos direitos universais e o enfoque nos “mais necessitados” – fomentada, em larga medida, pela atual crise – está a colocar em risco a promoção do bem-estar das crianças e, mais concretamente, o combate à pobreza e à exclusão social entre as crianças. Assim, seria crucial:

- avaliar, de forma rigorosa, o impacto da crise no bem-estar infantil e, mais especificamente, na vulnerabilidade das crianças à pobreza e à exclusão social;
- avaliar regularmente o impacto das diferentes medidas, nomeadamente daquelas que restringem o acesso de muitas crianças e suas famílias a serviços e prestações sociais;
- assegurar que, apesar das preocupações orçamentais, as crianças continuam a constituir o enfoque central das políticas;
- manter padrões mínimos no que se refere a prestações de carácter universal.

Por fim, a perpetuação de mecanismos de financiamento – nomeadamente do Estado em relação a ONGs – que promovem a competição entre organizações e não a cooperação, deve ser revista. A cooperação inter-institucional é um assunto complexo que deve ser fortemente apoiado e não desencorajado. O sucesso no envolvimento da sociedade civil e das crianças, elas próprias, depende dos esforços reais que forem colocados no reforço e consolidações dos mecanismos de cooperação existentes.

De uma maneira geral, os esforços de Portugal para cumprir com os seus elevados padrões de conformidade formal com padrões internacionais deve ser igualado por padrões igualmente elevados relativamente à implementação efetiva desses compromissos.

3. Acesso a recursos adequados

3.1. Políticas de apoio à participação de pais/mães no mercado de trabalho

Em Portugal, ao contrário do que acontece noutros países, não existem apoios tais como subsídios de reintegração, especificamente para apoiar a participação de pais/mães no mercado de trabalho.

Nos anos mais recentes, porém, foi lançado um conjunto de medidas específicas, com o objetivo de estimular o emprego, o que vai, de forma indireta, ao encontro das recomendações de incentivar a empregabilidade, apoiando a participação no trabalho remunerado das famílias monoparentais e das pessoas que asseguram o segundo rendimento do agregado familiar, promovendo a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e nas responsabilidades familiares e permitindo-lhes conciliar vida profissional e parentalidade.

O 'Estímulo 2013 foi criado em Março de 2013, estendendo a experiência do Estímulo 2012. Consiste no apoio financeiro às entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho a tempo completo ou a tempo parcial por prazo igual ou superior a 6 meses, com desempregados inscritos nos centros de emprego ou centros de emprego e formação profissional, e que reúnam um conjunto de condições. O apoio corresponde, habitualmente, a 50% da retribuição mensal do trabalhador por um período máximo de 6 meses, no caso de celebração de contrato a termo certo ou de 18 meses, no caso de celebração de contrato de trabalho sem termo. A contratação tem de corresponder a criação líquida de emprego e a entidade empregadora tem de assegurar a manutenção do nível de emprego pelo menos durante o período de duração do apoio financeiro, bem como proporcionar formação profissional aos/às trabalhadores/as contratados/as.

A medida 'Incentivo Emprego' foi criada em Setembro de 2013. O apoio financeiro concedido corresponde a 1% da retribuição mensal de novos/as trabalhadores/as e espera-se que cubra 110 mil novos contratos de trabalho em 2014⁸. Esta medida é apresentada como transitória, reportando-se ao período compreendido entre 1 de outubro de 2013 e 30 de setembro de 2015, e tendo como objetivo "atenuar os efeitos da crise económica e impulsionar a contratação"⁹.

A medida 'Vida Ativa' pretende proceder ao ajustamento entre os planos pessoais de emprego e o potencial e necessidades individuais de cada candidato, para a melhoria da sua empregabilidade, e potenciar o regresso ao mercado de trabalho de desempregados, através de uma rápida integração em ações de formação de curta duração, que permitam a aquisição de competências relevantes, ou a valorização das competências já detidas, possibilitando, sempre, a continuidade do percurso de qualificação.

O 'Apoio à Contratação via Reembolso da TSU' consiste no apoio financeiro às entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho, sem termo ou a termo certo, a tempo completo ou a tempo parcial, com desempregados inscritos nos centros de emprego ou centros de emprego e formação profissional, através do reembolso de uma percentagem da Taxa Social Única (TSU) paga pelo empregador. Os/as desempregados/as inscritos/as com idade entre os 31 e os 44 anos, inclusive, só serão elegíveis se não tiverem concluído o ensino básico, se forem responsáveis por

⁸ <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/mantenha-se-atualizado/20130916-msess-concertacao-social.aspx>

⁹ http://www.iefp.pt/noticias/Paginas/Medida_Incentivo_Emprego.aspx

família monoparental ou se o/a respetivo/a cônjuge se encontrar igualmente em situação de desemprego.

A Portaria 3-B/2013, de 4 de Janeiro, alargou o âmbito do Programa 'Estágios Profissionais'. Passaram a esta incluídos os casais desempregados e as famílias monoparentais cujo membro ativo se encontra em situação de desemprego, independentemente da idade dos mesmos, bem como as pessoas com idade até 30 anos, inclusive, detentoras de qualificação de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) e as pessoas com idade superior a 30 anos, que se encontrassem desempregadas e em situação de procura de novo emprego, desde que tivessem obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ e não tivessem registos de remunerações na segurança social nos últimos 12 meses anteriores à entrada da candidatura.

De acordo com a Portaria, a implementação desta medida respondeu às necessidades destes grupos, promovendo um acesso mais alargado a medidas ativas de emprego. O programa consistia em estágios de nove meses em empresas provadas. Os/as participantes tinham direito a uma bolsa de estágio que, no mínimo, igualava o valor do Indexante de Apoios Sociais, acrescida de subsídio de refeição e de seguro de acidentes de trabalho.

A Portaria 204-B/2013, de 18 de Junho, revogou a Portaria 3-B/2013 e lançou a medida 'Estágios Emprego'. Esta alarga o âmbito de possíveis beneficiários e também de possíveis promotores, passando a poder incluir municípios e empresas públicas. A nova legislação mantém uma menção específica a casais desempregados e a famílias monoparentais cujo membro ativo se encontra em situação de desemprego, isentando-as dos critérios de elegibilidade a serem aplicados a outros potenciais beneficiários.

As mais recentes alterações introduzidas no quadro legal de proteção ao desemprego de trabalhadores/as abrangidos/as pelo regime geral de segurança social (Decreto-Lei 64/2012, de 15 de Março), revela sinais contraditórios em termos de proteção.

Por um lado, registou-se uma redução no prazo de garantia de 450 para 360 dias, de modo a estender a proteção a beneficiários com períodos contributivos mais curtos. Por outro lado, o governo reduziu os montantes do subsídio de desemprego em 10%, a entrar em vigor seis meses após a concessão do subsídio. Esta medida foi apresentada como uma forma de encorajar a procura ativa de emprego. Ao mesmo tempo reduziu o período de atribuição de subsídio de desemprego para um máximo de 540 dias.

Tal como mencionado em relatórios anteriores (Baptista, 2011; Baptista, 2012; Baptista & Perista, 2013), o mercado de trabalho Português é consideravelmente segmentado. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística, no final do primeiro trimestre de 2013, o número de trabalhadores/as a tempo parcial atingiu 14.2% da população trabalhadora. No entanto, a proporção de trabalhadores/as a tempo parcial em situação de subemprego aumentou de 38.3% no primeiro trimestre de 2012 para 41% no primeiro trimestre de 2013. No total, 1.85 milhões de pessoas em idade ativa estavam desempregadas ou sem um emprego a tempo inteiro, aproximadamente 270 mil mais do que em Março de 2011 e 100 mil mais do que em Março de 2012¹⁰.

Para além disso, enquanto o número de trabalhadores/as permanentes se reduziu em 6.3% entre os dois períodos mencionados, o número de trabalhadores/as temporários/as decresceu apenas 1.3% e o número daqueles/as com outros tipos de contrato aumentou 9%.

¹⁰ «Desemprego: mais de 1,8 milhões em situação precária», in *Ionline* 10/05/2013, disponível em: <http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/desemprego-mais-18-milhoes-situacao-precaria>

Adicionalmente, ainda, a população empregada a receber menos de 310 euros por mês aumentou 15.1% entre o segundo trimestre de 2011 (o memorando de entendimento data de Maio de 2011) e o primeiro trimestre de 2013¹¹. No segundo trimestre de 2013, mais de 150 mil trabalhadores/as estavam nesta situação, particularmente relevante na medida em que este valor se situa abaixo do valor do Indexante de Apoios Sociais, estabelecido em 419.22 euros, e abaixo do limiar de pobreza.

O número de trabalhadores/as a tempo parcial que gostariam de obter um trabalho a tempo inteiro atingiu 59% no segundo trimestre de 2013, muito acima dos 28.7% registados no segundo trimestre de 2009 e refletindo um aumento de 139% nos últimos cinco anos¹².

É, igualmente, assinalável que este seja a única categoria em contraciclo, aumentando 5.2% (+ 8 mil postos de trabalho) entre os segundos trimestres de 2012 e 2013. Todas as restantes categorias registaram decréscimos significativos no mesmo período de tempo. Em termos totais, o emprego decresceu 3.9% - menos 183 mil postos de trabalho - dando continuidade a uma tendência registada há vinte trimestres. O maior decréscimo anual (26%¹³) diz respeito aos/às trabalhadores/as com um salário mensal entre os 1800 e os 2499 euros. Desde o início desta tendência, no segundo trimestre de 2008, perderam-se 720 mil postos de trabalho, 387 mil dos quais desde o início do programa de ajustamento.

Em termos globais, no final de 2012, e comparativamente com o final de 2011, os custos com salários reduziram-se em 15%¹⁴. Esta é uma situação que terá seguramente impacto na população trabalhadora pobre estimada, em 2012, em 9.8%. Este valor é, certamente, um dado de caracterização importante, sobretudo quando comparado com a estimativa de 9.2% para a União Europeia a 28. No entanto, deve ser realçado que estes valores expressam apenas a incidência do fenómeno e não a sua distribuição.

Assim, os mais recentes dados e tendências - e a incapacidade de contrariar as suas consequências de forma efetiva - evidenciam o reforço da persistentemente alta taxa de população empregada entre a população pobre. Costa et al (2008) convocaram uma maior atenção pública e política sobre a questão dos/as trabalhadores/as pobres em Portugal, realçando o número significativo de trabalhadores/as que não conseguem estar acima da linha de pobreza: em 2004, embora o risco de pobreza fosse menor entre a população trabalhadora do que entre a população reformada, desempregada ou entre outros/as inativos/as, a população trabalhadora representava 39% da população pobre.

Por todas estas razões, o apelo da Recomendação para que o trabalho seja financeiramente atrativo para os pais/mães não apenas não está a ser devidamente acautelado como, de facto, há sinais preocupantes que derivam dos desenvolvimentos nesta área.

¹¹ «Só há criação de emprego nos salários até 310 euros», in *Jornal de Notícias* 10/05/2013, disponível em: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=3211315#_page0

¹² «Subemprego cresceu 139% nos salários abaixo dos 310 euros», in *Expresso* 17/08/2013, disponível em: <http://expresso.sapo.pt/subemprego-cresceu-139-nos-salarios-abaixo-dos-310-euros=f826256#ixzz2cQOOiuOa>

¹³ «Portugal só cria empregos nos salários inferiores a 310 euros», in *Dinheiro Vivo* 8/08/2013, disponível em: <http://www.dinheirovivo.pt/Economia/Artigo/CIECO237597.html?page=0>

¹⁴ «Salários caíram 16,1% no último trimestre de 2012», in *Público* 15/02/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/salarios-caem-161-no-ultimo-trimestre-de-2012-1584597>

Nos seus comentários finais de 2001, e tendo em vista o atingir da aplicação total do artigo 4 e a erradicação da pobreza, o Comité para os Direitos da Criança urgiu Portugal a considerar formas através das quais possa ser garantido o respeito pelos direitos de todas as crianças, incluindo crianças de contextos vulneráveis e de comunidades isoladas, particularmente nos setores da saúde, educação e outros serviços sociais, em conformidade com o artigo 2.

No seu relatório periódico mais recente, o Estado Português refere-se a este comentário listando um conjunto de ações “destinadas a eliminar situações que afetam negativamente as crianças, *inter alia* adotando medidas de combate à pobreza infantil”. Estas medidas, lançadas desde 2008, são consideradas como dando apoio financeiro direto às crianças e suas famílias. Algumas delas têm como objetivo permitir aos/às pais/mães conciliar vida profissional e parentalidade em pé de igualdade.

A mãe tem direito a uma licença parental inicial e que pode ser partilhada pelo pai, nas seguintes condições: 120 dias consecutivos, pagos a 100% da remuneração de referência; 150 dias consecutivos, pagos a 80% da remuneração de referência.

A mãe tem direito a uma licença exclusiva de seis semanas a seguir ao parto obrigatoriamente. A mãe pode, ainda, gozar até 30 dias de licença parental antes do parto, mediante apresentação de atestado médico, e que são descontados no período de licença parental a que tem direito¹⁵.

Durante a gravidez e até aos 12 meses de idade da criança, pai ou mãe não está também obrigado a prestar trabalho suplementar. Têm direito a dispensa da prestação de trabalho organizado em regime de adaptabilidade, de banco de horas ou de horário concentrado as trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes.

Têm direito à dispensa de trabalho noturno, entre as 20 horas de um dia e as 7 horas do dia seguinte, durante 112 dias, antes e depois do parto. A dispensa poderá, também, verificar-se durante o restante período de gravidez e durante a amamentação.

O pai tem direito a uma licença exclusiva de 10 dias úteis obrigatórios, cinco dias seguidos logo a seguir ao nascimento e os restantes cinco dias, seguidos ou não, nos 30 dias a seguir ao nascimento. O pai tem, ainda, mais 10 dias úteis de licença, seguidos ou não, e que não são obrigatórios. Estes dias têm que ser gozados enquanto a mãe estiver a usufruir da licença parental inicial.

Nas situações de morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe, o pai tem direito a um período mínimo de 30 dias de licença inicial. O pai também tem direito a 3 dispensas para acompanhar a mãe às consultas pré-natais e a sessões de preparação para o parto.

Os/as trabalhadores/as independentes têm os mesmos direitos que os/as trabalhadores/as por contra de outrem, nomeadamente na partilha da licença parental inicial. Só não têm direito ao subsídio para assistência a criança e ao subsídio para assistência a neto ou neta.

Enquanto durar a amamentação, a mãe tem direito a ser dispensada em cada dia de trabalho por dois períodos distintos, com a duração máxima de uma hora cada. Se não estiver a amamentar, a mãe ou o pai têm direito à mesma dispensa, para aleitar, até a criança perfazer um ano.

¹⁵ Estes dias são descontados do período de licença parental a que tenha direito.

A mãe e o pai podem prolongar gozar a licença parental complementar alargada para assistência à criança ou criança adotada com idade não superior a seis anos, nas seguintes condições:

- Licença parental alargada, desde que seja gozada logo após a licença parental inicial;
- Trabalhar a tempo parcial durante 12 meses, com um período normal de trabalho igual a metade do tempo completo;
- Períodos intercalados, de licença parental alargada e de trabalho a tempo parcial em que a duração total da ausência e da redução do tempo de trabalho seja igual aos períodos normais trabalho de três meses;
- Ausências interpoladas ao trabalho com duração igual aos períodos normais de trabalho de três meses, desde que seja previsto na regulamentação coletiva de trabalho.
- A mãe ou o pai têm direito a uma licença para assistência a criança, após se ter esgotado o direito à licença parental complementar alargada, de modo consecutivo ou interpolado, até ao limite de dois anos.

Avôs/avós podem faltar ao trabalho até 30 dias consecutivos a seguir ao nascimento de neto/a, que seja filho/a de adolescente com idade inferior a dezasseis anos, desde que viva consigo em comunhão de mesa e habitação. Tem direito a faltar ao trabalho, em substituição do/a progenitor/a, para assistência, em caso de doença ou acidente, a criança menor ou criança com deficiência ou doença crónica.

O pai ou a mãe pode faltar ao trabalho, até 30 dias por ano ou durante todo o período de eventual hospitalização, para assistência a crianças até aos 12 anos de idade, em caso de doença ou acidente. Não existe limite de idade se a criança for portadora de deficiência ou de doença crónica. Estas mesmas condições aplicam-se ao direito de o pai ou a mãe trabalhar com horário flexível ou a tempo parcial.

O pai ou a mãe têm direito a uma redução de cinco horas no normal horário semanal de trabalho, para assistência a criança portadora de deficiência ou de doença crónica, até que esta tenha um ano de idade, ou a outras condições de trabalho especiais, condicionadas à apresentação de atestado médico.

Os/as encarregados/as de educação têm direito a uma ausência de quatro horas, por criança e por período letivo, para se deslocarem à escola e acompanhar a situação escolar da criança.

O montante diário dos subsídios é igual a 65% do salário de referência.

3.2. Políticas para assegurar condições de vida adequadas

3.2.1. Prestações adequadas, coerentes e eficientes

O relatório do Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, divulgado em Julho de 2012, deu particular atenção às crianças enquanto grupo social vulnerável. De acordo com este relatório, entre os primeiros trimestres de 2011 e de 2012, o gabinete do Provedor de Justiça registou um aumento de 47% no número de queixas relacionadas com questões de proteção social.

Muitas destas queixas relacionaram-se com a introdução de condições mais restritivas no acesso a benefícios sociais, nomeadamente, àqueles relacionados com a infância. Em muitos casos, a introdução de mecanismos de condições de recursos significou que as famílias passaram a ter de fazer prova dos seus rendimentos nos dois anos

anteriores, independentemente de quaisquer alterações que possam ter ocorrido nesse período como, por exemplo, a passagem a uma situação de desemprego¹⁶.

O teto máximo de rendimento para o acesso sofreu um decréscimo substancial, passando a ser de 628 euros mensais por pessoa. Perante o crescente número de queixas, em Dezembro de 2011 o Provedor de Justiça instou as autoridades a simplificarem as regras de acesso às prestações sociais para a infância, com caráter de urgência, na medida em que, aparentemente, as novas regras estavam indevidamente a inibir o acesso de muitas pessoas.

O relatório indica ainda que se registou um acréscimo no número de chamadas telefónicas – para a linha telefónica 24 horas do Instituto de Apoio à Criança – relacionadas com situações de pobreza familiar. De acordo com a informação disponibilizada por esta organização não-governamental em Agosto de 2013, o número de chamadas relacionadas com situações de pobreza nos primeiros sete meses de 2013 mais do que duplicou em relação ao número registado no mesmo período de 2012: 1140 para 2670. Adicionalmente, o relatório nota que se estima que as crianças representem aproximadamente uma em cada três pessoas que utilizam os bancos alimentares¹⁷.

O relatório realça, ainda, a preocupação do Comissário de que outros fatores tenham tido um impacto particularmente negativo na vida das crianças, tais como o aumento nos preços dos cuidados de saúde e dos transportes públicos e os relatos crescentemente mais frequentes de despejos de famílias devido ao incumprimento no pagamento de hipotecas. É também notado que, desde a entrada em vigor do Programa de Emergência Social, apenas um número limitado de famílias com crianças cujo pai e mãe estão ambos desempregados requereu a majoração de 10% no subsídio de desemprego, o que, alegadamente, se terá ficado a dever à complexidade do processo.

O Comissário dá também conta da crescente preocupação, por parte de representantes da sociedade civil, em relação ao provável impacto das medidas de austeridade na fragilização dos resultados conseguidos com a implementação, ao longo de uma década (2001 a 2010), do Plano Nacional de Ação para a Inclusão.

O combate à pobreza infantil era uma prioridade dos vários planos, particularmente do Plano para 2008-2010. As medidas previstas tinham como objetivo a consolidação da proteção social através do aumento dos benefícios sociais, a implementação de medidas positivas em relação a famílias de baixo rendimento, a tomada de medidas para melhorar o apoio social direto às famílias, por exemplo através do aumento do número de vagas em creche, e a criação de medidas de combate à desigualdade no campo da educação – nomeadamente através do Programa Escolhas.

Embora algumas destas medidas continuem em vigor, como é o caso do Programa Escolhas, cujo objetivo principal passa pela promoção da inclusão social de jovens desfavorecidos, as medidas de austeridade afetaram negativamente políticas existentes de apoio ao rendimento das famílias.

O relatório realça, também que, apesar de os atrasos na disponibilização de dados estatísticos não permitirem ainda uma análise completa do impacto dos pacotes de austeridade implementados em Portugal em 2010 e 2011, era já claro que estes

¹⁶ A republicação do Decreto-Lei 176/2003, de 2 de Agosto assume a vontade de se estabelecerem prestações familiares mais seletivas, privilegiando as famílias de menores rendimentos com mais crianças, pretendendo reforçar-se o princípio da diferenciação social.

¹⁷ «Banco Alimentar do Oeste ajuda nove mil pessoas», in *CMTv* 4/06/2013, disponível em: <http://cmtv.sapo.pt/atualidade/detalhe/banco-alimentar-do-oeste-ajuda-nove-mil-pessoas.html>

aumentaram consideravelmente o risco de as crianças serem expostas a situações de pobreza. A combinação do crescimento do desemprego, cortes salariais, aumento de impostos e redução de prestações sociais e de desemprego levou a uma redução do rendimento de muitas pessoas e agregados, aumentando a sua vulnerabilidade à pobreza.

Entretanto, os dados disponibilizados em Julho de 2013 comprovaram estas preocupações (ver capítulo 5). É esperado que a manutenção da austeridade e dos fatores acima mencionados venha a afetar mais pessoas e a aprofundar as consequências para as crianças e as famílias.

De acordo com os mais recentes dados disponibilizados pelo INE relativamente ao Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, a taxa de pobreza antes de transferências sociais cifrava-se, em 2011, em 45.4%, valor significativamente mais elevado do que os 42.5% registados em 2010. Com a inclusão das pensões, a taxa de pobreza seria 25.2% (25.4% em 2010), enquanto a inclusão de outras transferências sociais desceria a taxa para 17.9% (18% em 2010). Assim, estas contribuem para uma redução da taxa de pobreza em 7.3 pontos percentuais, o que representa uma ligeira descida em relação ao ano anterior (7.4 pontos percentuais).

As prestações sociais têm estado sob pressão considerável desde o início da atual crise económica e financeira. As prestações ligadas à infância sofreram cortes significativos em dois momentos principais: Novembro de 2010 e Janeiro de 2012. Entre Fevereiro de 2010 e Maio de 2013, mais de meio milhão de beneficiários/as perdeu o acesso ao abono de família, o que representa cerca de um/a em cada três beneficiários/as.

Em termos totais, entre 2010 e 2011, o Estado reduziu em 30% a despesa com o apoio a famílias com crianças. O Decreto-Lei 133/2012, de 27 de Junho, reduziu os montantes dos subsídios de doença, maternidade e paternidade.

No final de 2012 entraram em vigor novas condições para a atribuição do abono de família¹⁸. Passou a ser possível a pais/mães, o pedido de revisão do valor do abono 90 dias após a ocorrência de uma alteração no rendimento ou composição do agregado, ao invés de o valor ser fixado para o período de um ano e baseado no rendimento do ano anterior ao do pedido. Tal alteração permite um ajustamento mais imediato às situações específicas das famílias.

No entanto, é importante recordar que as anteriores mudanças no regime de atribuição do abono de família levaram ao decréscimo de quase 200 mil beneficiários/as entre Dezembro de 2010 (1.379.076) e Maio de 2013 (1.184.308), aproximadamente 14%.

Como tal, muitas famílias da classe média deixaram de ter direito ao abono de família, privilegiando-se, com as novas regras, as situações mais graves, especialmente as daqueles/as que perderam o emprego e/ou que viram diminuir o seu rendimento. Assim, apesar de reconhecer a importância potencial da medida em situações específicas, a Confederação Nacional de Associações de Família considerou as novas condições de atribuição um "pequeno paliativo"¹⁹, tendo em conta a dimensão dos desafios.

¹⁸ «Abono de família com novas regras segunda-feira», in Diário de Notícias 23/10/2012, disponível em: http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2841529

¹⁹ «Novas regras no abono de família são "pequeno paliativo"», in Diário de Notícias 23/10/2012, http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=2841956

No que diz respeito à proteção no desemprego, deve ser salientado que, no final do primeiro semestre de 2013, 59%²⁰ da população desempregada registada nos centros de emprego não recebia qualquer subsídio de desemprego, comparado com 38% em Abril de 2010²¹.

Para além disso, em Junho de 2013, o valor médio do subsídio de desemprego era de 484.13 euros, comparado com 487.67 euros em Abril desse ano e com 501.13 euros em Abril de 2012. Em qualquer caso, estes são valores muito próximos da linha de pobreza. Do ponto de vista da inclusão social, isso levanta sérias preocupações relativamente à erosão do seu potencial de proteção, agravada pelas contínuas descidas registadas.

É provável que se continue a registar a descida dos valores médios, na medida em que novos cortes foram implementados. Em Janeiro de 2013, foi proposto o corte dos subsídios de desemprego em 6%, que representaria uma contribuição extraordinária para a segurança social e que seria aplicável aos/às desempregados/as que recebessem mais do que a retribuição mínima mensal garantida. Esta proposta levantou a preocupação de que isso viesse a aumentar a pobreza no país. Dado que as prestações sociais se encontravam a ser revistas, de forma a "fazer mais com menos" originou também a necessidade de se definir politicamente quais são as prioridades²².

Porém, o Tribunal Constitucional considerou que esta alteração não salvaguardava o montante mínimo da prestação²³ e, como tal, deliberou pela inconstitucionalidade da medida. Em resultado disso, a medida foi alterada e, no final de Julho, com a entrada em vigor do Orçamento de Estado Retificativo para 2013, foi aplicada a todos os subsídios de desemprego mais altos do que 419.22 euros, o valor do Indexante de Apoios Sociais²⁴. Os subsídios de doença de duração superior a 30 dias e com valor superior a 125.77 euros sofreram uma redução de 5%.

Deve ser mencionado que os casais desempregados com filhos/as dependentes foram excluídos da aplicação desta medida, mantendo a majoração de 10% nos seus subsídios de desemprego. Do ponto de vista da inclusão social, estas são boas notícias e deve ser realçada a validade intrínseca da majoração, sobretudo num contexto de forte aumento do número de casais em condições de acesso – 12067 em Junho de 2013 (+45% em relação a Junho de 2012)²⁵.

Vale a pena também realçar que as famílias monoparentais têm direito a um acréscimo de 20% no abono de família e que este aumenta para o dobro no/a

²⁰ «Taxa de cobertura do subsídio de desemprego baixa para 41%», in *Público* 25/07/2013, disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/taxa-de-cobertura-do-subsidio-de-desemprego-baixa-para-41-1601313>

²¹ «Apenas 44% dos desempregados recebem subsídio de desemprego», in *Público* 16/05/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/apenas-44-dos-desempregados-recebem-subsidio-de-desemprego-1594586>

²² «Cortar o subsídio de desemprego vai aumentar a pobreza» in *Económico*, disponível em http://economico.sapo.pt/noticias/cortar-o-subsidio-de-desemprego-vai-aumentar-a-pobreza_160328.html

²³ «Constitucional chumba corte de subsídio de férias de funcionários públicos e dos pensionistas», in *Público* 05/04/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/constitucional-chumba-corte-de-subsidio-de-ferias-de-funcionarios-publicos-e-dos-pensionistas-1590313#/5>

²⁴ «Subsídios de desemprego e de doença voltam a ter cortes», in *Económico* 24/07/2013, disponível em: http://economico.sapo.pt/noticias/subsidios-de-desemprego-e-de-doenca-voltam-a-ter-cortes_174124.html

²⁵ «Número de casais desempregados aumenta 45% em Junho», in *Público* 16/08/2103, disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/numero-de-casais-desempregados-aumenta-45-em-junho-1603243>

segundo/a filho/a, para cada criança entre os 12 e os 36 meses e para o triplo a partir do/a terceiro/a filho/a, para cada criança entre os 12 e os 36 meses.

Por outro lado, mas ainda do ponto de vista da inclusão social, são preocupantes os atrasos registados no pagamento de prestações sociais. No início de 2013, registaram-se atrasos nos pagamentos associados à acima mencionada majoração do subsídio de desemprego. Mais graves, porém, foram as situações, reportadas pelos media, de beneficiários/as da medida erradamente informados/as de que tinham perdido o direito ao benefício.²⁶

Também se registaram atrasos no pagamento de subsídios de desemprego e de doença, como aliás, admitido pelo Governo²⁷ e que, em alguns casos atingiram 30 dias. Por mais restritos que estes casos possam ser, colocam uma ameaça concreta à vida quotidiana de pessoas em situação vulnerável.

No que diz respeito ao Rendimento Social de Inserção havia, em Junho de 2013, 271.264 beneficiários/as da medida. Este número traduz um decréscimo contínuo desde a implementação de novas regras de acesso em Julho de 2012. Quase 68.500 pessoas perderam o direito à prestação relativamente a Junho de 2012. Seja como for, e como anteriormente reportado (Baptista, 2011; Baptista, 2012; Baptista & Perista, 2013), os valores médios da prestação – 82.64 euros por pessoa e 206.38 euros por agregado, em Junho de 2013 – embora importantes para a mitigação da intensidade e da severidade da pobreza, dificilmente terão um impacto decisivo para a redução da pobreza. Em termos comparativos, os valores referidos são mais baixos em aproximadamente 9.5 euros e 41 euros do que os registados em Junho de 2012.

De acordo com um relatório recent da Eurochild (Eurochild, 2012), *"é evidente que o desemprego e os cortes nos subsídios têm uma influência direta nos cuidados e nas oportunidades ao dispor das crianças. Especialmente no que se refere a outras atividades como o desporto ou a arte (música) porque as famílias não têm dinheiro suficiente para manter as crianças nestas atividades extra"*.

O relatório alerta, ainda, para as consequências de longo-prazo do desemprego ou do emprego precário no bem-estar das crianças, lembrando que a pobreza infantil pode ser prevenida de forma mais eficaz, como o prova o facto de determinados países terem melhores resultados a este nível do que outros.

De facto, Portugal encontra-se no grupo de países onde as transferências sociais revelam um impacto menor na redução da pobreza infantil e onde as crianças estão em situação de maior vulnerabilidade, mesmo em agregados com alta intensidade laboral.

3.2.2. Apoios complementares ao rendimento com prestações relevantes em espécie

A partir de Junho de 2013, o valor dos cheques-dentista baixou dos 40 euros definidos desde a implementação da medida, em 2009, para 35 euros. Esta redução foi justificada, no Despacho do Secretário de Estado-Adjunto do Ministro da Saúde, com a

²⁶ «Majoração do subsídio de desemprego paga só em fevereiro», in *TSF* 25/01/2013, disponível em: http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=3014623

²⁷ «Governo admite atrasos "pontuais" no pagamento de prestações sociais», in *Jornal de Notícias* 22/11/2013, disponível em: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=2903826

“atual conjuntura económica e financeira que implica que os esforços tenham de ser divididos por todos”²⁸.

Por outro lado, contudo, o universo de beneficiários/as foi alargado, com a inclusão de jovens de 15 anos de idade que frequentem escolas públicas. Com as novas regras, as crianças têm direito a duas consultas durante o ano letivo em que completem 7 e 10 anos, a três consultas durante o ano letivo em que completem 13 anos e a uma consulta durante o ano letivo em que completem 15 anos de idade.

Os serviços de Ação Social Escolar prestam apoio monetário e em espécie. O acesso depende de condição de recursos e limitado às famílias colocadas nos dois primeiros escalões do abono de família. As famílias do primeiro escalão têm direito a um subsídio para livros, para material escolar e para a frequência de atividades extra-curriculares e à isenção do pagamento de refeições escolares. O apoio às famílias do segundo escalão é reduzido em 50%.

Alunos/as entre os 4 e os 18 anos abrangidos/as pelos serviços de Ação Social Escolar ou integrados em agregados com um rendimento mensal médio igual ou inferior a 503.06 euros e que não estejam abrangidos pelos serviços de transporte escolar disponibilizados pelo Estado têm direito ao passe social 4_18 escola. O seu preço é 60% (primeiro escalão do abono de família) ou 25% (restantes situações) mais baixo do que o preço normal.

Em Maio de 2013, aproximadamente 90 mil famílias usufruíam da tarifa social de gás e eletricidade. Esta representa apenas uma pequena parte das 600 mil famílias previstas pela Entidade Reguladora dos Serviços de Energia (ERSE) em 2010, quando a tarifa foi criada. Esta reduzida utilização levou a uma revisão do número de famílias potenciais potencialmente beneficiárias, agora estabelecido em 300 mil.

Na opinião do anterior presidente da ERSE, a reduzida utilização fica a dever-se à burocracia envolvida no processo e à falta de informação entre os/as potenciais beneficiários/as – famílias de baixos recursos económicos e educativos com fraco acesso à informação. Além do mais, no início de Maio, este ex-responsável considerou que “é discutível que a tarifa social seja a forma mais adequada de ajudar as famílias de baixos rendimentos. (...) É necessária uma política mais estruturada que olhe para as necessidades básicas essenciais de uma forma mais integrada”²⁹.

O Secretário de Estado da Energia não partilha, porém, da mesma opinião, argumentando que “o sistema não é burocrático e não é difícil” e que o número reduzido de famílias beneficiárias se fica a dever à falta de informação. Como tal, afirma que “é preciso que a população mais vulnerável saiba que existe uma tarifa mais barata para eles”³⁰.

Do ponto de vista da inclusão social, parece claro que é ao Estado que cabe a responsabilidade principal nesta matéria e que medidas devem ser tomadas para que o público seja devidamente informado, o que não foi, até agora, o caso.

²⁸ «Valor do “cheque-dentista” baixa de 40 para 35 euros», in *Público* 7/07/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/valor-do-chequedentista-baixa-de-40-para-35-euros-1596751>

²⁹ «Luz: tarifa social só chega a 10% dos potenciais beneficiários», in *TVI24* 02/05/2013, disponível em: <http://www.tvi24.iol.pt/economia---economia/eletricidade-luz-erse-tarifa-social/1445242-6377.html>

³⁰ «Há uma tarifa social da luz e do gás. O problema é que poucos aderiram» in *Dinheiro Vivo* 29/05/2013, disponível em: <http://www.dinheirovivo.pt/Empresas/Artigo/CIECO163006.html?page=0>

3.3. Principais conclusões e recomendações

Assegurar o acesso das crianças a recursos adequados, nomeadamente através da participação dos/as progenitores/as no mercado de trabalho levanta desafios importantes, quer de natureza estrutural (por exemplo, precariedade laboral, baixos níveis de salários e baixos níveis das prestações), quer de natureza conjuntural (por exemplo, crescente desemprego, crescente segmentação do trabalho, redução dos salários e níveis mais baixos de proteção social).

Neste contexto, há a necessidade urgente de:

- uma avaliação transversal do impacto social das medidas introduzidas, nomeadamente no que se refere ao seu alcance real (comparativamente aos indícios existentes) e à sua eficácia;
- aumentar o nível de take-up das medidas existentes (incluindo a identificação das barreiras existentes e das medidas para as superar);
- desenvolver políticas integradas sólidas que melhorem o acesso a empregos sustentáveis e de qualidade;
- assegurar que as medidas de consolidação e os constrangimentos orçamentais não deterioram os já extremamente baixos salários que há muito caracterizam um importante segmento do mercado de trabalho em Portugal;
- ativar mecanismos eficazes de promoção de emprego;
- combater a emergência de situações alarmantes de sobrevivência económica resultantes quer dos efeitos da crise, quer das medidas de consolidação adotadas;
- manter o enfoque nas necessidades das crianças, facilitando o acesso a prestações sociais “normais” e a serviços universais, evitando a estigmatização das crianças e das suas famílias;
- assegurar o eficiente funcionamento dos serviços de proteção social no que se refere às transferências sociais e garantindo a desburocratização do acesso a prestações e serviços;

Combater a pobreza infantil e favorecer a inclusão social exige uma proteção reforçadas em tempos de mais difícil acesso ao emprego e um contínuo investimento no apoio às famílias no que se refere aos fatores que facilitam o acesso à escola (por exemplo material escolar e transporte escolar).

Atualmente, os ganhos de eficiência parecem ser conseguidos principalmente através de restrições no acesso a prestações sociais, da redução da proteção no desemprego, pelo reforçar do apoio de urgência e pela “normalização” dos baixos salários e da precariedade. Estas opções de termos de políticas estão, igualmente, a ter um impacto na coesão e nos possíveis ganhos no que se refere à luta contra a pobreza e à promoção da inclusão social, sobretudo porque afetam fortemente o bem-estar futuro e o potencial das crianças.

4. Acesso a serviços de qualidade e a preços acessíveis

Segundo o módulo ad-hoc 'Habitação e habitabilidade', aplicado em conjunto com o ICOR em 2012 (e que repetiu a aplicação de 2007), há sinais contraditórios relativamente à proporção de pessoas que utiliza serviços na sua área de residência. Por um lado, a proporção de utilizadores/as de cuidados de saúde primários aumentou de 65% para 87.1% mas, por outro, a proporção de utilizadores/as de escolas (ensino obrigatório) baixou de 34.6% para 31.6%.

No entanto, no que se refere à facilidade de acesso a estes serviços, registou-se um aumento das opiniões favoráveis em relação a ambos os serviços: de 72.1% para 83.9% no que se refere a cuidados de saúde primários e de 75.6% para 86.4% no que se refere a escolas.

4.1. Educação e cuidados na primeira infância

A rede pública de educação e cuidados na primeira infância para crianças com menos de três anos é ainda claramente insuficiente. Apesar ao aumento de cobertura registado nos últimos anos, em 2012, e de acordo com dados da Carta Social, a taxa de cobertura era inferior a 42% (35% em 2010). Assim, o Estado subsidia creches do setor privado que sejam geridas por instituições particulares de solidariedade social. Os montantes pagos pelas famílias são calculados de acordo com o rendimento do agregado.

O lançamento do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Rede de Educação Pré-Escolar, em 2008, levou a um aumento do número de vagas para crianças entre os três e os cinco anos, o que contribui para uma melhor conciliação da vida pessoal, familiar e profissional. A taxa real de inscrição na educação pré-escolar passou de 79% no ano letivo 2007/2008 para 89.3% em 2011/2012.

Deve ser mencionado que este desenvolvimento só foi possível pela inclusão de uma componente de apoio à família. Esta permite que os estabelecimentos possam estar abertos por um mínimo de oito horas diárias, até às 17.30. É cofinanciado pelo Estado, sendo o montante estabelecido anualmente através de acordos assinados entre o Ministério da Educação e os municípios (no caso da rede pública). Os pais/mães também cofinanciam estas atividades.

Como tal, a recomendação relativamente à redução da desigualdade em idade precoce através do investimento na educação e cuidados na primeira infância está apenas parcialmente cumprida na medida em que a cobertura da rede pública no que se refere a crianças até aos três anos não foi ainda inteiramente conseguida.

4.2. Educação

Os/as alunos/as do primeiro ciclo do ensino básico têm acesso a atividades de enriquecimento curricular, que aumentam o tempo passado na escola – até às 17.30 – e garantem a plena ocupação do tempo escolar com aulas de substituição e outras atividades monitorizadas por professores/as. Segundo o mais recente relatório do Estado Português para o Comité para os Direitos da Criança, "a plena ocupação do tempo escolar é planeada não apenas como um instrumento de melhoria da aprendizagem mas também, e sobretudo, como uma forma de apoiar os agregados familiares nos quais a mãe, muitas vezes, trabalha".

No entanto, um Despacho Normativo do Ministério da Educação e Ciência, relativo à organização do ano letivo 2013/2014 levantou a preocupação de que os/as alunos/as

do primeiro ciclo do ensino básico passassem a estar menos tempo nas escolas³¹, aumentando a necessidade de recorrer a serviços pagos.

A Confederação Nacional de Pais e Encarregados de Educação considerou o Despacho "outro ataque à escola pública". A preocupação aumentou pelo facto de um Parecer, emitido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) considerar que a proposta do Ministério prever a possibilidade de reduzir as componentes curriculares e extracurriculares em duas e meia por semana, cada.

O CNE considera que isso "terá consequências no âmbito e qualidade da formação oferecida pela escola pública e agrava os problemas de acompanhamento das crianças por parte das famílias, designadamente das famílias económica e socialmente mais desfavorecidas".

Em reação, o Ministério da Educação e Ciência assegurou que "para já" o horário será mantido até às 17.30, tal como no ano anterior. As atividades extracurriculares (AEC) não sofrerão alteração.

O Ministério garantiu também não ter intenções de pedir aos pais e encarregados de educação a participação da componente extracurricular embora não pudesse excluir completamente essa opção. Mais tarde essa opção foi, porém, de facto, excluída.

Presentemente, tornou-se claro que o modelo irá sofrer alterações. O período das 15.30 às 17.30 que é, atualmente, da responsabilidade dos municípios, será dividido em dois. A primeira hora será assegurada pelo Ministério, reforçando-se o tempo alocado ao estudo acompanhado e a segunda será assegurado pelos municípios.

Esta alteração prende-se com razões orçamentais. A reestruturação permitirá aos municípios reduzir os gastos com as AEC, na medida em que menos horas serão alocadas a estas disciplinas (por exemplo Inglês ou Atividade Física). O aumento do número de horas da responsabilidade do Ministério da Educação e Ciência, por sua vez, não implicará gastos adicionais dado que serão asseguradas pelos/as professores/as atuais.

Esta discussão ocorre num contexto em que as medidas de austeridade tiveram um grande impacto na educação. Em Abril de 2012, o governo anunciou que o número máximo de alunos/as por turma aumentaria de 28 para 30. Foi também introduzido um teto máximo para a dedução de despesas de educação.

O já mencionado relatório do Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa frisa que os cortes no abono de família parecem ter tido um impacto particularmente negativo na educação dado que muitos/as pais/mães indicaram publicamente que o abono era usado para a compra de livros escolares ou para cobrir os custos com refeições e transportes. Para além disso, foi reportado ao Comissário que as restrições aos orçamentos das autarquias locais teve efeitos na educação dado que resultaram na menor disponibilidade de fundos para o apoio local a escolas públicas.

Outra fonte de preocupação foi originada com a publicação de um Despacho da Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares, no final de Julho de 2013, relativo ao desenho da rede escolar para o ano letivo 2013-2014³².

³¹ «Pais preocupados com hipótese de alunos ficarem menos tempo na escola», in *RR* 5/07/2013, disponível em: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=113629

³² «Crato diz que nenhum aluno ficará de fora por não existirem turmas», in *Público* 29/07/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/crato-diz-que-nenhum-aluno-ficara-de-fora-por-nao-existirem-turmas-1601684>

A Associação Nacional de Dirigentes Escolares acusou o Ministério da Educação e Ciência de não ter considerado as reais necessidades das escolas, que tinham sido atempadamente transmitidas ao Ministério, e eliminado várias turmas nas quais os/as alunos/as estavam já inscritos/as, especialmente em cursos profissionais e cursos de educação-formação.

Estas considerações foram secundadas pelas federações de professores/as que criticaram o caráter tardio do Despacho, emitido depois dos processos de matrícula, e que consideraram que se tratava, acima de tudo, de um "conjunto de "medidas orientadas para provocar o desemprego de docentes (...) traduzindo-se na redução da qualidade e oferta do ensino".

Em resposta, o Ministério da Educação e Ciência argumentou que o documento se tratava apenas de uma primeira proposta que "terá de ser redimensionada de acordo com as necessidades específicas de cada escola" e que nenhum/a aluno/a ficaria de fora por não existirem turmas.

A principal federação de professores/as acusou, ainda, o Ministério de estar a ceder perante os interesses das escolas privadas. Esta situação conheceu novos desenvolvimentos em Agosto de 2013, com a mudança das regras de financiamento das escolas privadas³³.

A proposta de Decreto-Lei, atualmente³⁴ em fase de discussão com os parceiros sociais, prevê contratos simples de apoio à família – os chamados cheques-ensino – que pretendem "apoiar a frequência de escolas de ensino particular e cooperativo por parte de todos os alunos do Ensino Básico e do Ensino Secundário, não abrangidos por outros contratos"

Por outras palavras, isso permitirá às famílias escolher a escola para os/as seus/suas filhos/as, independentemente de esta ser pública, privada ou cooperativa, assumindo o Estado os custos pela frequência.

A proposta foi também criticada por especialistas que chamaram a atenção para o facto de, por exemplo, a OCDE ter já alertado para os possíveis efeitos perversos da generalização deste tipo de medidas – possibilidade aberta pelo uso, na proposta, da expressão 'todos os alunos'. De facto, em alguns países onde o modelo foi adotado, as desigualdades acabaram por aumentar³⁵.

Dados disponibilizados, em Agosto de 2013, por dois estudos, um do Tribunal de Contas e outro do Ministério da Educação e Ciência, revelaram que os/as alunos/as do ensino básico de escolas públicas custam menos ao Estado do que aqueles/as que frequentam escolas privadas ou cooperativas com contrato de associação³⁶.

O Partido Socialista, na oposição, criticou o governo por "continuar a sua ofensiva contra a escola pública", lembrando que a Constituição Portuguesa estabelece que o

³³ «Governo abre a porta ao cheque-ensino no básico e secundário», in *Público* 8/08/2013, disponível em:

<http://www.publico.pt/sociedade/noticia/governo-abre-a-porta-ao-chequeensino-no-basico-e-secundario-1602491>

³⁴ À data de elaboração do relatório.

³⁵ «Afinal, o que se pretende com o cheque-ensino? Pais e especialistas levantam dúvidas», in *Público* 8/08/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/afinal-o-que-se-pretende-com-o-chequeensino-pais-e-especialistas-levantam-duvidas-1602594>

³⁶ «Alunos custam menos ao Estado na escola pública», in *Público* 8/08/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/destaque/jornal/alunos-custam-menos-ao-estado-na-escola-publica-26937201>

Estado tem a obrigação de construir e manter uma rede pública de escolas que garanta o acesso generalizado à educação³⁷.

Para este partido, a generalização dos *cheques-ensino* "é bandeira dos que defendem uma sociedade bem estratificada, baseada num quase 'apartheid' social", que exacerbará as desigualdades existentes e o empobrecimento do ensino público. Como tal, acusa o governo de querer "uma escola pobre, para pobres, com resultados também eles pobres".

A considerável pressão imposta ao sistema educativo está certamente a pôr em causa a sua capacidade de "romper o ciclo vicioso da desigualdade, fazendo com que todas as crianças usufruam de uma educação inclusiva e de qualidade, que contribua para o seu desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional." (CE, 2013: 8)

4.3. Saúde

A rede pública de serviços pediátricos hospitalares (que cobre crianças e jovens até aos 18 anos) tem o objetivo de prestar cuidados de saúde e fomentar o bem-estar de bebés, crianças, jovens e suas famílias. O sistema nacional de saúde presta cuidados primários, começando antes do nascimento e estendendo-se através de supervisão neonatal, na infância e na juventude. A isenção de taxas moderadoras é garantida a todas as crianças com menos de 13 anos não cobrindo, porém, todos os exames e tratamentos.

Além disso, é importante notar que as enormes listas de espera por uma consulta de especialidade num centro de saúde ou hospital público têm resultado na privação de muitas crianças deste tipo de consulta e no empurrar de muitas outras para consultas no sistema privado.

No presente contexto de crise, parece provável que o acesso de uma parte importante das crianças portuguesas à saúde – particularmente a consultas de especialidade – esteja diminuído. Adicionalmente, há dados que evidenciam um número crescente de famílias que 'opta' por não realizar exames médicos ou por não comprar todos os medicamentos que foram prescritos, situação que também levanta preocupações relativamente a uma redução do acesso das crianças a cuidados de saúde.

Estas preocupações são partilhadas pela Eurochild. De acordo com um relatório recente (Eurochild, 2012), as medidas de austeridade em Portugal estão a limitar o acesso de crianças e famílias à educação, à saúde e a outros serviços de apoio, limitando, também, a sua plena participação na vida familiar e social.

Os cortes significativos nos benefícios associados à infância, levados a cabo em 2010 e 2012 tiveram um impacto significativo no rendimento de muitas famílias com crianças³⁸. Como tal, existe a preocupação que "o valor e peso consideráveis" das atuais taxas moderadoras estejam a condicionar o acesso de crianças com mais de 12 anos, levantando questões de equidade. Segundo a diretora do departamento de pediatria do Hospital de Santa Maria, tal condicionamento pode ter consequências na saúde das crianças. "Se começamos a ter taxas moderadoras com peso considerável,

³⁷ «PS diz que Governo quer escola pobre», in Diário de Notícias 20/08/2013 http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=3379458&page=-1

³⁸ «Austeridade limita acesso das crianças à saúde e educação», in TVI24 23/01/2013, disponível em: <http://www.tvi24.iol.pt/503/sociedade/eurochild-criancas-austeridade-educacao-saude/1412746-4071.html>

as pessoas vão fazer com os exames o que já fazem com medicamentos”, ou seja, a selecionar cuidadosamente as consultas e/ou exames a realizar³⁹.

O mais recente relatório de Primavera do Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS, 2013) realça que “as designadas ‘taxas moderadoras’ não o são. São pagamentos no ato da prestação dos cuidados”. O relatório conclui, ainda, que há múltiplos indícios de maiores dificuldades de acesso aos cuidados de saúde por parte de da população portuguesa, bem como de situações de racionamento implícito nos serviços públicos de saúde.

Os resultados de um estudo acerca do bem-estar das famílias portuguesas (SEDES, 2012) indicam que 22.2% destas diminuíram as suas despesas relacionadas com a saúde. Este valor praticamente duplica entre os agregados em que pelo menos um dos seus elementos se encontra desempregado (39.9%).

Da mesma forma, os resultados mais recentes de um estudo relativo à satisfação dos/as coordenadores/as das Unidades de Saúde Familiar do Ministério da Saúde⁴⁰ (Biscaia et al., 2013), apontam para um aumento da insatisfação com o papel ativo do Ministério da Saúde e das entidades da administração central em relação à reforma dos cuidados primários de saúde. Aproximadamente um/e em cada três coordenadores/as que participaram no estudo relataram que, durante 2012, se registou a falta de material básico para a atividade regular por mais de 10 vezes.

Um estudo recente, correspondendo a um pedido da Administração Central dos Serviço de Saúde (Pita Barros et al, 2013) retira conclusões que vão em sentido oposto. De acordo com os seus autores, não existem indícios de que o aumento no preço das taxas moderadoras tenha impedido, de forma significativa, os/as utentes de recorrer aos serviços de saúde. “Os resultados encontrados apontam para que o aumento do valor das taxas moderadoras não tenha sido um fator crucial de limitação de acesso a cuidados de saúde em Portugal” (Pita Barros et al, 2013: 42).

Apesar desta nota positiva, a maior parte dos sinais relativamente ao setor da saúde mostram um contraste significativo com a recomendação de “melhorar a capacidade de resposta dos sistemas de saúde para lidar com as necessidades das crianças desfavorecidas, fazendo com que todas as crianças possam exercer plenamente o seu direito universal aos cuidados de saúde, nomeadamente através de medidas de promoção da saúde e de prevenção da doença, bem como o acesso a serviços de saúde de qualidade” (EC, 2013:8).

4.4. Habitação e ambiente de vida

Segundo os dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça especificamente para efeitos da realização do presente relatório, o número de novos processos de despejo aumentaram cerca de 12% entre 2010 e 2012. Neste ano, foram criados quase 3200 processos, a grande maioria dos quais relacionados com situações de falta de pagamento.

É expectável que este número suba consideravelmente em 2013, na sequência da entrada em vigor da nova Lei do Arrendamento, em Novembro de 2012, e da transferência de responsabilidade pelos despejos para o novo Balcão Nacional de Arrendamento, que se espera venha a agilizar os processos de despejo – em 2011, estes demoravam 17 meses, em média, a serem concluídos. Assim, é provável que muitos/as senhorios/as tenham esperado por 2013 para avançar com novos processos

³⁹ «Valor das taxas dificulta acesso das crianças com 12 anos aos cuidados de saúde», in *Alert* 10/01/2013, disponível em: <http://www.alert-online.com/br/news/health-portal/valor-das-taxas-dificulta-acesso-das-criancas-com-12-anos-aos-cuidados-de-saude>

⁴⁰ Anteriormente designadas ‘Centros de Saúde’.

de despejo. Se o volume de novos processos registados durante o primeiro trimestre de 2013 se mantiver, é esperado que o aumento do número de processos atinja 40% no final de 2013⁴¹.

As famílias estão no centro das preocupações relativamente a esta matéria. Embora alguns casos digam respeito a faltas de pagamento injustificáveis, a maioria está relacionada com situações difíceis: segundo a Associação de Inquilinos Lisbonenses, há "famílias abaladas pela crise, com problemas de despedimentos ou de saúde graves; então é preciso tomar medidas", evitando "despejos indiscriminados".

Estas preocupações são partilhadas pela Câmara dos Solicitadores, que aponta a situação particularmente difícil das mulheres sozinhas, com filhos/as, muitas vezes desempregadas e sem apoio familiar. De acordo com as projeções feitas por esta entidade, é provável que o número de despejos duplique em 2013 face a 2012, em consequência da nova Lei e da crise. Segundo o seu Presidente, "em vez de avançarem para tribunal e esperarem dois ou três anos para reaver as casas, os senhorios preferiram aguardar pela nova lei. (...) Vai haver um boom, uma corrida aos despejos, motivada por todo o ruído mediático e as garantias de que tudo será mais rápido. Vão aparecer pessoas que antes não estavam para se chatear e agora avançam para o despejo⁴². Ao contrário do que acontecia anteriormente, os despejos são agora considerados processos urgentes.

De modo a contrariar estes efeitos, a Associação de Inquilinos Lisbonenses considera que "o Governo deve apoiar estas pessoas de alguma forma, com um subsídio de renda que atualmente nem sequer existe". Esta preocupação não foi, porém, atendida. O governo decidiu não regular, para já, esta matéria dado que a atualização das rendas está limitada por um teto máximo sempre que a pessoa é considerada como estando em carência financeira.

A atualização das rendas está limitada a 10% para agregados com um rendimento mensal até 500 euros, a 17% para agregados com um rendimento mensal superior a 500 euros e inferior a 1550 euros e a 25% para agregados com um rendimento mensal entre os 1501 euros e os 2829 euros⁴³. No início de Julho de 2013, mais de 27 mil inquilinos tinha requerido à Autoridade Tributária e Aduaneira a emissão de um documento provando a carência económica, de modo a limitar a atualização de rendas

Entre Novembro de 2012 e o início de Março de 2013, mais de 50 mil inquilinos/as pediram ajuda e/ou informações a diferentes associações ou ao Estado sobre como enfrentar os substanciais aumentos de renda com que foram confrontados/as⁴⁴. Este número representa aproximadamente 20% dos 255 mil contratos em vigor anteriores a 1990, aos quais é aplicável a nova lei.

Os sinais de preocupação estendem-se ao mercado de habitação própria. Dados de Junho de 2013 (relativos a Abril⁴⁵) evidenciam novos máximos no crédito malparado na habitação. O valor global de crédito malparado das famílias ascendia a 5.13 milhões de euros.

⁴¹ «Despejos na habitação e no comércio aumentaram 14 em dois anos», in *Jornal de Negócios*, disponível em: <http://www.mynetpress.com/pdf/2013/maio/2013050831bd0e.pdf>

⁴² «Despejos deverão duplicar este ano prevêem solicitadores», in *Jornal de Negócios* 5/03/2013, disponível em: <http://www.mynetpress.com/pdf/2013/marco/2013030530a674.pdf>

⁴³ «Mais de 27 mil inquilinos pediram carência económica», in *RR* 9/072013, disponível em: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=114046

⁴⁴ Pode registar-se alguma sobreposição.

⁴⁵ «Malparado volta a registar novo máximo em abril», in *Dinheiro Vivo* 13/06/2013 <http://www.dinheirovivo.pt/Economia/Artigo/CIECO174601.html?page=1>

Como tal, há sinais perturbadores relativamente à área da habitação, nomeadamente se a compararmos com o texto da Recomendação quando salienta a necessidade de dar às crianças uma habitação e um ambiente de vida seguros e adequados que lhes permita viver e crescer num ambiente seguro, saudável e amigável das crianças (CE, 2013).

4.5. Apoio familiar e cuidados alternativos

O Plano SERE+ foi criado pelo Despacho do Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social 9016/2012, de 26 de Junho, como parte do Programa de Emergência Social. Dirige-se especificamente a crianças institucionalizadas e o seu principal objetivo é a contínua melhoria na promoção de direitos e proteção das crianças acolhidas, podendo daí resultar menores tempos de institucionalização.

O Plano SERE+ também advoga a necessidade de implementar novas formas de educação pré-escolar e de cuidados para crianças e jovens em risco, novos métodos de gestão de recursos humanos e financeiros e soluções alternativas à institucionalização, bem como o reforço da intervenção continuada com famílias, crianças e jovens.

No entanto, uma preocupação principal, expressa no relatório de caracterização anual da situação de acolhimento das crianças e jovens (ISS, 2013) tem a ver com o elevado número de crianças e jovens institucionalizados e com a duração da sua estada. Em 2012, 34% das crianças acolhidas estavam nessa situação há quatro ou mais anos e outras 21% há dois ou três anos.

Para além disso, persistiam situações de crianças acolhidas sem qualquer medida de promoção e proteção definida. Os dados relativos às crianças e jovens em acolhimento com situação jurídica por regularizar mostram que tem havido melhorias nos últimos anos. Em 2007, eram 449 as crianças nesta situação, representando 4% do total de crianças institucionalizadas. Apesar de tudo, em 2012, o número ascendia ainda a 182, ou seja 2% do total.

Deve ser referido que 3194 crianças não tiveram qualquer medida em meio natural de vida aplicada antes da sua institucionalização. Em relação a 2822 outras, não existe informação se existiu aplicação ou não.

Ao nível local, há duas redes que asseguram a aplicação de estratégias de prevenção. Existem, por um lado, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CPCJ)⁴⁶, criadas de acordo com a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (Lei 147/99); por outro, existem as Redes Sociais⁴⁷. A Rede Social funciona com Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e com Comissões Sociais Distritais (CSF). As autoridades

⁴⁶ Cada CPCJ tem duas modalidades de funcionamento – uma comissão restrita e uma comissão alargada. A comissão restrita é responsável pela intervenção direta em casos concretos, quando uma situação de perigo lhe é referenciada. A comissão alargada integra vários membros da comunidade, entre os quais representantes do município, da segurança social, do Ministério da Educação e Ciência, dos serviços de saúde, de organizações da sociedade civil, de associações de pais, das forças de segurança e outros elementos competentes da comunidade. A comissão alargada tem a incumbência específica de empreender uma ação preventiva na comunidade, nomeadamente através da informação e da disseminação dos direitos da criança e através da promoção de ações, em conjunto com as autoridades competentes, para a deteção de factos e situações que afetem os direitos e interesses das crianças ou que ponham a sua saúde, formação ou educação em perigo, ou ainda que provem ser desfavoráveis ao seu desenvolvimento e inserção social.

⁴⁷ O Programa Rede Social foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de Novembro.

locais e representantes da sociedade civil têm assento nestas redes, que têm a luta contra a exclusão e a promoção do desenvolvimento social como um dos seus objetivos.

Em 2012⁴⁸, o número de novos casos acompanhados pelas CPCJ aumentou em 9 mil, em comparação com 2011, atingindo um total de 20724. Este aumento reflete a extensão da escolaridade obrigatória de 9 para 12 anos de escolaridade, o que levou ao aumento do universo de crianças e jovens sujeitos a uma possível referenciação às CPCJ por parte das escolas.

Em consequência, o grupo etário entre os 15 e os 21 anos, anteriormente o grupo menos representativo nas CPCJ, passou a ser o mais representativo. Estas referenciações prendem-se, sobretudo, com situações de risco relativamente ao direito à educação, nomeadamente absentismo, abandono e insucesso escolar.

No total, mais de 69 mil crianças foram acompanhadas pelas CPCJ em 2012. Registou-se um aumento de situações de violência doméstica e do número de crianças que foram abandonadas ou deixadas por sua conta. Por outro lado, registou-se um decréscimo do número de situações de mendicidade e de exploração do trabalho infantil.

Entre Maio e Setembro de 2013, as equipas das CPCJ foram reforçadas com 200 novos elementos⁴⁹, o que são, sem dúvida, boas notícias, sobretudo num contexto de retração.

Uma outra situação que se relaciona com o acesso de crianças a cuidados alternativos tem a ver com os casos de bebés abandonados em hospitais. Segundo o Presidente do grupo de trabalho da Agenda da Criança, deveria ser operacionalizado um sistema de emergência para que essas crianças não tivessem de permanecer nos hospitais durante tanto tempo⁵⁰.

Esta situação não deriva de uma qualquer avaliação das necessidades específicas da criança em termos de saúde, mas antes da inexistência de uma estrutura de referenciação, que poderia de facto ser posta em prática e gerida pelas organizações existentes.

Assim – e na sequência de ordem do tribunal – o que acontece é que a criança permanece no hospital enquanto se discute onde a colocar, aumentando o risco de infeções e o custo associado aos seus cuidados.

Ainda de acordo com o Presidente do grupo de trabalho da Agenda da Criança, os tribunais não deveriam ter o poder de decidir acerca da duração da estada da criança no hospital. Esta situação é particularmente relevante na medida em que há sinais de um aumento do número de bebés abandonados em hospitais.

Outra situação em que se regista uma falta de cuidados alternativos continuados é a das crianças que não podem regressar às suas famílias quando têm alta hospitalar, mas que ainda precisam de continuar o tratamento em regime ambulatorio. Estas situações afetam, sobretudo, crianças dos PALOP quando as respetivas embaixadas, identificadas, nos acordos, como as responsáveis pelos aspetos não relacionados com a saúde, falham no cumprimento dos seus compromissos.

⁴⁸ «Quase duplicaram os jovens em perigo», in *RR* 27/052013, disponível em: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=108874

⁴⁹ «Governo quer rever protecção de menores em risco», in *RR* 31/05/2013, disponível em: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=109562

⁵⁰ «É necessária a criação de uma rede de emergência infantil», in *Alert* 4/01/2013, disponível em: <http://www.alert-online.com/br/news/health-portal/e-necessaria-a-criacao-de-uma-rede-de-emergencia-infantil>

Os/as profissionais envolvidos no Primeiro Encontro Nacional de Respostas Pós-Hospitalares, realizado em Outubro de 2012, consideraram que há uma falta de estratégia e de cooperação, apontando a necessidade de uma estrutura que abranja as crianças com falta de perspetivas de reintegração familiar. Ainda segundo as conclusões do encontro, há situações em que as crianças acabam por permanecer no hospital ou por ser integradas em instituições que não são adequadas à sua situação específica.

O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa realçou, no seu relatório (Muižnieks, 2012), que o número de queixas ao Provedor de Justiça não aumentou em 2011 e 2012. Alertou, no entanto, para a possibilidade de que a crescentemente mais difícil situação socioeconómica das famílias e os altos níveis de pressão e de stresse possam resultar em sérios riscos de violência doméstica em relação às crianças.

Notou, ainda que às CPCJ, bem como à Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, no âmbito do Programa de Emergência Social, é pedido que monitorizem com particular atenção as situações que sejam consequência da crise financeira e que podem representar riscos para as crianças. Está, porém, preocupado que as dificuldades financeiras vividas por um conjunto de autoridades e instituições locais e por organizações que prestam apoio social possam afetar de forma adversa a sua eficácia e eficiência, dado que as CPCJ consistem em parcerias entre autoridades locais e outras entidades relevantes, públicas e privadas.

Este é, de facto, um desafio fundamental e uma área para melhoria em termos de políticas: assegurar, num contexto de cortes orçamentais, o pleno funcionamento das CPCJ e das entidades de primeira linha (que incluem, entre outras, escolas, unidades de saúde e ONG); ainda mais quando o número de casos de risco e perigo aumentou no ano transato.

Tal como expresso pela Presidente de uma CPCJ num estudo recente (Perista & Brázia, 2013), “as entidades de primeira linha não têm, muitas vezes, os meios para atuar. Se as escolas não tiverem psicólogos e assistentes sociais, não tiverem profissionais para intervir com as famílias de modo a remover a situação de risco para que esta não se torne uma situação de perigo, é evidente que as Comissões acabarão por receber estas situações numa fase em que já é difícil atuar”.

4.6. Principais conclusões e recomendações

O Estado Português deve urgentemente clarificar o seu papel no que se refere ao assegurar de serviços de qualidade e a preços acessíveis. O acesso à educação, à habitação e à saúde está inscrito na Constituição Portuguesa como direitos de cidadania. Enormes progressos foram conseguidos nestas áreas desde a Revolução de 1974, promovendo a igualdade e a coesão social. No entanto, as mudanças devem ser apoiadas, os mecanismos devem ser regulados e os resultados devem ser avaliados.

O acesso à educação deve ser garantido, mas deve também ser garantida a qualidade da educação, mesmo – e particularmente – em tempos de crise. Relações de cooperação, e não uma interação conflituosa, são vitais para assegurar uma continuidade, ainda que a mudança deva também ser assegurada sempre que necessária. Independentemente disso, o objetivo último do ensino público de luta contra as desigualdades tem de ser mantido. O investimento estatal na qualidade das infraestruturas educativas deve ser otimizado pela melhoria da qualidade do sistema educativo em geral e não ser seguido de uma transferência do investimento para soluções duvidosas no setor privado. O sucesso escolar depende igualmente do garantir de condições adequadas aos/às professores e de se conseguir um nível apropriado e equilibrado de recursos humanos. A falta de pessoal não docente nas

escolas e o aumento do rácio de alunos/as por professor/a não contribui para este objetivo.

A instabilidade habitacional é outro grande desafio no que se refere ao desenvolvimento global das crianças. As alterações no mercado habitacional português exigem novas formas de apoio à habitação, tendo em atenção, sobretudo, as mudanças no mercado de arrendamento. Algumas soluções nesta área podem incluir o acesso a subsídios de renda, a habitação social e a alternativas de habitação a preços acessíveis. Para além disso, e apesar dos enormes progressos registados nos últimos vinte anos, a mera existência de barracas torna-as claramente uma situação que tem de ser firmemente abordada.

As melhorias conseguidas na área específica da proteção à infância têm de ser sustentadas e aprofundadas para que seja possível melhorar os serviços de apoio às famílias e a qualidade dos serviços de cuidados alternativos (EC, 2013). Para além do investimento em cuidados institucionais de qualidade, é também necessário investir em cuidados não-institucionais. Isso exige que o Estado – ao nível central e local – desempenhe um claro papel de apoio, de regulação e de monitorização.

É necessário assegurar cuidados de saúde às crianças independentemente de quaisquer constrangimentos ao nível económico. O acesso tendencialmente gratuito ao sistema público de saúde tem de ser assegurado e todos os esforços devem ser feitos para garantir que outros custos em prevenção, com medicamentos e com exames complementares não condicionam o acesso efetivo das crianças a cuidados de saúde abrangentes e continuados.

É preciso lidar com a incerteza e a instabilidade nos sistemas com capacidade política e coerência, particularmente em tempos em que os desafios económicos e sociais são acrescidos. Como tal, princípios fundamentais e metas a longo-prazo têm de ser clarificados.

5. A luta contra a pobreza e a exclusão social das crianças no Semestre Europeu

5.1. Enfrentar os desafios Europa 2020

Em Portugal, a pobreza infantil permanece um fenómeno extenso e persistente. Nos últimos anos, a taxa de pobreza infantil tem-se mantido acima da taxa média registado para a União Europeia a 27. De 22.9% em 2008, decresceu ligeiramente para 21.7% em 2011. A taxa de pobreza para a população em geral era de 17.9%.

No entanto, é importante recordar a descida do limiar de pobreza durante este período. De 2010 para 2011, o rendimento mediano por adulto equivalente registou uma descida nominal de 1%, de 5046 para 4994 euros anuais – de 421 para 416 euros mensais.

Para além disso, os dados do ICOR 2012 mostram que a taxa de pobreza entre famílias com crianças dependentes aumentou entre os anos referidos (de 19.9% para 20.4%). Estes indicadores mostram claramente a particular vulnerabilidade destas famílias, cuja taxa de pobreza aumentou, em contraciclo com a população total. Como em anos anteriores, a taxa de pobreza mais elevada registou-se entre os agregados com duas pessoas adultas e três ou mais crianças dependentes.

Estes resultados ganham uma expressão adicional com a utilização de uma linha de pobreza ancorada a 2009. Dessa forma, a taxa de pobreza infantil aumenta de 23.9% em 2010 para 26.1% em 2011.

De acordo com dados divulgados em 2012, as crianças eram também mais vulneráveis em termos de privação material e de privação material severa – 25.2% e 11.3%, respetivamente, face a 20.9% e 8.3% entre o total da população. As raparigas registavam taxas de privação mais elevadas do que os rapazes – 27% e 11.7% face a 23.5% e 11%.

As famílias com crianças dependentes registavam, igualmente, uma taxa de privação material mais elevada do que a população em geral (22.8%), situação particularmente mais grave entre agregados monoparentais (33.9%) entre famílias nucleares com três ou mais crianças dependentes (38.6%).

Os dados divulgados em 2013 até ao momento da elaboração deste relatório não permitem uma atualização destes dados. Revelam, contudo, a subida das taxas de privação material e de privação material severa, que atingem 21.8% e 8.6%, respetivamente.

Estes mesmos dados mostram que, em 2011, as transferências sociais eram ligeiramente menos eficazes para a descida da taxa de pobreza do que em 2010 (7.3 p.p. e 7.4 p.p., respetivamente), enquanto o Índice de Gini aumentou de 34.2% para 34.5%.

Para além das estatísticas e indicadores oficiais, há fortes indícios do impacto da crise e das medidas de austeridade nas condições de vida das crianças. O já referido relatório do Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa assinalou os impactos negativos, quer da crise económica, quer das medidas de consolidação introduzidas em Portugal, nos direitos das crianças. O relatório assinala o aumento significativo do risco de as crianças estarem expostas à pobreza, decorrente da implementação de pacotes de austeridade em 2010 e 2011. As restrições orçamentais na educação são consideradas como particularmente prejudiciais num contexto em que se verifica uma elevada taxa de abandono escolar.

A combinação do crescimento do desemprego, cortes salariais, aumento de impostos e redução de prestações sociais e de desemprego levou a uma redução do rendimento de muitas pessoas e agregados, aumentando a sua vulnerabilidade à pobreza.

Recentemente, a diretora da UNICEF Portugal mostrou preocupação com o bem-estar das crianças portuguesas devido aos efeitos do desemprego nas famílias e declarou que a UNICEF tem vindo a alterar para o facto de que as medidas de austeridade "deviam ter em conta o impacto que têm na situação das crianças hoje, a longo e médio prazo"⁵¹.

Dados do Ministério da Justiça⁵² mostram o número crescente de pessoas (normalmente casais, a maioria com pelo menos um/a filho/a dependente) que declaram bancarota. Em 2012, dois em cada três processos judiciais de insolvência foram solicitados por pessoas individuais e apenas uma em cada três por empresas, o que representa uma inversão significativa face a 2007, quando as falências individuais representavam um em cada seis casos.

De acordo com um especialista em direito de insolvências, "nos últimos quatro anos, esta figura deixou de ter o estigma social que tinha (...) porque os particulares passaram a ver esta solução como a resposta a dar às ações dos credores para cobrança de dívidas". A crise e a situação económica e financeira do país são as causas mais visíveis, levando a maiores dificuldades financeiras dos agregados.

Segundo o Instituto de Apoio à Criança, a crise está, provavelmente, a levar mais adolescentes à mendicidade, a traficar droga ou à prostituição⁵³. As equipas de rua desta ONG têm detetado, desde 2012, mais jovens, a maioria dos quais entre os 14 e os 16 anos, e que "não estão propriamente a dormir na rua, mas que utilizam ou são explorados na rua (...) e passam rapidamente de vítimas a infratores".

Um relatório recente da Cáritas acerca do impacto da crise e da austeridade, focando sobretudo cinco países, assinala a situação particularmente vulnerável e a agravar-se das crianças em Portugal e a insuficiência das iniciativas existentes tendo em atenção os desafios colocados. Esta consideração aborda especificamente o Programa de Emergência Social. "Segundo a Cáritas Portuguesa, o Programa de Emergência Social não é capaz de lidar com o sofrimento causado pela crise e pelas medidas de austeridade. É apontado um desajustamento entre as medidas tomadas e a realidade imediata das famílias." (Caritas, 2013)

A análise das iniciativas contidas no Plano Nacional de Reformas de 2013 também confirma um desajustamento entre as intenções proclamadas – nomeadamente no que se refere ao alinhamento com as orientações da Recomendação da Comissão Europeia de Fevereiro de 2013 – e o alcance efetivo das medidas propostas.

Para além da falta de um enquadramento adequado e rigoroso acerca da situação em termos de pobreza infantil em Portugal, o documento apresenta apenas um único parágrafo dedicado a "Combater a Pobreza Infantil", que anuncia um conjunto de medidas que pretendem "quebrar os ciclos intergeracionais de pobreza e de desvantagem social e melhorar assim as suas oportunidades no futuro. Estas medidas

⁵¹ «UNICEF preocupada com efeitos da crise nas crianças», in *TVI24* 23/07/2013, disponível em: <http://www.tvi24.iol.pt/503/sociedade/unicef-criancas-efeitos-tvi24/1472990-4071.html>

⁵² «65% das falências nos tribunais são pedidas por famílias», in *Jornal de Negócios* 3/05/2013, disponível em: <http://www.mynetpress.com/pdf/2013/maio/2013050331a6d8.pdf>

⁵³ «Instituto de Apoio à Criança detecta mais adolescentes a mendigar e a traficar», in *RR* 24/05/2013, disponível em: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=108635

são depois apresentadas em nota de rodapé (!) e, na sua maioria, dificilmente terão um impacto decisivo no objetivo anunciado.

De facto, a maioria relaciona-se mais com questões de exclusão do que de pobreza. Além disso, algumas medidas têm um enfoque em grupos específicos de crianças (por exemplo o Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância, o Plano CASA) ou objetivos muito específicos (por exemplo o Projeto Nascer Cidadão). O enfoque na intervenção precoce, transversal à maioria das medidas mencionadas é, sem dúvida, importante. No entanto, dada a natureza e a dimensão dos presentes (e persistentes) desafios enfrentados pelas crianças e suas famílias, há uma óbvia falta de investimento em iniciativas que pretendam contrariar a crescente vulnerabilidade das crianças à pobreza e à exclusão social.

Em termos gerais, deve ser salientado que as crescentes restrições e cortes nas prestações sociais, os cortes no orçamento para a educação, a redução dos salários e o reforço de uma perspetiva que reduz o âmbito das políticas públicas na área social para se focarem exclusivamente nas crianças “mais vulneráveis”, dificilmente serão compatíveis com as recomendações da Comissão Europeia relativamente à pobreza infantil, nomeadamente no que se refere a um dos princípios horizontais que devem guiar as políticas dos Estados-Membros: “Manter um equilíbrio adequado entre medidas universais, que visem promover o bem-estar de todas as crianças, e medidas específicas, destinadas a apoiar as mais desfavorecidas” (CE, 2013: 6).

Além do mais, qualquer objetivo de salvaguardar as crianças e, especialmente, de promover a sua inclusão social parece estar em risco. Para além do que foi já referido, os dados mostram que, desde 2008, o orçamento para a Segurança Social foi reduzido em mais de 3 biliões de euros⁵⁴. De acordo com a Estratégia Orçamental, aprovada no final de Abril de 2013, 2014 registará um corte adicional de 1.3 biliões de euros na despesa com prestações sociais, o maior corte alguma vez registado, maior do que o registado em 2012 quando o pagamento dos subsídios de férias e de Natal foram suspensos⁵⁵.

Considerando especificamente o setor da educação, deve ser salientado que as mudanças neste setor ocorrem num contexto em que as suas despesas foram já reduzidas em 726 milhões de euros⁵⁶ e em que, até Março de 2013, o setor viu partir 15500 dos 235 mil funcionários que tinha em Dezembro de 2011⁵⁷.

O debate em torno das mudanças a serem introduzidas também levanta preocupações do ponto de vista da inclusão social. Primeiro, registou-se um claro reforçar de opções que apenas pretendem reduzir custos significativamente. Para além disso, estão previstas novas reduções de despesa e mesmo que o Ministério da Educação e Ciência considere que é ainda cedo para se falar de medidas concretas, é muito provável que estas afetem significativamente o setor.

⁵⁴ «Educação, saúde e segurança social com menos 2,7 mil milhões que no início da crise», in *Rádio Renascença* 06/05/2013, disponível em: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=106259

⁵⁵ «Governo lança em 2014 o maior corte de sempre na despesa social», in *Público* 02/05/2013, disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/governo-lanca-em-2014-o-maior-corte-de-sempre-na-despesa-social-1593100>

⁵⁶ «Educação, saúde e segurança social com menos 2,7 mil milhões que no início da crise», in *Rádio Renascença* 06/05/2013, disponível em: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=106259

⁵⁷ «Ministério da Educação justifica metade das 30 mil saídas da administração pública desde 2011», in *Jornal de Negócios* 15/05/2013, disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/funcao_publica/detalhe/ministerio_da_educacao_justifica_metade_das_saidas_da_administracao_publica_desde_2011.html

5.2. Principais conclusões e recomendações

A extensão e a persistência dos desafios que afetam o bem-estar das crianças e jovens em Portugal requer um claro compromisso político baseado nos indícios existentes e na implementação de mecanismos para a monitorização dos impactos das medidas – incluindo das medidas de consolidação – na situação das crianças.

Abordagens fragmentadas dirigidas a grupos específicos de crianças ou a questões específicas ignoram a dimensão estrutural do problema. Além do mais, o persistente desajustamento entre os objetivos e metas anunciadas e o alcance real das medidas propostas contribui para a perpetuação de necessidades não cobertas e para o deteriorar das condições de vida das crianças e suas famílias num contexto de crescentes desafios no que se refere à pobreza e à inclusão social.

Por estas razões, parece claro que são necessários mais esforços no sentido de cumprir com a indicação da Recomendação de “fazer da pobreza infantil e da exclusão social um dos aspetos fundamentais da Estratégia Europa 2020 e dos programas nacionais de reforma, enquanto parte dos esforços globais tendentes a reduzir a pobreza e a exclusão social.” (EC, 2013:10)

Embora a implementação da Recomendação tenha, necessariamente, de ocorrer a nível nacional, seria importante introduzir alguns mecanismos que poderiam melhorar a resposta de Portugal ao que é advogado na Recomendação, nomeadamente:

- a introdução de orientações claras para a elaboração dos PNR;
- o desenvolvimento de indicadores para monitorizar o progresso no combate à pobreza e à exclusão social das crianças, nomeadamente através do desenvolvimento de uma meta (similar à meta de redução da pobreza);
- a inclusão de critérios mínimos para o desenvolvimento de mecanismos de governação, de modo a garantir a participação de organizações/entidades de defesa dos direitos das crianças na preparação e implementação dos objetivos e medidas do PNR;
- o enfoque mais claro das recomendações específicas aos Estados-Membros em assuntos relacionados com a pobreza e exclusão social das crianças;
- assegurar o enfoque nas crianças evitando a elaboração de documentos que ignorem a infância.

No caso específico dos países sob assistência financeira, é irrealista esperar um grande compromisso por parte do Estado-Membro quando, nestes casos, as recomendações específicas aos Estados-Membros estão, elas próprias, exclusivamente focadas no cumprimento das condições financeiras e orçamentais impostas pelo programa. Em países nos quais a situação das crianças está seriamente ameaçada, não apenas pela crise económica e financeira, mas também pelos pacotes de consolidação orçamental, as exigências relacionadas com a inclusão social por parte da Comissão Europeia durante o Semestre Europeu estão no seu nível mais baixo. O estatuto da Recomendação ao nível europeu – particularmente tendo em conta a comparação com outras orientações europeias – beneficiaria certamente de um *upgrade*. Para atingir tal desiderato, a vontade política para mudar os múltiplos (des)equilíbrios existentes é, obviamente, crucial, quer ao nível europeu, quer ao nível nacional.

6. Usando os instrumentos financeiros europeus relevantes

6.1. O Fundo Social Europeu

6.1.1. O enquadramento da inclusão social e das crianças nos Programas Operacionais do FSE em Portugal e nos seus eixos prioritários

O *Programa Operacional Potencial Humano (POPH)*, apoio as iniciativas desenvolvidas em Portugal Continental. O eixo prioritário (EP) 6 'Cidadania, inclusão e desenvolvimento social' inclui especificamente a dimensão da inclusão social. Para além do apoio conferido no âmbito do eixo 6, as crianças aparecem como destinatárias finais principalmente no âmbito do EP1 'Qualificação inicial'. O EP1 (e as operações congéneres nos eixos específicos para as regiões 'Lisboa' e 'Algarve') tem o objetivo declarado de aumentar as qualificações das crianças e jovens e de promover a sua empregabilidade e a adequação entre as suas qualificações e as reais necessidades do mercado de trabalho. Idealmente, isso conduziria a um desenvolvimento sustentado e ao aumento da competitividade e da coesão social.

Os objetivos gerais deste EP incluem o combate ao insucesso escolar e ao abandono precoce; bem como o decréscimo do número de jovens com baixas qualificações que entram no mercado de trabalho; e o assegurar do ensino secundário como a qualificação mínima de base para os/as jovens portugueses/as. O EP1 inclui seis tipologias de intervenção. Na maior parte dos casos existem tipologias de intervenção congéneres no EP8 'Algarve' e no EP9 'Lisboa'. As tipologias de intervenção são: sistema de Aprendizagem – nível IV⁵⁸; cursos profissionais – nível IV; cursos de educação e formação de jovens – nível III; cursos de especialização tecnológica – nível V; apoio ao reequipamento dos estabelecimentos de ensino; ensino artístico especializado – nível II.

No âmbito do *Rumos* – o Programa Operacional para a Região Autónoma da Madeira – a área da inclusão social está integrada no EP2 (Emprego e coesão social) e inclui três sub-prioridades (SP): i) transição para a vida ativa, ii) apoio ao emprego e desenvolvimento local, e iii) desenvolvimento do mercado social de emprego e apoio a grupos vulneráveis. É sobretudo nesta última SP que se incluem as tipologias de intervenção na área da inclusão social. As crianças e jovens constituem grupo-alvo específico da SP 1.1 'Qualificação inicial' do EP1 e da SP 2.1 'Transição para a vida ativa' do EP2.

No âmbito do Pro-Emprego - o Programa Operacional para a Região Autónoma dos Açores – a inclusão social integra-se na SP6 'Inclusão social através da qualificação, emprego e empreendedorismo' do EP1. A SP6 inclui quatro tipologias de intervenção: i) aumento dos níveis de literacia e de qualificação de base da população açoriana; ii) projetos-piloto de formação-ação para a inclusão social; iii) apoio à (re)integração de população vulnerável no mercado de trabalho, e iv) qualificação para a modernização das organizações do terceiro setor. A população jovem constitui grupo-alvo específico do EP1 e representa a maioria dos destinatários finais da tipologia de intervenção 1.1 'Qualificação inicial' no âmbito da SP1.

⁵⁸ Níveis de qualificação de formação profissional tal como definidos pela Decisão do Conselho 85/368/EEC, de 16 de Julho de 1985.

6.1.2. Progressos registado ao nível da Inclusão Social

Até ao final de 2011, quase 615 milhões de euros tinham sido aprovados para tipologias de intervenção que pretendiam o reforço da inclusão social em Portugal. Quase 90% deste montante dizia respeito ao POPH, o programa para Portugal Continental. Mais de 105 mil pessoas participaram nestas tipologias, número que excede largamente a meta original de menos de 60 mil pessoas.

Os Programas Operacionais (POs) portugueses têm vindo a cofinanciar diferentes tipologias de intervenção e a cobrir diferentes grupos-alvo na procura do reforço da inclusão social. A população vulnerável é mencionada especificamente pelos três POs. A intervenção em relação a este grupo inclui percursos integrados que pretendem fomentar a inclusão social através de uma intervenção abrangente e do aumento da literacia, qualificações e empregabilidade.

De modo a atuar sobre os baixos níveis de qualificação de uma parte significativa da população portuguesa, foram postos em prática programas com o objetivo de reduzir o insucesso escolar e o abandono escolar precoce, tendo como alvo crianças e jovens em risco. Paralelamente, e de forma associada, os 'programas integrados de promoção do sucesso educativo' pretendem melhorar as condições nas escolas de forma a fomentar o sucesso.

Crianças imigrantes e descendentes de imigrantes constituem um grupo-alvo específico apenas do POPH já que é em Portugal Continental que os níveis de imigração são mais altos. Para além de intervenções mais transversais, nas quais as crianças representam uma proporção razoável de destinatários finais, há também uma intervenção mais específica através do Programa 'Escolhas'.

Os relatórios anuais de execução dos POs não apresentam dados acerca dos montantes alocados a intervenções destinadas a crianças. Uma tentativa de aproximação será recorrer às alocações dos POs, até Dezembro de 2011, aos temas prioritários 72⁵⁹ e 73⁶⁰, entendidos como aqueles que se relacionam, de forma mais próxima, com as crianças e jovens⁶¹.

Através desta opção, é possível constatar que essa alocação é de cerca de 2723 milhões de euros, dos quais 18 milhões ao tema 72 e um pouco mais de 2705 milhões ao tema 73. As alocações do POPH representam cerca de 94% do total (quase 16 milhões ao tema 72 e 2536 milhões ao tema 73). O montante total alocado a este PO representa 95.6% do montante total aos três POs portugueses considerados.

Os relatórios anuais de execução dos POs mostram que a educação e formação representam o grosso da intervenção destinada a crianças e jovens. Esta é, portanto, uma população que constitui grupo-alvo específico e usualmente integrado em tipologias de intervenção como a formação profissional e as aprendizagens, bem como em tipologias que pretendem o desenvolvimento de competências centrais. A

⁵⁹ O tema 72 diz respeito ao desenho, introdução e implementação de reformas nos sistemas de educação e formação de forma a desenvolver a empregabilidade, aumentar a relevância da educação/formação inicial e vocacional para o mercado de trabalho, atualizar competências dos/as formadores/as tendo em vista a inovação e uma economia baseada no conhecimento.

⁶⁰ O tema 73 diz respeito a medidas para aumentar a participação em educação/formação ao longo do ciclo de vida, incluindo através de ações para atingir a redução do abandono escolar precoce e da segregação de temáticas com base no género e o aumento do acesso a e da qualidade da educação/formação inicial e avançada.

⁶¹ É preciso notar, porém, que isso não implica uma correspondência total destes temas com as crianças. Estes temas, relacionados de forma estreita com a educação e formação, incluem igualmente, por exemplo, jovens com mais de 18 anos.

população jovem está ainda envolvida em programas de estágios para ela especificamente desenhados.

Outra tipologia de intervenção na qual crianças e jovens estão envolvidas é nos percursos integrados, que integram um conjunto de intervenções como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) e o Programa Escolhas.

Os CLDS têm como alvo toda a comunidade residente em territórios vulneráveis (bairros, habitualmente) tendo como objetivo a promoção da inclusão social a partir de uma abordagem integrada e multisetorial, na qual a implementação de parcerias é crucial.

O Programa Escolhas tem como grupo-alvo as crianças e jovens de territórios vulneráveis, tendo como objetivo a promoção da inclusão social, da igualdade de oportunidades e da coesão social.

A população jovem está ainda envolvida em tipologias que não as incluem como grupo-alvo específico como, por exemplo, as que incidem no desenvolvimento de competências de empregabilidade, no apoio a população empregada (através, por exemplo, de formação modular ou de cursos de especialização tecnológica) e no apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego.

6.1.3. Impactos das intervenções

Apesar de o contexto global, em Portugal, no que se refere à vulnerabilidade das crianças à pobreza e à exclusão social, já analisado em outras secções deste relatório, não ser a mais favorável, parece claro que intervenções relevantes têm sido levadas a cabo. Ainda que não seja possível falar de claros resultados ao nível macro, pelo menos ao nível meso e micro têm-se registado resultados que reforçam a inclusão social das crianças ou, pelo menos, mitigam situações de exclusão social.

Os estudos de avaliação disponíveis permitem identificar, principalmente, efeitos potenciadores nos campos da educação e da formação. É este o caso, por exemplo, das avaliações levadas a cabo em relação a programas específicos como o 'Escola Móvel' ou o TEIP2 ou em relação à expansão dos cursos profissionais.

Não é possível, a partir dos estudos de avaliação ou de uma análise mais global, que efeitos em termos de âmbito tenham resultado a partir da ação do FSE. No entanto, considerando os efeitos da crise económica e financeira, parece plausível que os cortes orçamentais viessem a reduzir consideravelmente ou mesmo a decretar o fim de algumas tipologias de intervenção.

A partir dos resultados parece ser claro que, apesar de algumas variações, se registaram melhorias nos resultados escolas e na luta contra o insucesso e o abandono escolar precoce, o que cria, pelo menos em teoria, condições de base para uma (futura) melhor integração no mercado de trabalho e para uma mais abrangente inclusão social. Uma melhor relação como mercado de trabalho, que se traduz igualmente em maior empregabilidade, parece ser conseguida através de tipologias como os cursos profissionais e os programas de estágio.

Para além disso, os relatórios de avaliação realçam a necessidade de ter em atenção que a maioria dos programas de educação/formação apenas mostrará eficácia em termos de empregabilidade e inclusão social (em sentido estrito) no longo-prazo.

A importância de integrar as tipologias de educação/formação a par de ou no contexto de intervenções mais abrangentes é igualmente realçada. Resultados a esse nível são potenciados quando apoiados por programas mais vastos e que envolvam as comunidades locais ou por programas que intervenham mais diretamente no domínio da inclusão social, como é o caso do Programa Escolhas.

Como tal, a abrangência das tipologias de intervenção na área da educação/formação, as relações positivas estabelecidas com os/as alunos/as, os percursos adaptados e o apoio continuado aos/às alunos/as, bem como um consistente acompanhamento por parte de diferentes agentes sociais, são considerados fatores importantes para a garantia de eficácia.

O que os resultados também mostram é que as intervenções que abrangem crianças e jovens parecem conseguir melhores resultados em pessoas até aos 18 anos de idade, o que reforça a necessidade de uma intervenção tão precoce quanto possível. Os resultados mostram, ainda, que a situação específica de determinados subgrupos de jovens, como os pertencentes à comunidade cigana ou os que residem em agregados itinerantes, deve ser enquadrada por programas específicos, dado que as intervenções mais 'universais' demonstram ser menos eficazes relativamente a estes grupos.

Dois aspetos centrais parecem inibir a eficácia. O primeiro prende-se com a atual crise económica, particularmente dramática em territórios já anteriormente caracterizados pela privação e por características disruptivas, e que leva a constrangimentos orçamentais e cortes nas intervenções realizadas. O segundo aspeto relaciona-se com a fraca articulação entre intervenções na área da educação/formação e outras políticas e entidades para a gestão dos territórios, programas de luta contra a pobreza e programas que incidem no mercado de trabalho.

Apesar destes aspetos menos positivos, Portugal parece estar a fazer bom uso das oportunidades criadas pelo FSE, ainda que a natureza dos desafios globais colocados ultrapasse o alcance dos impactos esperados e alcançados.

6.2. Os programas europeus Leite Escolar e Fruta Escolar

Nos últimos anos, o programa Leite Escolar tem sido aplicado em cada vez menos escolas. Isso não quer dizer, porém, que se tenha registado uma contínua descida do número de alunos/as abrangidos/as. Esta situação está, provavelmente, relacionada com o encerramento de muitas escolas de 1º ciclo e com a transferência da sua população escolar para outras escolas, medidas que têm sido postas em prática na última década. Entre os anos letivos de 2005/2006 e 2012/2013, encerraram 3720 escolas de 1º ciclo, mais do que as 2330 ainda em funcionamento⁶². Desde o início do processo de reorganização do parque escolar no início dos anos 2000, foi encerrado um total de 6500 escolas de 1º ciclo. Não há, porém, novos encerramentos previstos para 2013/2014⁶³.

Desde 2009, o número de alunos/as abrangidos/as também decresceu, de forma mais evidente entre 2010 e 2011. Este decréscimo, sim, parece mais preocupante do ponto de vista da inclusão social, sobretudo quando o decréscimo na contribuição nacional para o programa parece ter sido mais do que compensada pela contribuição comunitária.

⁶² «Ministério da Educação anuncia fecho de mais 239 escolas», in *Jornal de Negócios* 23/07/2012, disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/educacao/detalhe/ministeacuterio_da_educaccedil_atildeo_anuncia_fecho_de_mais_239_escolas_act.html

⁶³ «Governo não encerra escolas do 1º ciclo pela primeira vez em 11 anos», in *Jornal de Negócios* 21/08/2013, disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/educacao/detalhe/governo_ao_encerra_escolas_do_1_ciclo_pela_primeira_vez_em_11_anos.html

Tabela 1. Programa Leite Escolar 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Escolas	9,825	9,604	9,355	8,013	7,449
Alunos/as	416,690	452,713	514,345	513,975	493,843
Contribuição comunitária (€)	2,211,314	2,327,415	1,066,829	1,292,733	2,592,180
Contribuição nacional (€)	11,082,820	10,464,598	12,365,450	12,726,850	11,850,701
Custo total (€)	13,294,134	12,792,013	13,432,279	14,019,583	14,442,881

Fonte: Dados do Ministério da Educação e Ciência, disponibilizados diretamente por GPP/MAM

No que diz respeito ao programa Fruta Escolar, Portugal participa no programa desde a sua criação em 2009. Segundo dados dos relatórios anuais de monitorização, disponibilizados especificamente pelo Departamento de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura e do Mar, o número de escolas e de alunos/as abrangidos/as pela medida tem vindo a diminuir, o que estará certamente relacionado com as dificuldades financeiras sentidas pelos municípios portugueses, responsáveis pela aplicação e gestão do programa.

Tabela 2. Programa Fruta Escolar 2009/2010-2011/2012

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Municípios	179	193	129
Escolas	3,529	2,911	2,467
Alunos/as	257,085	217,385	146,333
Orçamento anual (€)	2,248,748	2,872,320	2,872,320
Gasto total (€)	387,114	1,175,905	436,785
Taxa de execução	17%	40%	15%

Fonte: Dados dos relatórios anuais de monitorização, disponibilizados diretamente por GPP/MAM

6.3. O uso dos instrumentos financeiros comunitários no período de programação 2014/2020

Tendo em vista o período de programação 2014-2020, a Rede Europeia Anti Pobreza – Portugal, constituiu o grupo de trabalho 'Pobreza infantil', com o objetivo de contribuir com recomendações e estratégias.

As recomendações elaboradas por este grupo foram as seguintes: 1) que a alocação de recursos à área da infância, salvasse as diferenças etárias e as condições de vida; 2) a elaboração de um diagnóstico sólido e atualizado das condições de vida das crianças que permita identificar as principais áreas de carência que urge colmatar; 3) a criação de uma estratégia nacional efetiva de combate à pobreza e exclusão social em geral, e à pobreza infantil e exclusão social em particular; 4) uma abordagem clara, integradora e coordenada da intervenção para o desenvolvimento de políticas e programas que garantam o superior interesse das crianças; 5) um investimento proactivo no apoio social; 6) a obrigatoriedade, para fins de financiamento, da participação das crianças no momento de desenho e avaliação dos projetos.

As prioridades a considerar incluem: a) intervenções de longo prazo; b) projetos fundamentados a partir de indicadores de bem-estar infantil; c) avaliação com base em evidências; d) a salvaguarda do princípio da intervenção precoce; e) o desenho de projetos que contribuam para o desenvolvimento dos territórios mais vulneráveis; f) projetos que utilizem metodologias participativas; g) projetos capazes de demonstrarem o seu funcionamento em visitas de acompanhamento e avaliação.

É, ainda, recomendado que a especificidade de alguns grupos de crianças seja considerada: crianças com necessidades especiais, crianças em percurso de desinstitucionalização, crianças ciganas, crianças imigrantes; crianças com percursos marcados pelo absentismo e abandono escolar.

Este documento da EAPN Portugal propõe, portanto, algumas recomendações relevantes em relação ao enfoque que o próximo período de programação deve colocar na pobreza infantil e que, se tomados em conta, darão certamente um contributo positivo para a inclusão social.

7. Referências bibliográficas

Baptista, Isabel (2011), Portugal - Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives, Lisboa, CESIS/CEPS/DGEmployment, Social Affairs and Inclusion.

Baptista, Isabel (2012) Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives – a study of national policies, Lisboa, CESIS/CEPS/DGEmployment, Social Affairs and Inclusion.

Baptista, Isabel; Perista, Pedro (2013), Portugal – Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives: a study of national policies, Lisboa, CESIS/CEPS/DGEmployment, Social Affairs and Inclusion.

Biscaia, André Rosa. *et al.* - O momento atual da reforma dos cuidados de saúde primários em Portugal 2012/2013: questionário aos coordenadores das USF, disponível em: <https://app.box.com/s/fez83simi07sl9egmaxl>

Caritas Europa (2013) *A study of the impact of the European crisis, with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain*, Brussels, Caritas Europa.

Committee on the Rights of the Child (2001), *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Portugal*, disponível em: <http://www.unicef-irc.org/bulletin/ConcludingObservations/download/IV/Portugal/CRC-C-15-Add162.pdf>

Costa, Afredo Bruto da et al. (2008), *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.

EAPN Portugal (2013), *Propostas para o acordo de parceria no âmbito da política de coesão 2014-2020 em Portugal*, disponível em: <http://www.eapn.pt/download.php?file=2126>

Eurochild (2012), *How the economic and financial crisis is affecting children & young people in Europe*, disponível em: http://www.eurochild.org/fileadmin/ThematicPriorities/Crisis/Eurochild%20updates/Eurochild_Crisis_Update_Report_2012.pdf

European Commission (2013), *Commission Recommendation of 20.2.2013 Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf

ISS – Instituto de Segurança Social (2013), *CASA 2012 – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens*, disponível em: <http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13326/CASA2012>

Muižnieks, Nils (2012), *Report by Nils Muižnieks - Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012*, disponível em <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2134231&SecMode=1&DocId=1919090&Usage=2>

OPSS – Observatório Português dos Sistemas de Saúde (2013), *Relatório de Primavera 2013 – Duas faces da saúde*, OPSS, disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.esesjd.uevora.pt%2Fcontent%2Fdownload%2F195%2F912%2Fversion%2F1%2Ffile%2FRelatorioPrimavera2013_OPSS%2Bcopia%2B%281%29.pdf&ei=6awcUubCMSug7Ab0xICwCw&usq=AFQjCNHPN8m41S4yVmFR-AoYJQ2WzxnUTQ&sig2=cM6drgMTpmb2Zimpa7F50Q&bvm=bv.51156542,d.ZGU

Perista, Pedro; Brázia, Ana (2013), *Improving and Monitoring Protection Systems Against Child Trafficking – Desk review Portugal*, working document.

Pita Barros, Pedro et al (2013), *Impacto das taxas moderadoras na utilização de serviços de saúde*, Lisboa, Nova School of Business and Economics / Universidade Nova de Lisboa, disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.acss.min-saude.pt%2FPortals%2F0%2Fimpacto-taxas-moderadoras-v3.pdf&ei=RbIcUsWEF66Q7Aag_YHYCw&usg=AFQjCNG6fMF6WI_RtzSKKgcfSAKSVa6NQ&sig2=IV_4FU10uvyCrgJ0LyFrKw&bvm=bv.51156542,d.ZGU

Portugal (2011), *Consideration of the reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: third and fourth periodic reports of States parties due in 2007 - Portugal*, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/475/07/PDF/G1247507.pdf?OpenElement>

SEDES (2012), *O Impacto da Crise no Bem-estar dos Portugueses*, disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sedes.pt%2Fmultimedia%2FFile%2FSEDES-lcc-Estudo.pdf&ei=1a0cUqyABcmV7AaI5YHIAg&usg=AFQjCNHIMKLtpYNE9QYOx4SWBkf_-CKfKw&sig2=6frRBdFDpdHwza4pMxqhBw&bvm=bv.51156542,d.ZGU

Websites relevantes

Agência Ecclesia - <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=84756>

Banco de Portugal - www.bportugal.pt

CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade - <http://www.solidariedade.pt/>

CNJP – Comissão Nacional Justiça e Paz - <http://www.ecclesia.pt/cnjp/>

EAPN - <http://eapnimprensa.blogspot.pt/>

EUROSTAT - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Fundação Francisco Manuel dos Santos - <http://ffms.pt/>

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social - <http://www.gep.msss.gov.pt>

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional - <http://www.iefp.pt>

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social – <http://www.mtss.gov.pt>

Instituto Nacional de Estatística – www.ine.pt

Observatório das Desigualdades - <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt>

Segurança Social – <http://www.seg-social.pt>

Conselho Económico e Social – www.ces.pt

Media

Alert – www.alert-online.com

Correio da Manhã TV – <http://cmtv.sapo.pt>

Diário Económico - <http://economico.sapo.pt/>

Diário de Notícias – www.dnoticias.pt

Dinheiro Vivo - <http://www.dinheirovivo.pt/>

Expresso – <http://aeiou.expresso.pt/>
LUSA – National Press Agency – <http://lusa.pt>
Público – <http://jornal.publico.pt/>
TSF – www.tsf.pt
Rádio Renascença – www.rr.sapo.pt
Jornal de Negócios – www.negocios.pt
Jornal de Notícias – www.jn.pt
Ionline – www.ionline.pt
Tvi24 – www.tvi24.iol.pt

