

Grupo de trabalho
Pobreza infantil



Pobreza infantil

Índice

Página | 2

Introdução	3
1. Enquadramento do problema da pobreza infantil: clarificação de conceitos	6
2. Contextualização do problema da pobreza infantil ao nível europeu: comparação de dados	11
Dimensões da privação infantil	14
Aumentos significativos de crianças que não vivem com ambos os pais	21
A situação dos pais perante o mercado de trabalho	21
“ <i>In work poverty</i> ” das famílias	23
Intervenção governamental	24
Níveis de despesas sociais e taxas de pobreza infantil	25
Outros aspectos da pobreza infantil e exclusão social	27
Recomendações da Comissão Europeia	38
3. O contexto nacional	38
Medidas de política para a infância em Portugal na área da segurança social	49
4. Para uma estratégia de combate à pobreza infantil em Portugal	53
Bibliografia	63
Webgrafia	66

Pobreza infantil

Introdução

O presente documento pretende enquadrar o problema da pobreza infantil que, e apesar de todas as conquistas alcançadas ao longo da história na defesa dos direitos das crianças, persiste como um problema grave, quer nos países ditos desenvolvidos, quer sobretudo nos países em vias de desenvolvimento. O problema da pobreza infantil está longe de ser erradicado nas sociedades modernas e em torno desta problematização que se desenvolvem várias discussões teóricas e metodológicas em relação ao próprio conceito.

Há 2.2 mil milhões de crianças no mundo¹, 86% das quais vivem em países em desenvolvimento. Um terço de todas estas crianças sofre da falta de um regime alimentar adequado e desenvolve, em graus diversos, um problema de má nutrição durante os primeiros cinco anos de vida. Tal afecta não só a sua saúde e as suas oportunidades de sobrevivência, como também a sua capacidade de aprendizagem e o seu desenvolvimento. Para além de uma nutrição inadequada, muitas crianças vivem em condições deploráveis (acesso limitado à água potável, más condições sanitárias e poluição nos edifícios), não dispendo também de acesso à prevenção e aos cuidados médicos necessários. Assim, mais de dez milhões de crianças com menos de cinco anos de idade morrem todos os anos de doenças que são fáceis de prevenir ou tratar e mil milhões sofrem de um deficiente desenvolvimento físico, intelectual e/ou psicológico.

Um sexto de todas as crianças (principalmente do sexo feminino) não frequenta o ensino primário e estarão privadas de oportunidades em matéria de aprendizagem, desenvolvimento e integração na sociedade. A nível mundial aproximadamente 218 milhões de crianças trabalham e mais de 5,7 milhões de crianças trabalham em condições especialmente más, com práticas de escravatura laboral.

Estima-se que no mundo 130 milhões de mulheres e raparigas sofreram mutilações genitais. Mais de um milhão de adolescentes foram infectados no ano de 2005 com HIV. Cerca de 300 000 crianças combatem, em qualquer momento, em mais de 30 conflitos

¹ Comissão Europeia, "Rumo a uma estratégia da EU sobre os direitos da criança, Bruxelas, Com(2006) 367 final, pp. 4 e 5.

Pobreza infantil

armados em todo o mundo. Não esquecer também a situação dramática das crianças vítimas de conflitos armados não só directamente, mas também indirectamente, pela degradação extrema das suas condições de vida. Acrescem a estes factores específicos de extrema vulnerabilidade novas formas que evidenciam uma privação dos direitos das crianças; ou seja, o aumento do trabalho infantil a uma escala global e novas formas de exploração infantil, o desenvolvimento de redes pedófilas, pelo recurso à Internet e pela expansão do chamado turismo sexual associado à pedofilia; o tráfico de crianças.

Este panorama deixa-nos um sentimento de perplexidade, porque face a tantas conquistas efectuadas ao longo dos séculos nos vários domínios da vida social, económica, cultural, científica e tecnológica, continuamos muitos atrasados relativamente a conquistas em favor do bem-estar das crianças. Do ponto de vista formal/legislativo foram, efectivamente, muitas as conquistas efectuadas que, no entanto, não correspondem a uma efectiva intervenção/acção em prol do bem-estar de todas as crianças.

Neste documento procuraremos, clarificar o conceito de infância, e propomos a definição que consideramos mais apropriada para enfrentar o problema da pobreza infantil. Procuramos igualmente incluir alguns dados estatísticos disponíveis sobre o fenómeno em Portugal e nos restantes países da Europa.

Por fim, identificamos algumas propostas/recomendações que vão ao encontro da necessidade de criar uma política de intervenção na área da infância que responda às exigências de um problema que é multidimensional e multifacetado e que, por isso, exige uma intervenção (governamental e não governamental) concertada e abrangente.

Neste documento procuramos também reflectir as visões e opiniões das diferentes entidades públicas e privadas que trabalham directa ou indirectamente com o universo das crianças, procurando não descurar nenhuma dimensão que consideramos essencial para garantir o bem-estar da criança.

Pobreza infantil

Os documentos de referência deste Relatório baseiam-se em documentos chave como a Declaração dos Direitos da Criança, a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança, os Relatórios produzidos pela UNICEF, bem como outros documentos europeus que procuram conhecer e comparar o problema da pobreza infantil no contexto europeu e adiantar recomendações de acção. No contexto nacional foram utilizados alguns documentos de referência, nomeadamente o PNAI 2006-2008, e bibliografia de autores nacionais que abordam o tema, a partir de diferentes perspectivas.

1. Enquadramento do problema da pobreza infantil: clarificação de conceitos

O conceito de criança tem variado ao longo do tempo e a nível histórico verifica-se uma mudança muito significativa do ponto de vista do entendimento e das representações que existem em torno da criança. Na Antiguidade, o infanticídio era uma prática aceite e, ainda no século XIX, o infanticídio era utilizado como meio de controlo da natalidade e como meio de garantia da linhagem, eliminando-se assim os “filhos ilegítimos”. Na Idade Média, a criança não tinha direitos próprios, sendo encarada como um pequeno adulto (homunculo). Durante o período da infância a criança não participava na actividade económica e por isso as crianças começavam a trabalhar muito cedo (perto dos 6, 7 anos) para apoiarem o rendimento familiar.

No período da Revolução Industrial a família nuclear passou a ser maioritária e a mulher reforçou o seu papel como mãe e a sua função de gestora do lar. Neste período, a escolaridade só era possível para os filhos das classes mais abastadas. Foi também a partir do século XIX que se começou a observar uma consciência mais profunda da especificidade da infância e juventude e a necessidade de protecção das crianças vítimas de violência. Começa-se a olhar para a criança como ser vulnerável dependente e membro da sociedade. Deste modo surge a consciência de necessidade de protecção, surgindo as preocupações dos profissionais de diferentes áreas (sobretudo da saúde e do direito). Mas é apenas no século XX que a criança surge como o centro de todas as atenções. Em 1959 a ONU (Organização das Nações Unidas) aprovou a "Declaração dos Direitos da Criança". Esta Declaração é composta por 10 artigos, muito simples, que dizem respeito àquilo que as crianças podem fazer e ao que as pessoas responsáveis (cuidadores) devem fazer para que estas sejam felizes e saudáveis.

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adoptada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas a 20 de Novembro de 1989² e enuncia os principais direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais das crianças. A Convenção sobre os Direitos da Criança tem quatro pilares: a não discriminação, a salvaguarda do interesse superior da criança, o acesso a serviços básicos e à igualdade de

² <http://www.unicef.pt>

Pobreza infantil

oportunidades e o respeito pela opinião da criança. No seu primeiro artigo (Definição de Criança) entende-se por criança “todo o ser humano com menos de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo”.

A Convenção defende uma concepção de criança como sujeito activo e não apenas como receptor passivo da protecção dos adultos. Como qualquer outro grupo da sociedade, as crianças devem receber das instituições uma resposta aos seus direitos, mas também devem cumprir com os seus deveres perante a sociedade. Esta definição de criança baseia-se na concepção de que a criança é um todo integral e como tal as políticas na área da infância não devem ser fragmentadas e sectorializadas. Apesar da existência de vários documentos internacionais que consagram os direitos das crianças verifica-se uma diferença muito grande entre as intenções descritas nesses tratados internacionais e as condições de pobreza, negligência, exploração e mau trato de que são vítimas milhões de crianças na vida real, à escala mundial, não escapando a esta situação os países desenvolvidos.

Importa ter uma perspectiva compreensiva da situação em relação à pobreza infantil e é importante considerar não só os indicadores económicos, mas importa adoptar uma perspectiva multidimensional do bem-estar das crianças e dos seus direitos. Diferentes estudos identificam diferentes dimensões do bem-estar das crianças, incluindo bem-estar material, saúde, educação, os relacionamentos das crianças, comportamentos e riscos e bem-estar subjectivo. Num estudo da autoria de Amélia Bastos, Graça Leão Fernandes, José Passos e Maria João Malho sobre a pobreza infantil é considerado que a pobreza infantil corresponde a um estado de privação em diversas áreas relacionadas com: o agregado familiar, a educação, a saúde, a habitação e a inserção social³. Trata-se de um conceito que traduz a multidimensionalidade do fenómeno. Francisco Nunes e Amélia Bastos⁴, num documento intitulado “*Child Poverty in Portugal – dimensions and dynamics*” procuram analisar a extensão e persistência da Pobreza Infantil em Portugal entre 1995 e 2001. As crianças são um grupo particularmente vulnerável à pobreza e a grande preocupação não incide apenas sobre o número de crianças pobres, mas também sobre as consequências de viver na pobreza. De facto, os baixos rendimentos dos pais têm

³ BASTOS, Amélia, *et al*, *Um olhar sobre a pobreza infantil: análise das condições de vida das crianças*, Coimbra, Edições Almedina, 2008.

⁴ Bastos, Amélia; Nunes, Francisco, *Child Poverty in Portugal – dimensions and dynamics*, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Maio, 2007.

Pobreza infantil

um impacto negativo a curto prazo - através das condições de vida - assim como a longo prazo - pelas consequências no desenvolvimento integral das crianças. Neste estudo é analisada a pobreza infantil através do rendimento familiar e de indicadores não monetários de estilos de vida e é considerada a criança como a unidade de observação. A utilização de indicadores não monetários permite caracterizar de forma mais compreensiva a pobreza infantil.

Num outro estudo de Amélia Bastos⁵ que centra a análise na extensão e intensidade da pobreza infantil na área de Lisboa, volta a considerar-se a criança como a unidade estatística de análise e utilizam uma perspectiva multidimensional da pobreza que é baseada na abordagem de Amartya Sen. Assim, a pobreza infantil advém essencialmente da privação, que é considerada como de deficit de bem-estar em áreas/domínios consideradas fundamentais para a criança. A multidimensionalidade envolve aspectos materiais e não materiais. A primeira pode ser avaliada através do rendimento da família mas o segundo inclui a observação de aspectos relacionados com recursos não monetários e acesso a facilidades, interacções sociais e desenvolvimento cognitivo. Neste estudo são consideradas 4 dimensões do bem-estar infantil: educação⁶, saúde⁷, habitação⁸ e integração social⁹.

As definições de pobreza baseadas em patamares de rendimento (como é o caso dos *Report Cards* da UNICEF 2005 e 2007 ou dos dados do Eurostat e do INE) são limitadas, porque remetem apenas para uma das dimensões da pobreza. No que respeita à noção mais específica de pobreza infantil, o primeiro aspecto a ter em atenção parece-nos ser o de que, qualquer que seja a definição concreta adoptada, a pobreza infantil não é igual para todos os casos, levando ao estabelecimento de perfis distintos. Por exemplo, é muito diferente uma perspectiva cujo foco é a escassez de rendimentos de outra onde o foco é a negligência ou um terceiro foco construído à volta do abandono, negligência.

⁵ Bastos, Amélia; Machado, Carla, *Child Poverty – a multidimensional measurement*, Lisboa, Maio, 2008.

⁶ Dimensões: sucesso académico, apoio da família em relação à escola, a percepção positiva das crianças face à escola, acesso ao computador, salas de aula adequadamente aquecidas.

⁷ Cuidados médicos regulares, cuidados dentários regulares, banho regular, nutrição equilibrada, adequado número de horas de sono,

⁸ Habitação adequada, existência de espaço pessoal para dormir, disponibilidade de bens de consumo comuns, avaliação positiva da casa feita pela criança, Percepção positiva da vizinhança feita pela criança.

⁹ Integração Social: Prática de actividades extra-curriculares, gozar de férias e fins-de-semana, hábitos culturais, brincar com amigos que vivem perto de casa, brincar com os pais ao fim-de-semana.

Pobreza infantil

A pobreza infantil não pode ser entendida fora do seu contexto. Assim, é analisando a pobreza como um todo, e as suas condicionantes que podemos compreendê-la, em primeiro lugar, considerando que o nível geral de recursos existentes e a sua distribuição afecta as famílias levando à existência de famílias pobres e, no seu seio, a boa parte das crianças pobres.

Como afirma Fernando Diogo, ¹⁰a despistagem de diferentes perfis de pobreza infantil constitui um resultado científico de inegável interesse para a intervenção, dado que permitirá adequá-la à diversidade de públicos, afastando-a de medidas genéricas e extensivas de baixo impacto e permitindo medidas adequadas a cada tipo de caso e, logo, mais eficazes. Sendo um fenómeno complexo, o estabelecimento dos perfis de pobreza infantil precisa de ter em conta duas questões. Em primeiro lugar, provavelmente cada perfil combinará os mesmos factores dos outros, mas com pesos diferentes, distinguindo-se entre si não pela presença ou ausência de determinada característica mas mais pelo peso de cada característica na definição do perfil global. Em segundo, uma questão mais metodológica, um trabalho deste tipo implicará o uso de técnicas de recolha e tratamento de dados de natureza extensiva, associadas à análise multivariada, e de natureza intensiva, associadas à análise de conteúdo, por forma a captar todas as questões pertinentes para a elaboração dos perfis.

De acordo com Jonathan Bradshaw, Petra Hoelscher e Dominic Richardson¹¹, o bem-estar infantil e a privação são lados opostos da mesma moeda. De acordo com uma perspectiva dos direitos das crianças, o bem-estar pode ser definido como a realização dos direitos e a concretização da oportunidade de toda a criança em ser aquilo que quer ser. O grau no qual é atingido pode ser medido em termos de resultados positivos, enquanto os resultados negativos e a privação reflectem a negação dos direitos das crianças. Os resultados das crianças não são estáticos, são o resultado da interacção entre recursos e factores de risco relativamente à situação pessoal das crianças, da sua família, amigos e situação na escola e restante sociedade. Estes factores estão em constante mudança e as crianças criam o seu bem-estar de forma activa, ao mediar estes diferentes factores. As crianças mais novas são altamente dependentes de um ambiente acolhedor e amoroso e de recursos físicos e económicos. As crianças mais velhas desenvolvem as suas

¹⁰ Diogo, Fernando, *Algumas notas sobre o problema da Pobreza Infantil em Portugal – contributo para o Grupo de Trabalho da REAPN, Março, 2009*

¹¹ Bradshaw, Jonathan; Hoelscher, Petra; Richardson, Dominic, *An Index of Child Well-being in the European Union*, University of York, Social Policy Research Unit, 2006

Pobreza infantil

próprias estratégias para lidar com as necessidades no seu meio ambiente porque se tornam mais independentes da sua família ao interagir com outros sistemas sociais (escola, pares, etc.)

Estes autores analisam o bem-estar infantil em oito *clusters*, cobrindo 23 domínios e 51 indicadores. Os *clusters* incluem tópicos que dizem respeito às crianças do seu ponto de vista, mas também aqueles que decorrem da responsabilidade dos adultos. A saber:

- Situação material
- Habitação
- Saúde
- Bem-estar subjectivo
- Educação
- Relações das crianças
- Participação cívica
- Risco e segurança.

O cluster “situação material” fornece informação sobre o rendimento infantil, privação, e familiares desempregados, enquanto o cluster da “habitação” capta as condições de vida das crianças e os problemas habitacionais. As crianças desempenham um papel activo na criação do seu próprio bem-estar. Assim, os recursos pessoais de cada criança – a sua “saúde” e “bem-estar subjectivo” são simultaneamente os mais básicos resultados e a base para atingir o bem-estar. A escola é um outro factor importante na vida das crianças. A situação da família e a qualidade das relações no seio da família é crucial para o bem-estar das crianças, assim com relações de pares. Isto é captado no cluster “relações das crianças”. Um aspecto diferente da interacção das crianças com o seu meio ambiente é captado no cluster “participação cívica”, dando enfoque no empenho das crianças em actividades cívicas e ao seu interesse político. O cluster “risco e segurança” capta as condições e comportamentos que colocam as crianças em risco.

2. Contextualização do problema da pobreza infantil ao nível europeu: comparação de dados

A pobreza infantil ¹²continua a ser um dos maiores desafios para muitos Estados Membros da União Europeia. Apesar da primeira responsabilidade por combater a pobreza infantil permanecerem nos Estados Membros, a União Europeia reforçou o seu compromisso neste domínio nos últimos anos.

O Conselho Europeu de Março de 2006 sublinhou a necessidade de priorizar a redução da pobreza infantil referindo que “ os Estados Membros devem tomar as medidas necessárias para rapidamente e de forma significativa reduzir a pobreza infantil, dando a todas as crianças as mesmas oportunidades, independentemente do seu background social”.

A Comissão Europeia e os Estados Membros definiram então como uma prioridade temática do Método Aberto de Coordenação (MAC) em Protecção Social e Inclusão Social em 2007. O Sub Grupo dos indicadores do Comité de Protecção Social criou uma *Task force*¹³ para conduzir uma revisão avaliativa profunda da pobreza infantil e exclusão social nos países europeus e desenvolver um conjunto de recomendações para a criação de uma estrutura comum de análise e monitorização do fenómeno ao nível europeu e nacional.

Paralelamente a União Europeia começou a dar atenção redobrada à implementação dos direitos das crianças. Em Julho de 2006 surge uma Comunicação da Comissão denominada “*Rumo a uma Estratégia da União Europeia sobre os direitos da criança*”¹⁴ que identifica as prioridades para as futuras acções da União Europeia, alertando os Estados Membros para estabelecerem uma estratégia de promoção efectiva e salvaguarda dos direitos das crianças e nas políticas da União Europeia. Esta Comunicação reconhece que os direitos das crianças, tal como se encontram definidos na Convenção dos Direitos das Crianças, estão ainda longe de serem respeitados e que as políticas e acção da União Europeia, quer ao nível interno, quer externo, têm um papel crítico a desempenhar.

¹² Eurochild, *A Child rights approach to child poverty* - discussion paper, Setembro 2007

¹³ Esta task force editou em Janeiro de 2008 um Estudo denominado “Child Poverty and well-being in the EU – current Status and way forward”. Este estudo norteia em grande parte este documento temático.

¹⁴ Comunicação da Comissão (COM 2006 367 final), Bruxelas 4.7.2006

Pobreza infantil

Muitos Estados Membros lançaram novas políticas e estabeleceram metas em relação à Pobreza Infantil como parte dos Relatórios Nacionais de Protecção Social e Inclusão Social. No entanto, a sua implementação é muito variável e as disparidades nos resultados permanecem elevadas.

O principal indicador para medir a pobreza infantil na União Europeia tem sido até agora o rendimento familiar. A pobreza infantil é definida como a percentagem de crianças dos 0-17 anos inclusive, que vivem em agregados com um rendimento equivalente disponível inferior a 60% do rendimento mediano equivalente¹⁵.

A pobreza infantil pode também ser medida em termos absolutos, significando o acesso a um nível mínimo de rendimento e recursos materiais necessários à sobrevivência. No entanto, a pobreza infantil é um complexo fenómeno e multifacetado com dimensões que se estendem para além do rendimento. Assim, a Europa necessita de desafiar o entendimento comum de que uma criança é pobre quando o agregado onde vive tem um rendimento inferior a um nível mínimo determinado, e que a pobreza afecta adultos e crianças da mesma forma.

A pobreza infantil ¹⁶difere da pobreza dos adultos porque tem diferentes causas e efeitos e – mais importante – porque o impacto da pobreza durante a infância tem efeitos de longo prazo nas crianças. A pobreza infantil resulta de um conjunto complexo de interacções entre a estrutura habitacional, as condições do mercado de trabalho, os apoios fornecidos pelos governos, entre outros.

Na Primavera de 2007, a UNICEF¹⁷ lançou uma avaliação do bem-estar das crianças em 21 nações do mundo industrial. Este Relatório é uma mudança significativa em relação a análises prévias que utilizavam o rendimento como uma medida chave para o bem-estar infantil. No Relatório da UNICEF medem-se e comparam-se diferentes dimensões do bem-estar nomeadamente: saúde e segurança, educação, relações familiares e de pares, comportamentos e riscos, assim como as percepções subjectivas das crianças em relação ao que é o bem-estar. Este conceito de bem-estar é guiado pela Convenção Universal das Nações Unidas. Esta perspectiva deve favorecer

¹⁵ Segundo terminologia adoptada pelo Eurostat.

¹⁶ Social Protection Committee, *Child Poverty and well-being in the EU Current status and way forward*, European Commission, January, 2008

¹⁷ Report Card 7, *Visão de conjunto do bem-estar das Crianças nos países ricos*, UNICEF, 2007

Pobreza infantil

o desenvolvimento de instrumentos de monitorização da melhoria do bem-estar das crianças e ajudar a priorizar medidas apropriadas de combate à pobreza infantil.

No entanto, os Estados Membros têm sido lentos na incorporação da linguagem dos direitos humanos na conceptualização, monitorização e respostas à pobreza infantil. O Relatório procura atingir quatro objectivos correlacionados:

- Conceptualizar a pobreza infantil numa perspectiva dos direitos humanos, identificando a sua relação e definindo dimensões de privação infantil
- Explicar como e porquê uma abordagem dos direitos humanos é diferente de uma análise geral da pobreza
- Sugerir de que forma uma abordagem dos direitos humanos pode alterar as respostas políticas
- Propor mensagens chave para a acção e a política ao nível europeu

Tradicionalmente, a pobreza infantil ¹⁸é vista como uma consequência imediata da pobreza da família (resultando directamente da falta de recursos económicos). Uma abordagem dos direitos humanos considera a criança como uma unidade de observação e foca a análise num conceito mais vasto. Considera a criança como um indivíduo que age independentemente dos seus pais. O reconhecimento dos direitos humanos de todas as crianças altera a perspectiva convencional das relações pais/filhos e a forma como os pais devem agir de maneira a ajudar os filhos a atingir os seus direitos.

O conceito de “*parentalidade positiva*”, tal como é definido pelo Conselho da Europa, fornece uma abordagem importante da forma como os papéis parentais necessitam de mudar de forma a proteger os direitos das crianças no seio da família. Uma abordagem baseada nos direitos vai mais além dos direitos das famílias; inclui um vasto número de direitos humanos, económicos, sociais, culturais, tais como o direito a cuidados de saúde, direitos políticos e civis, ou o direito à segurança e participação. Utilizando a Convenção das Nações Unidas como a base, existem 4 princípios base: o princípio da não discriminação (Artigo 2); o princípio do interesse superior da criança (artigo 3); o princípio do respeito do ponto de vista da criança e o direito a participar (artigo 12); o princípio do direito da criança à vida, sobrevivência e desenvolvimento (artigo 6).

¹⁸ Eurochild, *A Child rights approach to child poverty* - discussion paper, Setembro, 2007

Pobreza infantil

Este Relatório argumenta que a pobreza infantil deve ser entendida como a negação dos direitos fundamentais das crianças resultando da falta de recursos (económicos, materiais e imateriais) – significando que se algum dos seus direitos for totalmente ou parcialmente desrespeitado, a criança pode estar em situação de pobreza ou privação relativa.

A pobreza infantil, definida de acordo com a Convenção das Nações Unidas pode ser organizada em torno de 3 domínios de direitos:

- Provisão
- Protecção
- Participação

O reconhecimento da pobreza infantil como a negação dos direitos coloca o ónus nos cuidadores, que têm a responsabilidade e o poder, de respeitar, proteger e cumprir os direitos das crianças. Isto transforma as obrigações morais em obrigações legais. O Estado é o primeiro cuidador e, como tal, as políticas baseadas nos direitos humanos estão primeiramente relacionadas com a intervenção dos governos. No entanto, o Estado também tem o dever de assegurar que os actores não governamentais, tais como a comunidade e a família assumam as suas responsabilidades. Uma abordagem baseada nos direitos também responsabiliza as crianças que podem legalmente reclamar os seus direitos.

Para abraçar uma abordagem baseada nos direitos, os decisores políticos necessitam de:

- (1) Aumentar o espectro das estratégias anti-pobreza e promover uma governação conjunta para combater as múltiplas causas de pobreza infantil
- (2) Implementar os quatro principais princípios que se encontram na Convenção, especialmente o direito à participação
- (3) Reforçar o papel do Estado na promoção do bem-estar das crianças

Pobreza infantil

Qualquer estratégia nacional de redução da pobreza infantil, consistente com as obrigações internacionais dos direitos das crianças, requer uma abordagem multisectorial e uma política integrada. Todas as respostas políticas devem ter em conta a natureza multidimensional da pobreza infantil. Na área da política social, os objectivos devem ser mais compreensivos e ter em conta diferentes causas de privação, que vão para além da falta de rendimento. Isto inclui uma multiplicidade de dimensões de bem-estar: saúde, educação, habitação, lazer.

Ao nível europeu a necessidade de reduzir a pobreza infantil e a exclusão social tornou-se mais premente na última década, tendo em conta os seguintes factos:

- Em muitos países europeus, nomeadamente Portugal as crianças encontram-se num risco de pobreza mais elevado do que o resto da população
- A persistência e altos níveis de pobreza infantil e por vezes até o seu aumento no grupo dos países ricos do mundo
- As crianças que crescem na pobreza e exclusão social têm menos probabilidade de ter êxito na escola, ser saudáveis e estar afastadas do sistema de justiça
- A pobreza infantil e a exclusão social têm também efeitos devastadores nas oportunidades das crianças, e na sua capacidade futura de contribuir para a sociedade do futuro. As crianças que crescem na pobreza e exclusão social enfrentam mais dificuldades na integração no mercado de trabalho e na identificação do seu lugar na sociedade.

Em 2005, havia 97.5 milhões de crianças entre os 0-17 anos na Europa dos 27 (20% da população), menos 10 milhões do que em 1995. Em 2005, 19% das crianças encontravam-se em risco de pobreza, contra 16% da população total.

Pobreza infantil

Em muitos países europeus as crianças encontram-se em risco de pobreza superior ao resto da população, excepto nos Países Nórdicos (onde 9 a 10% das crianças vivem abaixo do limiar de pobreza), Eslovénia (12%), Chipre (13%), e Grécia (20%) onde a taxa de pobreza infantil é menor ou equivalente à da taxa da população total. Em metade dos países da União Europeia, o risco de pobreza para as crianças é acima dos 20%, atingindo os níveis mais altos na Roménia, 27% na Lituânia e 29% na Polónia.

Os países são agrupados dependendo de como a pobreza infantil se relaciona com a taxa de pobreza total e com a média da União. Oito países (Bulgária, Hungria, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Roménia e Eslováquia) demonstram uma taxa de pobreza nas crianças que é 5 pontos percentuais acima da taxa da população total e mais alta do que (ou igual a) média da União Europeia.

Quadro 1
Tipologia dos países da União Europeia: taxas de pobreza infantil nacionais *versus* pobreza infantil na União Europeia *versus* taxas de pobreza nacionais

	As Crianças estão em menor risco que (ou igual a) a total da população	As crianças têm um risco mais elevado de pobreza que o total da população	As crianças têm um risco significativamente superior do que o resto da população
A pobreza infantil é abaixo da média europeia	Dinamarca, Finlândia, Suécia, Chipre, Eslovénia	Bélgica, Alemanha, França, Holanda e Áustria	República Checa
A pobreza infantil é acima (ou igual a) da média europeia	Grécia	Espanha, Itália, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Estónia, Letónia	Bulgária, Hungria, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Roménia, Eslováquia

Fonte: EU SILC 2005

O nível de vida das pessoas pobres varia muito na Europa dos 27¹⁹. Enquanto que, em 11 dos 15 velhos Estados Membros, o limiar a partir do qual um agregado com 2 adultos e 2 crianças é considerado em risco de pobreza é superior a 1500 euros, famílias pobres da mesma dimensão têm que viver com menos de 500 euros por mês em 9 dos 12 novos Estados Membros (onde o limiar varia entre 127

¹⁹ EU-SILC 2005

Pobreza infantil

euros na Roménia e 444 euros na República Checa). Em muitos países do Sul (Espanha, Portugal, Malta, Grécia e Chipre), o limiar de pobreza de um agregado familiar composto por 2 adultos e 2 crianças varia entre 755 euros em Portugal e 1111 euros em Espanha. Mesmo quando corrigindo com as diferenças nos custos de vida (Paridade de Poder de compra) o limiar de pobreza varia entre 263 euros na Roménia e 350 euros e 420 na Bulgária, Lituânia, e Letónia até cerca de 1850 na Áustria e Reino Unido.

Em cerca de um terço dos países (Malta, Bulgária, Itália, Espanha, Irlanda, Estónia, Letónia, Polónia), a intensidade da pobreza é 3 a 6 pontos superior para as crianças do que para o resto da população. Em contraste, a intensidade da pobreza infantil é menor do que para o resto da população na Finlândia, Áustria, França, Chipre, Eslovénia, Suécia, Alemanha e Reino Unido.

Um dos principais factores que influenciam a situação face ao rendimento das crianças é a composição e tamanho dos agregados a que pertencem.

Existem dois tipos de famílias que sofrem um risco significativamente mais alto do que os restantes agregados com crianças:

- Famílias monoparentais: na Europa dos 25, o risco de pobreza em crianças que vivem em lares monoparentais é quase o dobro mais alto do que a média do risco de pobreza para todas as crianças (34% contra 19%). As taxas nacionais de pobreza para crianças que vivem em lares monoparentais variam entre 20% nos países nórdicos e 50% ou mais na Irlanda, Lituânia e Malta.
- Famílias alargadas (com 3 crianças ou mais): na Europa dos 25, o risco de pobreza para as crianças que crescem em famílias alargadas é de 25%. Varia entre 10% na Suécia e Finlândia até cerca de 40% ou mais em Espanha, Portugal, Letónia, Lituânia e Polónia. Apenas na Suécia e Alemanha viver em famílias alargadas não aumenta o risco de se ser pobre.
- Em alguns países (Bélgica, França, Finlândia, Suécia, Grécia) as crianças que vivem em agregados complexos (3 ou mais adultos com filhos) encontram-se em forte risco de pobreza; no entanto, nestes países referenciados, apenas uma pequena parte das crianças vivem neste tipo de lares.

Pobreza infantil

Na União Europeia, metade das crianças pobres vivem em 2 tipos de lares que se encontram em maior risco de pobreza: 23% vivem em famílias monoparentais e 27% em famílias alargadas. No entanto, a distribuição das crianças pobres por tipo de lar varia muito entre países.

Quadro 2
Incidência da pobreza em determinados tipos de famílias

Tipos de família (proporção de crianças vivendo nestes tipos de famílias mais alta no país do que na União Europeia)	Taxas de pobreza baixas	Taxas de pobreza médias	Taxas de pobreza elevadas
Famílias monoparentais	Alemanha	Reino Unido	Lituânia
Famílias alargadas	Finlândia, França, Áustria, Holanda	Hungria, Luxemburgo	
Ambas	Dinamarca, Suécia	Bélgica	Irlanda
Outra	Chipre, Eslovénia (casais com 2 filhos)	República Checa (famílias monoparentais e casais com 2 filhos) Grécia (casais com 2 filhos) Eslováquia (famílias alargadas e agregados complexos)	Letónia (agregados familiares complexos) Espanha, Portugal e Itália (casais com 2 filhos, agregados complexos)

Fonte EU-SILC 2005

Pobreza infantil

Aumento significativo de crianças que não vive com ambos os pais

Em 2000, ao nível da União Europeia, cerca de 1 em cada 5 crianças não vivia com ambos os progenitores. Esta taxa varia de 15% (na Holanda, Dinamarca, Grécia, Portugal, Itália, Alemanha, França e Roménia) até cerca de 25% ou mais (no Reino Unido, República Checa e Países Bálticos).

O nível educacional dos pais é outra determinante na situação actual e futura das crianças, porque influencia o impacto no mercado de trabalho e o rendimento dos pais e nas hipóteses das crianças terem sucesso na escola. Actualmente, em média na União Europeia, a maior parte das crianças tem pelo menos um dos pais com a educação secundária completa. No entanto, mais uma vez, as situações nacionais diferem na Europa, desde a percentagem de crianças vivendo com pais com fracas qualificações (sem pais que atingem a educação secundária) varia de 10% ou menos em metade dos países (incluindo muitos dos antigos Estados Membros socialistas) até 30% ou mais nos países do Sul e Irlanda e atinge 66% em Malta e 68% em Portugal.

A situação perante o mercado de trabalho dos pais

A situação perante o mercado de trabalho dos pais é uma determinante chave das condições nas quais as crianças vivem e se desenvolvem. Os rendimentos do trabalho são naturalmente a principal fonte de rendimento e o desemprego representa o principal risco de pobreza nos agregados com filhos. No entanto, é cada vez mais verdade que a persistência de uma prática de salários baixos origina que um grande número de trabalhadores não consiga ter rendimentos adequados, pese embora a sua integração no mercado de trabalho. A capacidade dos pais obterem um rendimento adequado do trabalho depende do nível de rendimentos e de quantos adultos trabalham no agregado familiar.

Pobreza infantil

Apesar dos rendimentos serem a principal fonte de rendimento em agregados com filhos representam apenas 61% do rendimento total das famílias que se encontram em risco de pobreza. As transferências sociais para além das pensões representam mais de 1/3 do rendimento bruto de famílias pobres com crianças, com os abonos de família a representarem o principal papel no suplemento do rendimento destas famílias.

Viver num lar onde nenhum dos elementos trabalha afecta quer as condições de vida actuais das crianças e também as condições onde estes se desenvolvem pela falta de um modelo apropriado. Em 2006, cerca de 10% dos adultos activos da Europa dos 25, com idades compreendidas entre os 18 e os 59 anos, viviam em agregados familiares em ninguém a trabalhar. Esta taxa varia entre 6% o Chipre e Portugal e 13% na Polónia e Bélgica.

Na União Europeia, como um todo a taxa de emprego das mulheres com crianças com idade inferior a 15 anos é inferior à daquelas que não têm filhos (62% contra 70%). Esta diferença pode ser observada na maior parte dos países da União Europeia e atinge 16 pontos percentuais ou mais na República Checa, Alemanha, Irlanda, Hungria, Malta. No entanto, nalguns países, mães e mulheres sem filhos têm taxas de emprego similares (Bélgica, Grécia, Letónia, Lituânia e Roménia). Na Dinamarca, Polónia, Portugal e Eslovénia a diferença é em favor das mães, cuja taxa de emprego é 3 a 7 pontos percentuais mais alta do que a das mulheres sem filhos.

A incidência de trabalho em *part-time* entre mulheres trabalhadoras varia muito na Europa, oscilando de 10% ou menos nos novos Estados Membros, Grécia e Portugal para perto de 40% na Bélgica, Alemanha, Luxemburgo, Áustria.

Nalguns países (Lituânia, Polónia e Portugal) as altas taxas de emprego das mães (acima de 65%) não previne de atenção ao português altas taxas de pobreza infantil.

Pobreza infantil

“*In work poverty*” das famílias permanece um problema importante na maioria dos países da União Europeia; o trabalho dos pais protege as crianças da pobreza em graus variáveis no contexto da União Europeia.

Página | 23

Nem todas as crianças cujos pais trabalham se encontram protegidas do risco de pobreza. 13% das crianças que vivem em lares com um intensidade de trabalho superior ou igual a 0.5 viviam no limiar de pobreza em 2005. Esta taxa varia entre 7% ou menos nos países nórdicos para mais de 20% em Espanha, Portugal e Polónia. *In work poverty* poderá resultar de várias falhas do mercado de trabalho, tais como desemprego recorrente ou emprego instável, trabalho em *part-time* involuntário, baixos rendimentos, ou de uma estrutura familiar específica como, por exemplo, apenas um adulto activo e 2 ou mais dependentes.

Em casais com 1 ou 2 filhos, o risco de pobreza das crianças com os 2 pais a trabalhar a tempo inteiro permanece próximo ou abaixo dos 5% em muitos países da União Europeia, mas é mais elevado (10% a 11%) em Portugal, Holanda e Eslováquia.

52% das crianças que vivem em famílias alargadas têm ambos os pais a trabalhar. Enfrentam um risco de pobreza de 13% se ambos os pais trabalharem a tempo inteiro e 10% se um dos pais trabalhar em *part-time*.

Em contraste, um único ganha-pão não é suficiente para retirar as crianças de famílias alargadas fora da pobreza porque 33% deles vivem abaixo do limiar de pobreza. Também o impacto do trabalho em *part-time* varia na União Europeia; em metade dos países o trabalho em *part-time* pode ser visto como um elemento de composição do rendimento para famílias alargadas, enquanto que na outra metade (Estónia, Grécia, Espanha, Hungria, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Portugal e Eslováquia) o trabalho em *part-time* significa aumentar o risco de pobreza.

Pobreza infantil

Intervenção governamental

Utilizando uma definição geral, os sistemas de segurança social podem redistribuir rendimento pelas famílias de diferentes formas, tais como providenciar um nível de rendimento mínimo para aqueles que não têm um emprego pago (subsídios de desemprego, assistência social, subsidio de doença) ou complementando o rendimento de todos os agregados com crianças, quer estejam empregados ou não. O rendimento das famílias pode também ser influenciado pelas políticas de rendimento mínimo. Também de forma crucial a pobreza infantil é influenciada por um número de opções políticas na área da educação, saúde, habitação e serviços de apoio à infância, etc.

A eficácia de várias políticas na redução da pobreza infantil foi alvo de vários estudos. Uma revisão bibliográfica levada a cabo pelo Observatório da Comissão Europeia²⁰ sobre a situação social identificou 3 tipos de métodos utilizados para avaliar o efeito das políticas na pobreza infantil:

- Métodos descritivos e intuitivos que analisam as tendências e mudanças políticas ao nível macro, frequentemente relacionando taxas de pobreza com níveis de gastos e níveis de emprego parental;
- Métodos que são baseados na comparação entre as taxas de pobreza antes e depois das transferências.
- Análises comportamentais, baseadas num painel de dados e que tenta relacionar os esforços políticos actuais e os resultados actuais.

²⁰ Social Protection Committee, *Child Poverty and well-being in the EU Current status and way forward*, European Commission, January, 2008.

Pobreza infantil

Níveis de despesas sociais e as taxas de pobreza infantil: aqueles países que mais gastam têm taxas mais baixas

Na União Europeia dos 25 as transferências sociais aliviam o risco de pobreza infantil em vários graus. Em média, as transferências sociais da União Europeia, para além das pensões, reduzem o risco de pobreza para as crianças em 44%, o que representa um impacto mais elevado do que para o resto da população (38%). O impacto das transferências sociais é superior na pobreza infantil do que na pobreza total na maioria dos países da União Europeia, excepto, na Bélgica, República Checa, Holanda, Polónia, Portugal e Eslováquia, onde é relativamente inferior.

Na Dinamarca, Finlândia e Suécia, as transferências sociais (outras que não as pensões) reduzem o risco de pobreza infantil em mais de 60%, contra 44% em média na União Europeia.

Será que os benefícios às famílias atingem as crianças pobres?

Em média na União Europeia os benefícios às famílias representam perto de 5% do rendimento bruto dos agregados com crianças. O Grupo A reúne os 3 países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Suécia), assim como a Áustria, o Chipre, a Holanda e a Eslovénia. Estes países atingem relativamente boas performances dos pais no mercado de trabalho (baixos níveis de desemprego e de *in-work poverty* entre agregados com filhos) com transferências sociais relativamente altas e efectivas.

O Grupo B reúne a Bélgica, República Checa, Dinamarca, Grécia, França, e Irlanda.

O principal problema destes países é o grande número de crianças vivendo em agregados sem emprego. Cerca de 8% das crianças vivem em famílias que sofrem de desemprego, mas as famílias que trabalham têm níveis inferiores de pobreza quando comparados com outros países da União Europeia. Dentre estes seis países, Alemanha e França parecem ter mais sucesso na limitação dos riscos de pobreza infantil do que os outros países, através de transferências sociais relativamente altas e efectivas.

Pobreza infantil

O Grupo C reúne a Hungria, Malta, Eslováquia que evidenciam metade ou abaixo dos resultados da pobreza infantil, apesar da combinação de altos níveis de desemprego e *in work poverty* entre os pais.

O Grupo D reúne Grécia, Espanha, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Letónia, Polónia e Portugal. Estes países têm altas taxas de pobreza infantil (menos o Luxemburgo). Apesar de terem baixas taxas de crianças vivendo em agregados com desemprego, experimenta, altos níveis de *in work poverty* nas famílias. Nestes países (excepto no Luxemburgo) o nível e eficiência das despesas sociais são das mais baixas da União Europeia. A análise efectuada indica que, nestes países, as estruturas familiares e a solidariedade intergeracional continuam a ter um papel no alívio do risco de pobreza para muitas crianças vulneráveis.

Outros aspectos da pobreza infantil e exclusão social

Educação – Abandono Escolar

Os jovens que abandonam a escola precocemente e apenas com a educação secundária mínima encontram-se em desvantagem perante o mercado de trabalho. O seu desenvolvimento pessoal e social encontra-se comprometido e encontram-se em maior risco de pobreza e exclusão social que outros jovens que continuam a sua educação e formação.

Em 2006, 15.3% dos jovens entre os 18 e 24 anos na Europa dos 27 abandonaram o sistema de ensino com nível secundário mínimo. As taxas variam muito na União Europeia, de 5% na República Checa, Polónia, Eslováquia, Eslovénia para 20% nos países do Sul (Itália, Espanha, Portugal e Malta).

A performance escolar das crianças na União Europeia

O Relatório de Progresso da Comissão²¹ explora alguns dos factores socio-económicos que influenciam a performance escolar dos alunos. Esta performance é avaliada na base de uma pesquisa efectuada pela OCDE (Relatório PISA) sobre literacia e conhecimentos na matemática. O Relatório PISA 2003 demonstra uma forte e positiva correlação entre a educação dos pais e a performance das crianças de 15 anos em matemática, leitura e ciências. Em particular, os estudantes cujas mães completaram apenas a educação primária atingem 20 pontos menos, em média, do que aqueles cujas mães completam a educação superior.

Uma primeira análise dos resultados dos SILC (Survey on income and living conditions) sobre a transmissão intergeracional das desvantagens é apresentada no Relatório da Situação Social de 2007. Os resultados sugerem que a desigualdade de oportunidades

²¹ Social Protection Committee, *Child Poverty and well-being in the EU Current status and way forward*, European Commission, January, 2008.

Pobreza infantil

permanece um problema sério e que as pessoas que vêm de famílias desfavorecidas ainda enfrentam obstáculos consideráveis na realização do seu potencial e na aquisição de melhores condições de vida para eles e para os seus filhos.

O estudo PISA 2006 (*Programme for International Student Assessment*) avaliou, os conhecimentos de 400 mil alunos em fase de conclusão do ensino obrigatório em 2005. O estudo assenta na comparação dos resultados recolhidos em 30 países-membros da Organização e 27 parceiros. Em Portugal, cinco mil jovens fizeram as provas. Na terceira edição do PISA, a ênfase recaiu sobre os conhecimentos científicos, área em que os jovens portugueses reuniram uma pontuação de 474. Ou seja, quedaram-se pela 37ª posição na lista dos 57 países avaliados. A média dos países-membros da OCDE foi de 500 pontos, ao passo que a média global fixou-se em 491.

Em seis níveis de complexidade definidos para a área dos conhecimentos científicos, 53,3 por cento dos alunos portugueses não ultrapassam o nível dois, demonstrando um domínio básico das matérias. Apenas 0,1 por cento dos estudantes demonstram conhecimentos suficientes para integrar o nível seis, naquela que é a pior cifra entre os membros da Organização. Apesar destes resultados, a percentagem de estudantes portugueses que ambicionam prosseguir uma via profissional no domínio da ciência é a mais alta no conjunto dos países da OCDE. De acordo com os dados do PISA 2006, 38,8 por cento dos alunos portugueses acalentam o desejo de enveredar por uma profissão científica, quando a média dos 30 países-membros não vai além de 25,2 por cento.

Embora permaneça negativo, o desempenho dos alunos portugueses nas matérias da ciência evoluiu favoravelmente por comparação com os anos de 2000 e 2003. Os dados do PISA 2006 revelam que a origem sócio-económica dos alunos tem, em Portugal, um peso mais significativo no desempenho escolar, em comparação com a média dos 57 países analisados.

No domínio da Matemática, a diferença de desempenhos entre estudantes oriundos de meios favorecidos e os seus colegas com uma origem sócio-económica menos abonada é de 95 pontos – 519 contra 424. Em leitura, os resultados são semelhantes, com os primeiros a somarem 529 pontos e os segundos a ficarem-se por 421. A disparidade é menos significativa no que diz respeito aos conhecimentos científicos.

Pobreza infantil

Outro dos factores decisivos prende-se com as habilitações académicas dos pais. No conjunto dos alunos cujos pais não foram além do terceiro ciclo do ensino básico (perto de 54 por cento), as pontuações são de 452 nos conhecimentos científicos, 450 em competências de leitura e 446 a Matemática. Por seu turno, os alunos cujos pais possuem habilitações superiores (22,5 por cento) revelam, respectivamente, desempenhos médios de 513, 515 e 504 pontos.

Um relatório independente denominado “Fazer avançar o Processo de Inclusão Social na União Europeia”, encabeçado pela Presidência do Luxemburgo da União Europeia na primeira metade de 2005 enfatizou a importância no *mainstreaming* da infância e sugeriu uma abordagem específica ao bem-estar das crianças na União Europeia. Muitos estudos de nível nacional e internacional propõem grelhas que se debruçam sobre os assuntos do bem-estar infantil. Apesar de estas grelhas não proporem todas a mesma lista de categorias, genericamente cobrem dimensões essenciais que podem estar relacionadas com a situação do agregado no qual as crianças vivem. A *task-force* europeia sobre Pobreza Infantil e Bem-estar infantil acordaram em sete dimensões de bem-estar e identificam exemplos de indicadores para cada uma destas dimensões:

- 1) Segurança económica e situação material
- 2) Habitação
- 3) Meio ambiente
- 4) Saúde
- 5) Educação
- 6) Relações sociais e Ambiente familiar
- 7) Exposição ao risco ou comportamento de risco

Pobreza infantil

Apesar de não ter sido considerada uma dimensão de bem-estar *per se* a Task Force concordou que a situação das crianças vulneráveis (crianças em orfanatos, crianças deficientes, crianças imigrantes, crianças que pertencem a minorias étnica, crianças que crescem em áreas deprivadas, ...) devem ser consideradas (como uma categoria transversal).

Em Dezembro de 2006 a Task Force recolheu informação dos 27 Estados Membros sobre as principais características das ferramentas utilizadas para monitorizar a pobreza infantil e o bem-estar ao nível das políticas nacionais e sub-nacionais. Na segunda parte do Relatório da Task Force é analisado a riqueza da informação que foi reunida através do questionário.

As Recomendações da Comissão Europeia²²

A primeira parte do Relatório da Task Force concentra-se numa revisão analítica da pobreza infantil na União Europeia. Esta análise demonstra que um número significativo de países com um nível de pobreza médio/alto têm ainda que desenvolver uma resposta adequada para o combater. Para fortalecer o compromisso político ao nível da União Europeia para combater a pobreza infantil e a exclusão social, os Estados Membros que não tenham feito isso devem considerar o estabelecimento de objectivos quantificáveis para a inclusão social e bem-estar das crianças. Estes objectivos devem ser baseados num diagnóstico das causas da pobreza e exclusão social nos seus países, e deve ser complementado com objectivos relativos aos factores chave identificados no diagnóstico (Ex. agregados familiares sem emprego, benefícios sociais, ...)

Ao elaborarem os seus diagnósticos, os Estados membros devem utilizar as recomendações do Relatório da Task Force. Uma outra conclusão da análise apresentada neste Relatório é a de que os Estados Membros que têm mais sucesso na prevenção da pobreza infantil e exclusão social são aqueles que têm medidas de política que combinam um aumento do acesso a uma remuneração

²² Estas recomendações integram o Relatório produzido pela Task Force da Comissão Europeia dedicada a analisar a situação das crianças na União Europeia.

Pobreza infantil

adequada para os pais com medidas que assegurem um apoio financeiro para todas as famílias com crianças e o aumento do acesso a serviços chave (educação, habitação, serviços sociais e de saúde, etc.). Uma abordagem abrangente da infância, isto é, que integre uma preocupação com o bem-estar e a inclusão social das crianças em todas as áreas relevantes da tomada de decisão política, surge como a forma mais bem sucedida de responder adequadamente ao compromisso político ao nível da União Europeia de combater a pobreza infantil e a exclusão social.

1- Definir objectivos quantificáveis

Recomendação 1 - Os objectivos quantificáveis de nível nacional para a redução da pobreza infantil e exclusão social devem ser baseados em diagnósticos das causas de pobreza e exclusão social em cada país e devem ser complementados com objectivos específicos relacionados com os factores chave identificados no diagnóstico.

2- Avaliar o impacto das políticas na pobreza infantil e exclusão social

Recomendação 2 - Os Estados Membros e a Comissão são encorajados a investir em modelos de micro-simulação para apoiar a avaliação do impacto de medidas de política sobre a situação das crianças e suas famílias.

3 - Monitorizar a pobreza infantil e o bem-estar

Recomendação 3 - Os futuros Relatórios no âmbito do Método Aberto de Coordenação (MAC) devem ajudar a identificar de forma mais clara as áreas em que cada Estado Membro necessita de melhorar a sua performance para combater a pobreza infantil e a exclusão social.

Pobreza infantil

Recomendação 4 - Os Relatórios sobre a pobreza infantil e o bem-estar infantil devem incluir uma análise comparativa de nível europeu sobre pobreza infantil seguindo a estrutura analítica proposta pela *Task Force*. E também uma análise de outras dimensões do bem-estar infantil identificadas no Relatório da *Task Force*, nomeadamente: privação material, habitação, saúde, exposição ao risco e comportamentos de risco, participação social e ambiente familiar, educação e meio ambiente.

Recomendação 5 - Para melhorar a medição do bem-estar infantil é necessário ter em conta as seguintes necessidades: reflectir em como complementar os indicadores europeus já existentes com indicadores derivados e estatísticas que melhor reflectam a situação dos agregados com filhos (ex. participação no mercado de trabalho dos pais). Ter em conta a dimensão das crianças quando se desenvolvem indicadores de privação material e habitação. Desenvolver um ou vários indicadores de bem-estar infantil para cobrir as importantes dimensões do bem-estar infantil que ainda estão ausentes ou não satisfatoriamente cobertas ao nível europeu (saúde, exposição ao risco e comportamento de risco, educação, participação social, ambiente familiar e meio ambiente). Sugerir de que forma se pode monitorizar melhor as condições de vida das crianças em situações vulneráveis (Ex. crianças institucionalizadas, crianças adoptadas, crianças com problemas de saúde crónicos e deficiências, crianças abusadas, crianças de rua, crianças imigrantes ou de origem minorias).

4 - Uma estrutura comum para analisar e monitorizar a pobreza infantil e a exclusão social

Recomendação 6 - Os Estados Membros são encorajadas a assegurar que os sistemas que desenvolvem ao nível nacional podem confluir para uma estrutura de âmbito europeu.

5 – Reforçar a capacidade estatística

Recomendação 7 - Deve ser feita uma avaliação para avaliar se os EU-SILC e o LFS (European Union Labour Force Survey) permitem uma base de dados mínima para uma avaliação internacional comparável da situação das crianças e suas famílias. Esta avaliação necessita de envolver produtores de dados e todos os utilizadores dos dados, e deve conduzir à identificação de possíveis falhas e recomendações. Em particular o Comité de Protecção Social e o Sub-Grupo dos indicadores deverá continuar a ter uma posição activa na discussão dos conteúdos e no futuro desenvolvimento dos EU_SILC.

Recomendação 8 - Uma utilização plena dos dados disponíveis, quer ao nível dos inquéritos estatísticos, quer das fontes administrativas.

Recomendação 9 - É necessário efectuar um uso pleno de todos os dados existentes e reforçar a capacidade estatística, se necessário, ao nível sub-nacional, de forma a monitorizar o papel das políticas implementadas ao nível regional/local na luta contra a pobreza infantil e exclusão social.

Recomendação 10 - Efectuar uma monitorização mais eficaz da situação das crianças mais vulneráveis. Os Estados-membros devem identificar os grupos mais vulneráveis que precisam ser especificamente monitorizados.

Recomendação 11 - É necessário efectuar uma análise profunda dos SILC para avaliar de que forma estes dados providenciam uma clara e real imagem das dinâmicas da pobreza infantil e exclusão social (em particular no campo da pobreza infantil persistente). As conclusões desta análise necessitam de estar disponíveis antes da revisão dos SILC que deverá ocorrer em 2011/2012).

Pobreza infantil

Recomendação 12 - Uma avaliação profunda dos dados internacionais disponíveis cobrindo aspectos importantes do bem-estar infantil é também necessária para avaliar se esta informação pode complementar fontes nacionais ou transnacionais.

Recomendação 13 - Há um aumento do interesse em entrevistar directamente as crianças sobre a sua experiência e percepções sobre a pobreza e bem-estar. No entanto, um conjunto de aspectos metodológicos, legais e éticos devem ser considerados para assegurar que esta informação pode de facto ser recolhida na União Europeia. A experiência e as boas práticas nacionais dos Estados membros nesta área devem ser recolhidas.

6- Melhorar a governança e a capacidade de monitorização a todos os níveis de política

Recomendação 14 - Quando se reflecte sobre as formas de melhorar a sua governação e os sistemas de monitorização os Estados membros é encorajada a ter em conta os seguintes aspectos:

- Melhorar a coordenação das políticas que envolvem diferentes ministérios e /ou diferentes níveis de política (nacional, regional e /ou local)
- Assegurar que ao fazer o seu diagnóstico das causas de pobreza infantil e exclusão social no seu país envolvem um vasto número de *stakeholders* e desenvolvem um *benchmarking* internacional e pesquisas independentes.
- Investir em programas de pesquisa de longa duração para construir um entendimento profundo na natureza, determinantes e dinâmicas da pobreza infantil e exclusão social
- Investir em ferramentas analíticas, que poderão estar na fronteira entre os esforços de pesquisa, informação estatística e acção governamental

Pobreza infantil

Recomendação 15 - O acesso a dados ao nível europeu por parte da comunidade científica devem ser melhoradas, de forma a incentivar a pesquisa comparativa sobre as causas da pobreza infantil e exclusão social. Devem ser encorajadas avaliações independentes e os seus resultados devem verter para as políticas.

Apesar da União Europeia não ter uma competência directa na área dos direitos fundamentais, incluindo os direitos das crianças, a Carta dos Direitos Fundamentais reclama da União Europeia que respeite os direitos da criança, tais como se encontram definidos na Convenção na implementação das suas políticas. A União Europeia tem assim a oportunidade de promover uma abordagem dos direitos das crianças que favoreça a redução da pobreza infantil nos Estados membros. Estas recomendações para a acção de nível europeu podem contribuir para reforçar uma abordagem centrada na criança.

Estas **recomendações** incluem:

- 1) Alargar a definição europeia e a compreensão acerca do conceito de pobreza infantil.

Apesar de ter aumentado o consenso quanto ao conceito de pobreza infantil como fenómeno multidimensional, é ainda definido, ao nível europeu, como a falta de recursos económicos do agregado.

Uma abordagem multidimensional implica uma definição mais vasta de pobreza infantil com medidas adequadas para melhorar a compreensão, monitorização e política nas diferentes dimensões. Apesar de existirem medidas multidimensionais de pobreza infantil desenvolvidas por governos, académicos e ONG's há ainda uma falha na existência de dados comparáveis a nível europeu. Assim, a falta de indicadores apropriados pode contribuir para a ineficácia da redução da pobreza infantil e os resultados das acções políticas poderão divergir fortemente em relação aos objectivos desejados.

- 2) Estabelecer um instrumento europeu comum para o direito das crianças a um rendimento mínimo.

Pobreza infantil

Reduzir a pobreza infantil requer a combinação de diferentes tipos de políticas para combater a natureza multidimensional do fenómeno, onde o rendimento da família é uma importante dimensão, que se encontra, no entanto, relacionada com outras dimensões do bem-estar. Uma melhoria no bem-estar das crianças pode ser atingido ao estabelecer um rendimento que deve ser incondicionalmente garantido a todas as crianças. O rendimento mínimo infantil poderia substituir todas as transferências monetárias correntes, de forma a existir um rendimento *standard* europeu de rendimento infantil. A Comissão Europeia deverá resumir esta recomendação política, propondo um rendimento básico para as crianças.

- 3) Assegurar uma melhor coordenação e um eficiente *mainstreaming* dos direitos das crianças ao nível europeu. O compromisso político de defender os direitos das crianças ao nível europeu foi reforçado com o lançamento de uma Comunicação sobre os direitos das crianças em Julho de 2006 pelo Grupo de Comissários dos Direitos Fundamentais, Não Discriminação e Igualdade de Oportunidades. Uma Unidade especializada dos direitos da criança deve ser estabelecida no seio da Comissão Europeia, sob a direcção da Direcção Geral da Justiça, Liberdade e Segurança para assegurar que os direitos das crianças são uma preocupação transversal que deve ser disseminada por todas as áreas de política relevantes e identificar as principais prioridades para uma intervenção futura nas crianças, assim como coordenar a acção na Comissão e com outras instituições europeias. Este trabalho deve também ser desenvolvido em conjunto com outras organizações activas na área, em particular o Conselho da Europa, UNICEF, WHO e as ONG's que defendem os direitos das crianças.
- 4) Dar voz às crianças. O reconhecimento dos direitos das crianças requer que as crianças se tornem participantes activos nas decisões e intervenções que os afectam. As crianças devem ser reconhecidas como actores plenos no seu próprio bem-estar mais do que serem objectos passivos de escolhas feitas em seu nome. Ao nível europeu tem havido um *focus* limitado da participação das crianças até agora. A União Europeia necessita de assumir a liderança no reconhecimento das crianças como cidadãos europeus activos.

Pobreza infantil

Pobreza infantil

3. O contexto nacional

Portugal tem evidenciado ao longo dos últimos anos uma valorização do estatuto da criança e da importância da sua educação. São de referir os progressos alcançados na legislação portuguesa e que se encontram identificados neste documento, no que se refere à protecção das crianças. Mas não obstante estes progressos verifica-se na sociedade portuguesa a existência de fortes desigualdades sociais e uma elevada taxa de pobreza infantil, de crianças maltratadas, negligenciadas e mal acolhidas nas escolas. Estes factos são uma consequência de uma multiplicidade de factores, tais como o desemprego, baixos níveis de escolarização dos pais, baixos salários e trabalho precário, uma elevada taxa de mulheres trabalhadoras a tempo inteiro, o aumento das famílias monoparentais, etc.

Quadro 3
O Caso de Portugal

%	Taxa de risco de pobreza infantil	Taxa de intensidade de pobreza infantil	Crianças que vivem em agregados familiares pobres com emprego	Crianças em agregados sem emprego	Impacto das transferências sociais no risco de pobreza infantil
Portugal	24	28	22	4.7	25
Média Europeia	19	22	13	9.5	44

Fonte: EU SILC (2005)

Pobreza infantil

Pela análise deste quadro pode ver-se que as crianças em Portugal vivem com um risco de pobreza superior ao resto da população. A taxa de risco de pobreza infantil é de 24%, segundo dados contidos no relatório produzido pela Comissão Europeia e que se baseia em dados de 2005.

Mas, enquanto que a taxa de risco de pobreza apenas nos diz que proporção de crianças vivem abaixo da linha de pobreza a taxa de intensidade de pobreza infantil ajuda-nos a avaliar quão pobres as crianças pobres são; ou seja, quão severo é o seu risco de pobreza. Os dados mais recentes recolhidos pelo Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) realizado em 2007 junto das famílias, indica que 18% dos indivíduos residentes em Portugal se encontravam em risco de pobreza. Segundo estes dados a taxa de risco de pobreza dos indivíduos dos 0 aos 17 anos era de 21%. Segundo os últimos dados do INE (Rendimento e Condições de Vida - 2008, com dados referentes aos rendimentos de 2007) 18% da população portuguesa encontra-se, em 2007, abaixo do limiar da pobreza, valor que se mantém estável desde 2005 (EU-SILC 2006). A taxa de risco de pobreza tem por base o rendimento médio mensal por adulto equivalente. Em 2007, o limiar de pobreza correspondia a 406 euros/mês (4.878 euros anuais) um valor superior face ao ano anterior (366 euros mensais e 4386 anuais). Quanto à evolução dos dados ao longo dos últimos anos destaca-se sobretudo o aumento da taxa de risco de pobreza na população com idade menor ou igual a 17 anos. Este valor subiu para 23% em 2008.

Taxa de Risco de Pobreza segundo o sexo e o grupo etário, (2005-2008)
(INE)

	2004	2005	2006	2007	2008 (Po)
Taxa de pessoas em risco de Pobreza	20%	19%	18%	18%	18%
Taxa de pessoas em risco de Pobreza (Homens)	19%	19%	18%	17%	18%
Taxa de pessoas em risco de Pobreza (Mulheres)	22%	20%	19%	19%	19%
Taxa de pessoas em risco de Pobreza (< ou =17 anos)	25%	24%	21%	21%	23%
Taxa de pessoas em risco de Pobreza (18 - 64 anos)	17%	16%	16%	15%	16%

Pobreza infantil

Taxa de pessoas em risco de Pobreza (>65 anos)	29%	28%	26%	26%	22%
--	-----	-----	-----	-----	-----

Po – Valor Provisório;

EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida

Na resposta ao questionário enviado pela *Task Force* Europeia, que já foi citado por diversas vezes neste documento, Portugal revela uma falta de integração do seu sistema de informação na sua estratégia nacional, especialmente dos dados administrativos – os EU-SILC²³ (Estatísticas Comunitárias sobre o rendimento e condições de vida) e LFS (European Union Labour Force Survey), que são as fontes de informação mais comumente utilizadas para avaliar a pobreza infantil e o bem-estar. Em particular porque as crianças não são tidas como uma unidade estatística de observação, mas somente como membros da família.

Assim, Portugal reforça a necessidade, com vista a melhorar o conhecimento sobre o bem-estar das crianças com o desenvolvimento de pesquisas que directamente entrevistem crianças, sobretudo de forma a recolher informação sobre a percepção subjectiva da pobreza infantil. Por exemplo, a resposta dada por Portugal ao questionário sugere que seria útil ter informação sobre a educação pré-escolar, educação no ensino básico, cuidados das crianças.

²³ Os EU-SILC foram criados para providenciar dados para serem utilizados para os indicadores estruturais de coesão social (taxa de risco de pobreza, S 80/S20 e a diferença salarial por género) e no contexto de dois Métodos Abertos de Coordenação na área da inclusão social e das pensões. Para a Inclusão social os resultados mais importantes revelam-se ao nível dos Indicadores de Laeken, incluindo taxa de pobreza, taxa de pobreza persistente (cruzando idade, género, tipo de agregado familiar, actividade profissional, intensidade de trabalho e estatuto perante o trabalho).

Pobreza infantil

Os traços mais²⁴ marcantes na evolução demográfica da população portuguesa nas últimas décadas foram o envelhecimento da população, a alteração da relação entre população jovem e população envelhecida e a diminuição absoluta do número de crianças e jovens.

As consequências desta diminuição são visíveis a vários níveis: no plano económico, com insuficiência a prazo da população para manutenção da força laboral necessária às actividades económicas; no plano da sustentabilidade do sistema de protecção social, pelo desequilíbrio entre população contribuinte e população beneficiária; no plano institucional, pelo *superavit* de equipamentos sociais para a infância.

Esta situação resulta de um conjunto de factores de natureza estrutural, nomeadamente:

- a entrada massiva da mulher no mercado de trabalho, aliada a situações de trabalho precário, de trabalho mal remunerado que se traduz em taxas de pobreza femininas muito elevadas em Portugal
- a alteração da estrutura familiar (aumento das famílias monoparentais)
- a inexistência de políticas activas de apoio à natalidade

Do ponto de vista legislativo e no que respeita às políticas da infância Portugal evoluiu muito nas últimas décadas e importa datar cronologicamente esses avanços. A saber:

²⁴ Sarmento, Manuel, “Os olhares da sociedade portuguesa sobre a criança (dimensão sociológica)” in Alarcão, Isabel Educação dos 0 aos 12 anos. Lisboa, Conselho Nacional de Educação (no prelo).

Pobreza infantil

- **Lei de Bases do Sistema Educativo** em 1986 (Lei Nº 46/1986, de 14 de Outubro), com as alterações introduzidas pela Lei Nº 115/1997, de 19 de Setembro, e com as alterações e aditamentos introduzidos pela lei, nº 49/2005 que define, organiza e regula a educação das crianças a partir dos 3 anos de idade enquanto direito público. No Artigo 5º pode ler-se:

1 - São objectivos da educação pré-escolar:

- a) Estimular as capacidades de cada criança e favorecer a sua formação e o desenvolvimento equilibrado de todas as suas potencialidades;
- b) Contribuir para a estabilidade e a segurança afectivas da criança;
- c) Favorecer a observação e a compreensão do meio natural e humano para melhor integração e participação da criança;
- d) Desenvolver a formação moral da criança e o sentido da responsabilidade, associado ao da liberdade;
- e) Fomentar a integração da criança em grupos sociais diversos, complementares da família, tendo em vista o desenvolvimento da sociabilidade;
- f) Desenvolver as capacidades de expressão e comunicação da criança, assim como a imaginação criativa, e estimular a actividade lúdica;
- g) Inculcar hábitos de higiene e de defesa da saúde pessoal e colectiva;
- h) Proceder à despistagem de inadaptações, deficiências ou precocidades e promover a melhor orientação e encaminhamento da criança.

2 - A prossecução dos objectivos enunciados far-se-á de acordo com conteúdos, métodos e técnicas apropriados, tendo em conta a articulação com o meio familiar.

3 - A educação pré-escolar destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico.

4 - Incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar.

Pobreza infantil

5 - A rede de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades, colectivas ou individuais, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social.

6 - O Estado deve apoiar as instituições de educação pré-escolar integradas na rede pública, subvencionando, pelo menos, uma parte dos seus custos de funcionamento.

7 - Ao ministério responsável pela coordenação da política educativa compete definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos pedagógicos e técnico, e apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação.

8 - A frequência da educação pré-escolar é facultativa no reconhecimento de que à família cabe um papel essencial no processo da educação pré-escolar.

A idade pré-escolar é um período muito sensível no desenvolvimento da criança. Um conjunto de factores sócio-económicos pode ter um impacto negativo no desenvolvimento psicológico da criança e nas oportunidades de sucesso na escola. Isto inclui: pobreza, pertença a uma classe social desfavorecida, iliteracia funcional e baixos níveis de sucesso educacional dos pais; tradições religiosas associados com uma vida cultural onde a literacia não é muito valorizada. Apesar dos baixos rendimentos ou o estatuto étnico por si só não serem um factor decisivo, é a combinação de factores que conduz a consequências serias no desenvolvimento infantil.

A educação pré-escolar pode contribuir de forma decisiva para combater as desvantagens educacionais se certas condições forem atingidas. Os programas de intervenção mais efectivos envolvem uma educação intensiva, precoce e focalizada na criança em paralelo com um forte envolvimento parental, educação parental, actividades educativas programadas em casa e medidas de suporte à família. Enquanto para crianças com 5/6 anos podem introduzir assuntos académicos. A eficácia de longo prazo ao nível da intervenção precoce será melhor assegurada por uma abordagem que envolva a criança, a família, a escola. Na Europa um em cada oito lares (cerca de 12%) têm crianças com menos de 6 anos. Em Espanha, Portugal e Chipre o valor é de cerca de 15%. Existem muitos grupos de risco cuja distribuição varia nos países europeus. Perto de um em cada seis lares europeus (17%) com crianças com menos de 6

Pobreza infantil

anos vive no limiar de pobreza e a situação piora na Estónia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Portugal e Reino Unido (mais de 20%)²⁵.

- Regulação e desenvolvimento da educação pré-escolar, pela Lei Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei nº 5/97 de 10 de Fevereiro).
- Ratificação da **Convenção sobre os Direitos da Criança**, em 1990. A 21 de Setembro de 1990, pouco depois da "[Convenção dos Direitos da Criança](#)" se tornar uma lei internacional, Portugal ratificou também o documento e comprometeu-se a cumprir e obedecer aos seus 54 artigos. Até essa data a intervenção focalizada na criança era sobretudo desenvolvida de acordo com um modelo proteccionista que não reconhece o direito da criança a participar activamente no seu processo de mudança.
- Em 1996 o Governo de então estabelece uma **Comissão Interministerial** para analisar a cooperação entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Solidariedade. O objectivo era trabalhar em conjunto a concepção e o desenvolvimento de políticas sociais de protecção das crianças em risco e prevenção do crime entre jovens e a reintegração social. Neste contexto, o Governo decidiu, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de Outubro (publicada no Diário da República, 1.ª série - B, n.º 254, de 3 de Novembro de 1997), desenvolver um processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema da protecção de crianças e jovens em risco, que assenta nas seguintes vertentes: reforma legal e enquadramento institucional; desenvolvimento e coordenação das respostas sociais; auditorias e estudos; dinamização e coordenação da reforma. Assim, foi criada a **Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco**²⁶, na qual estarão representadas as entidades públicas e privadas com acção específica nesta área. À Comissão cabe planificar a intervenção do Estado, bem como a coordenação, acompanhamento e avaliação da acção dos organismos públicos e da comunidade, em matéria de protecção de crianças e jovens

²⁵ Education, audiovisual, and culture executive agency, *Tackling Social and Cultural Inequalities through early childhood education and care in Europe, Jan. 2009*

²⁶ <http://www.cnpcjr.pt>

Pobreza infantil

em risco. A Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CPCJ) é responsável pelo planeamento e organização da intervenção pública na promoção dos direitos das crianças e na protecção das crianças e jovens em risco.

Segundo um recente estudo de avaliação realizado pelo ISCTE²⁷ destaca-se o crescimento significativo do volume processual entre 2001 e 2006, atingindo 25.209 processos em 2007. As problemáticas mais frequentes são a negligência, maus tratos físicos e psicológicos, abandono escolar e comportamentos desviantes. Uma das conclusões do estudo é a de que são sinalizadas crescentemente para as CPCJ crianças cada vez mais novas. Seria de toda a importância reforçar a capacidade técnica das Comissões de Protecção de Menores, de forma a aumentar o número de técnicos e a sua capacidade para dar uma resposta eficaz.

- Criação do **Programa para a Erradicação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI)**²⁸ em 1998, estabelecendo acções de prevenção do abandono escolar, de combate à exploração económica das crianças e de reinserção social e escolar das crianças em situação de trabalho. Este programa foi posteriormente reestruturado e criado o PETI (Programa para a Prevenção e Eliminação da Exploração Pode considerar-se que o trabalho infantil em Portugal é hoje uma realidade conhecida. Uma vez assumida a existência desta realidade, Portugal procurou conhecer a real dimensão e as principais características que esta assumia, promovendo um levantamento rigoroso do número de crianças e jovens trabalhadores recorrendo a parâmetros, a indicadores e metodologias divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), através do IPEC/SIMPOC. Assim, em 1998 é realizado um Inquérito pelo Departamento de Estatística do Trabalho, Emprego e Formação Profissional (DETEFP) em colaboração com a OIT e o Instituto Nacional de Estatística.

Antes da realização deste inquérito, organizações nacionais e internacionais divulgavam estimativas que apontavam para 200.000 crianças a trabalhar em Portugal. Este estudo veio, através da informação rigorosa por ele dispensada, demonstrar que a realidade

²⁷ Torres, Anália, et al, *Estudo de diagnóstico e avaliação das Comissões de protecção de crianças e jovens*, CIES-ISCTE, Fevereiro de 2008.

²⁸ www.peti.gov.pt

Pobreza infantil

apesar de séria, estava bem longe dos números até então avançados: **43.077** menores tinham actividade económica. Destes, 34.064 eram familiares não remunerados. Do total de crianças com actividade económica, 78,1% frequentavam regularmente a escola, 35,3% dos inquiridos que declaram trabalhar têm quinze anos, e 17,6% têm 14 anos. Também o número de horas diárias de trabalho foi analisado, sendo a percentagem mais elevada a relativa às crianças que trabalham uma a três horas por dia (43,3%). (dados só do continente)

Três anos depois (em 2001), este inquérito voltou a ser aplicado, revelando que o número de menores com actividade económica havia passado para os **46.717**, dos quais 40.001 eram trabalhadores familiares não remunerados. Do total de crianças com actividade económica, 86,2% frequentavam regularmente a escola, 26,7% dos inquiridos que declararam trabalhar tinham quinze anos, e 18,5% tinham 14 anos. O número de horas de trabalho diário é reduzido para a maior parte dos menores, verificando-se de 1998 para 2001, uma diminuição do número de horas que os menores trabalham por dia. Assim, se entende o aumento de 14,4% do número de crianças que trabalham uma a três horas por dia. (dados só do continente)

Apesar deste ligeiro aumento do número de menores com actividade económica, verificou-se que a principal diferença verificada em 3 anos foi a significativa diminuição do número de menores a trabalhar por conta de outrem, a diminuição do número de horas de trabalho diário e o aumento da frequência escolar por parte das crianças trabalhadoras. A responsabilidade do estudo de 2001 coube ao SIETI - Sistema de Informação Estatística sobre Trabalho Infantil em colaboração com a OIT, através do SIMPOC, que realizou e analisou os dados do segundo inquérito, de acordo com os mesmos critérios do de 1998.

- **Lei da Adopção** (Lei nº 31/2003 de 22 de Agosto) - institui novas regras para agilizar o processo de adopção.

A adopção constitui o instituto que visa proporcionar às crianças desprovidas de meio familiar o desenvolvimento pleno e harmonioso da sua personalidade num ambiente de amor e compreensão, através da sua integração numa nova família. Quando a família biológica é ausente ou apresenta disfuncionalidades que comprometem o estabelecimento de uma relação afectiva gratificante e securizante

Pobreza infantil

com a criança, impõe a Constituição que se salvasse o superior interesse da criança, particularmente através da adopção. Esta concepção da adopção corresponde àquela que está plasmada em importantes instrumentos jurídicos internacionais como a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção Europeia em Matéria de Adopção de Crianças. Se, atento o primado da família biológica, há efectivamente que apoiar as famílias disfuncionais, quando se vislumbra a possibilidade destas reencontrarem o equilíbrio, situações há em que tal não é viável, ou pelo menos não o é em tempo útil para a criança, devendo em tais situações encetar-se firme e atempadamente o caminho da adopção.

A questão do tempo assume relevo também para os adoptantes, na medida em que estes idealizam a vivência de uma parentalidade plena, desejando por isso acolher crianças de tenra idade, de forma a poderem acompanhar todo o seu crescimento e a permitir a criação de laços afectivos desde muito cedo. O instituto da adopção já sofreu três grandes modificações, desde que foi consagrado no actual Código Civil, operadas pelos Decretos-Lei n.ºs 496/77, de 25 de Novembro, 185/93, de 22 de Maio, e 120/98, de 8 de Maio, que visaram a adequação do instituto à realidade, no sentido de assegurar um desenvolvimento pleno e harmonioso às crianças desprovidas de meio familiar.

- Proibição dos castigos corporais a crianças, através da revisão do Código Penal, que expressamente consagra, pela primeira vez no seu artigo 152 esta medida de protecção das crianças. (Lei 59/2007 de 4 de Setembro).
- A pobreza infantil torna-se em Portugal uma prioridade política a partir do primeiro **Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI 2001-2003)**. Neste documento pode ler-se:” caminhar para a eliminação da exclusão social que afecta as crianças e proporcionar-lhes todas as oportunidades para uma integração social bem sucedida” no âmbito do Objectivo 3. Nesta primeira geração do PNAI encontrava-se descrita uma meta muito ambiciosa – erradicar a pobreza até 2010. Na segunda geração do **PNAI**

Pobreza infantil

(2003-2005) já é dito de outra forma: “reduzir fortemente a pobreza infantil até 2010”. Este aparente retrocesso verificado no texto do PNAI é acompanhado pela falta de medidas concretas que favoreçam o alcance deste objectivo – a redução da pobreza infantil.

- No **PNAI 2006-2008** define como prioridade política a pobreza infantil – na prioridade 1 – combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania. No entanto, neste PNAI não é estabelecida uma meta quantificada e o termo “erradicação” da pobreza infantil é substituído por “combate” à pobreza infantil. Na prioridade 1 as metas quantificáveis relacionadas com a pobreza infantil incluem: a protecção social de famílias monoparentais; o aumento da capacidade das creches e a desinstitucionalização das crianças e jovens. Pela análise deste PNAI verificamos que, apesar do esforço para integrar diferentes medidas de política com vista a combater o problema da pobreza infantil, consideramos que falta uma abordagem mais universal e preventiva do fenómeno. A maior parte das medidas inscritas no PNAI têm como foco grupos específicos, nomeadamente crianças em risco, crianças institucionalizadas ou crianças provenientes de famílias monoparentais. Importa pensar em medidas que sejam mais abrangentes e procurem prevenir o fenómeno da pobreza infantil, que em Portugal revela números alarmantes e que passam por intervenções inter-sectoriais e pela necessária articulação entre as diferentes áreas da governação, nomeadamente a educação, a saúde, a habitação, o emprego. O desenvolvimento de uma política de *mainstreaming* nesta área é fundamental, implicando o envolvimento dos diferentes ministérios. De acordo com a opinião de Isabel Baptista²⁹, perita da Comissão Europeia que elaborou um relatório em Maio de 2007 sobre a situação social das crianças em Portugal não existe em Portugal uma política da infância.
- No **Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010** mantém-se como objectivo político prioritário: combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania. É referido neste documento que o

²⁹ Baptista, Isabel, Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children – a study of national policies, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Maio, 2007.

Pobreza infantil

combate à pobreza infantil passa por desenvolver iniciativas preventivas face aos maiores risco de pobreza e empobrecimento das crianças e dois respectivos colectivos familiares e/ou territoriais. As medidas previstas contemplam a protecção social, benefícios fiscais, acção social escolar, equipamentos sociais.

Página | 49

- Pelo Decreto-Lei n.º 155/2006, de 7 de Agosto, foi criada a **Comissão para a Promoção de Políticas de Família e o Conselho Consultivo das Famílias**, visando assegurar a intervenção dos vários ministérios e dos vários representantes de entidades não governamentais no processo de avaliação, concepção e aplicação das medidas políticas com impacto nas famílias.

Compete ao **Conselho Consultivo das Famílias** emitir pareceres e recomendações com o objectivo de:

1. Contribuir para a avaliação das políticas e medidas em vigor com impacte nos assuntos da família e identificação das necessidades específicas existentes;
 2. Pronunciar-se sobre medidas e acções que visem a melhoria da protecção e o apoio às famílias;
 3. Colaborar na concretização da política definida com impacte nas famílias;
 4. Facultar informações na área da família de que tenham conhecimento através das entidades que representam.
- A **Iniciativa para a Infância e Adolescência (INIA)** é uma iniciativa do Governo que visa a definição de um plano de acção que garanta o respeito pela universalidade dos direitos das crianças. O plano de acção irá definir as grandes linhas estratégicas de intervenção comuns às áreas e sectores, públicos e privados, que convergem para o processo de desenvolvimento e socialização da criança, desde que nasce até atingir a idade adulta. A INIA visa igualmente a mobilização e a construção de uma cultura de cooperação e articulação entre as instituições e a sociedade civil responsáveis e comprometidas com a defesa dos direitos da criança. Com a INIA pretende-se também dar seguimento a instrumentos jurídicos e a medidas de política nacionais relativas às crianças e aos adolescentes, bem como honrar compromissos internacionais do Estado. No primeiro grupo incluem-se

Pobreza infantil

nomeadamente a **Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo**, Lei nº 147/99, de 1 de Setembro; a **Lei Tutelar Educativa**, Lei nº 166/99, de 14 de Setembro; o **Plano Nacional de Acção para Inclusão 2006/08**, PNAI – e o **Programa do XVII Governo Constitucional**.

Medidas de política para a infância em Portugal na área da segurança social³⁰

I – Promover a cidadania activa e a inclusão social

Medidas/programas:

- 1- Programa Nascer Cidadão – programa que visa promover o registo de nascimento das crianças nas unidades de saúde logo após o nascimento, a inscrição na Segurança Social e no Serviço Nacional de Saúde e o despiste de situações de risco.
- 2- PROGRIDE – visa promover o desenvolvimento de projectos direccionados para territórios onde a gravidade dos fenómenos de pobreza e exclusão social justificam intervir prioritariamente e para grupos específicos nos quais se encontram as crianças
- 3- Escolhas – tem por finalidade a promoção da inclusão social de crianças e jovens oriundos de contextos sócio-económicos desfavorecidos e problemáticos.
- 4- Contratos Locais de Desenvolvimento Social – visam promover a inclusão social dos cidadãos de forma multisectorial e integrada.
- 5- Rendimento Social de Inserção

II – Incentivar a natalidade e apoiar as famílias com mais filhos

³⁰ Instituto da Segurança Social, I.P, *Políticas para a Infância em Portugal na área da Segurança Social*, Lisboa, Setembro de 2007

Pobreza infantil

- 1- Abono de família pré-natal
- 2- Majoração do abono de família após o nascimento do 2º filho e seguintes

III – Promover a conciliação da vida profissional e familiar

- 1- Creches
- 2- Amas e creches familiares
- 3- Educação pré-escolar
- 4- Centro de Actividades de Tempos Livres
- 5- Modelo de financiamento directo às famílias
- 6- Programa de intervenção precoce

IV – Apoiar as famílias no exercício das funções parentais

- 1- Programa de formação em parentalidade positiva
- 2- Programa de formação para as famílias com maior vulnerabilidade
- 3- Apoio económico às famílias
- 4- Centro de apoio familiar e aconselhamento parental
- 5- Criminalização dos castigos corporais

V – Agilizar a adopção

- 1- Plano de intervenção Imediata
- 2- Lista Nacional de Adopção
- 3- Qualificação da intervenção técnica

VI – Promover a desinstitucionalização de crianças

1-Plano DOM (Desafios, Oportunidades e Mudança). Este Plano tem por objectivo melhorar a promoção de direitos e protecção das crianças e jovens que se encontram acolhidas nos lares com vista à sua desinstitucionalização após uma período de acolhimento que lhe deverá garantir a aquisição de uma educação para a cidadania e um sentido de identidade, autonomia e de segurança promotor de um desenvolvimento integral. Este Plano prevê a intervenção junto de Lares de Infância e Juventude através da celebração de protocolos com o Instituto da Segurança Social contemplando dois tipos de medidas:

Medida 1 – Dotação ou reforço das equipas técnicas pluridisciplinares

Medida 2 – Qualificação da intervenção e dos interventores.

Este Plano insere-se na Iniciativa para a Infância e Adolescência (INIA).

VII – Qualificar as respostas sociais

1- Gestão da qualidade das creches, lares de infância e juventude e centros de acolhimento temporário

VIII- Qualificar o sistema de protecção das crianças e jovens em perigo

1-aprofundamento do modelo centrado nas CPCJ

2-respostas integradas no Sistema de Acolhimento Institucional (Unidade de Emergência, Centro de Acolhimento Temporário, Lar de Infância e Juventude, Apartamento de Autonomização, famílias de acolhimento

Pobreza infantil

4. Para uma estratégia de combate à pobreza infantil em Portugal - Recomendações

Neste capítulo, o Grupo de Trabalho propõe uma estratégia de combate à pobreza infantil, contemplando as seguintes recomendações:

1. A pobreza infantil não é dissociável da pobreza em geral. São os factores estruturais ligados à desigualdade da distribuição de rendimentos que arrastam alguns sectores populacionais para situações de privação e carência e que condicionam e constroem o acesso aos direitos básicos. As crianças em situação de pobreza incluem-se nesses sectores populacionais. No entanto, os efeitos geracionais dos factores de pobreza são quantitativa e qualitativamente diferenciados. Assim, apesar da taxa de pobreza global da população portuguesa ter diminuído nos últimos anos, a percentagem de crianças portuguesas em situação de pobreza aumentou. **O combate à pobreza infantil, insere-se, desde modo, na luta contra a pobreza, em geral, mas tem especificidades próprias** decorrentes das características que a pobreza infantil possui.
2. Apesar da pobreza ser geralmente considerada a partir de um indicador económico sobre a distribuição do rendimento médio *per capita* (em situação de pobreza estaria a população com menos 50% ou 60% do rendimento médio *per capita*, conforme o tipo de cálculo), a especificidade da pobreza infantil exige a consideração de um conjunto agregado de factores associados a índices de conforto. Deste modo, segundo um estudo datado de Maio de 2007, produzido por Isabel Baptista (CESIS), sob a égide da Comissão Europeia intitulado: “Combater a pobreza infantil e a promoção da inclusão social das crianças” existem em Portugal 3 dimensões particularmente importantes relativamente à privação das crianças em Portugal: bem-estar material, educação e habitação. As principais conclusões que se retiram destas 3 dimensões – resultando de diferentes fontes, reforçam os grandes desafios que afectam o bem-estar das crianças em Portugal. A situação material das crianças está directamente relacionada com a situação económica do contexto familiar da criança (pobreza monetária, privação e desemprego dos pais). A pobreza em Portugal

Pobreza infantil

- a sua incidência, persistência e as suas consequências e impacto, quer nas crianças, quer nos adultos - está claramente relacionada com problemas estruturais de natureza económica e social e só poderá ser adequadamente combatida se forem implementadas estratégias coerentes e estruturais.

Também o estudo dirigido por Amélia Bastos (2008) procura uma definição de pobreza infantil que tem uma dimensão holística e integrada, considerando como indicadores: o rendimento económico do agregado familiar; o acesso à educação; as condições de saúde; as condições de habitação; as oportunidades de inserção social.

O combate à pobreza infantil exige políticas redistributivas, mas não se reduz a essas políticas, dado que se exprime na produção de condições sociais inclusivas, em múltiplos domínios de intervenção.

3. A intensidade e a extensão da pobreza em Portugal exigem que sejam tomadas medidas que não só aliviem os problemas imediatos (medidas paliativas), mas sobretudo medidas de carácter estrutural. Isto significa que **as acções a empreender devem centrar-se nos factores sociais que promovem a pobreza infantil**. Particular destaque merecem, neste domínio, as políticas de combate às desigualdades sociais. Mas exprimem-se, especificamente, em medidas promotoras de transferências sociais para o combate à pobreza extrema, em acções de promoção do emprego e da empregabilidade, em intervenções correctoras da espacialização das desigualdades, por meio de políticas de organização territorial que evitem segregações étnicas ou de rendimento social, em medidas de política social adequadas, pertinentes, atentas às diferenças e orientadas para o exercício de uma cidadania plena.

Algumas das medidas necessárias têm uma dimensão remediativa e compensatória. Mas não se esgotam nessa dimensão, exactamente porque têm efeitos estruturantes. Ao assumirem esse carácter, igualmente incorporam uma dimensão preventiva da pobreza infantil.

A pobreza infantil e o seu combate é o resultado de interacções complexas entre as estruturas familiares, condições do mercado de trabalho, apoios governamentais e outros factores. As políticas mais bem sucedidas são aquelas que atacam a pobreza infantil

Pobreza infantil

em múltiplas frentes. Os países mais bem sucedidos são aqueles que combinaram uma abordagem universal (são distribuídos a todas as famílias e normalmente dependem do seu tamanho) com medidas dirigidas aos mais vulneráveis (de baixos rendimentos, famílias monoparentais, famílias alargadas, famílias com crianças deficientes, etc.)

Página | 56

4. A intervenção social carece de meios de diagnóstico que sejam adequados e eficazes. A situação da infância em Portugal, apesar dos significativos avanços do trabalho científico sobre os mundos sociais e culturais das crianças na última década, não tem, no entanto, nenhum espaço institucional de análise permanente e continuada. Desde a extinção da Comissão Nacional para os Direitos da Criança que em Portugal não se realizam estudos sobre o estado de aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança e, em geral, não existem dispositivos de análise e monitorização das políticas públicas com impacto nas crianças. Apesar da gravidade dos indicadores da crise social da infância (expressa em processos que ganharam grande mediatização, mas igualmente visível em fenómenos como o já aludido aumento percentual da pobreza infantil) e malgrado a insistente reclamação por diversos intervenientes (veja-se, a título de exemplo, o Relatório da Casa Pia de Lisboa), não existe um observatório sobre a infância em Portugal. **O combate à pobreza infantil exige um dispositivo institucional de diagnóstico, estudo e monitorização das políticas públicas para a infância.**
5. É imperioso que as questões da infância sejam assumidas com mais ambição e compromisso pelas instâncias decisoras. Sendo certo que a taxa de natalidade em Portugal tem vindo a descer de forma acentuada e que diminuiu globalmente em cerca de um milhão o número de crianças (0 aos 18 anos) nas últimas duas décadas, importa não só apostar em medidas de incentivo à natalidade como investir no cuidado e educação das crianças e no desenvolvimento de uma sociedade de bem-estar para as nossas crianças que permita o seu crescimento harmonioso fora do ciclo da pobreza.
É neste quadro que **faz sentido definir genericamente uma estratégia para a infância em Portugal**, como fizeram outros países, com expressivos resultados (ver, por exemplo, o caso da Irlanda ou todos os países escandinavos). O combate à pobreza infantil

será bem sucedido apenas quando houver uma política verdadeiramente orientada para o bem-estar social promotor dos direitos da criança.

Do mesmo modo, uma política efectiva de combate à pobreza infantil faz sentido no quadro de uma articulação integrada das várias acções sectoriais, isto é, de uma política integrada para a infância. O tão falado *mainstreaming* no combate à pobreza infantil está ainda muito longe de ser conseguido. Este é um problema social que deveria ser encarado por todos os ministérios e deveria ser implementado um Plano de Intervenção específica de forma a responsabilizar as diferentes áreas de intervenção (saúde, educação, acção social, finanças, emprego, etc.). Importa, pois, promover uma intervenção integrada e coordenada.

6. **Uma política integrada para a infância não pode ignorar a dimensão da participação das crianças.** Referenciados na Convenção sobre os Direitos da Criança pela primeira vez, multiplamente invocados em sucessivos relatórios, estudos e recomendações da UNICEF, mobilizadores de vastas campanhas e iniciativas de organizações internacionais promotoras dos direitos da criança, os direitos de participação da criança têm sido pouco debatidos e ainda menos regulados no espaço público em Portugal. No entanto, em torno da participação (com expressão jurídica e nas práticas sociais) se exprime a concepção moderna da criança como ser social pleno. A cidadania da infância, expressão que os movimentos pelos direitos da criança têm proclamado na esteira da Convenção, só faz sentido com o envolvimento das crianças e a mobilização da sua opinião e capacidade de decisão nos assuntos que lhe dizem respeito, atentos os seus níveis de desenvolvimento. Por maioria de razão, no combate à pobreza infantil, a participação infantil não pode ser secundarizada. Esta dimensão é fundamental na concepção de projectos específicos, mas exprime-se igualmente no funcionamento das instituições e no trabalho de diagnóstico e estudo, onde a voz das crianças não pode ser ignorada ou silenciada. Durante a infância as crianças podem aprender a participar no seu mundo e a contribuir para ele com a sua criatividade, sensibilidade e espírito crítico. Dessa forma podemos contar com cidadãos emancipados, autênticos na interacção que estabelecem com o mundo, emocionalmente saudáveis, com uma atitude fortemente exploratória, respeitando o homem e tudo o que o rodeia.

7. **Uma estratégia de combate à pobreza infantil não pode negligenciar a acção das instituições públicas e das organizações sociais, especialmente as ONG e IPSS, que intervêm no tecido social junto de crianças.** Não apenas as parcerias institucionais entre o Estado e as instituições e organizações sociais são decisivas para garantir os efeitos continuados de políticas integradas, inclusivas e estruturantes, como o facto de essas instituições realizarem um trabalho de intervenção de proximidade com crianças exige uma adequada orientação, que supere a prevalência de práticas assistencialistas e garanta uma afectação de recursos com verdadeiros efeitos multiplicadores. Em especial, a questão da **institucionalização das crianças** deve ser considerada como uma área prioritária, devendo ser efectuado um trabalho de avaliação e também de qualificação dos serviços neste domínio. É importante garantir que os investimentos que são feitos neste domínio são adequados e favorecem o bem-estar e a inclusão das crianças, garantindo uma maior equidade de todas as crianças e jovens em acolhimento institucional no acesso à saúde, educação, família, formação cívica, participação e integração social. Segundo dados do Relatório de Caracterização das Crianças e Jovens em situação de Acolhimento em 2007 (Plano de Intervenção Imediata, Instituto da Segurança Social), 11.362 crianças e jovens acolhidos em ambientes estranhos ao seu meio familiar natural. A maior parte encontra-se em Acolhimento Institucional: (63% - 7079) em Lar de Infância e Juventude e 17% (1843) em Centros de Acolhimento Temporário.
- Mais globalmente, a intervenção no contexto institucional e no domínio das organizações que actuam com crianças deve ser sempre subordinado a uma lógica de inclusão, de promoção dos direitos da criança, da mobilização da participação infantil e de produção de efeitos estruturantes na promoção do bem-estar para todas as crianças.
- O acolhimento institucional deverá assumir um carácter transitório e pelo tempo estritamente necessário à resolução dos problemas que motivaram a institucionalização da criança ou na sua inviabilidade à definição de um projecto de vida que deve sempre passar em primeira instância pela colocação em ambiente familiar, seja na família biológica seja numa família adoptiva. Efectivamente a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (Lei 147/99 de 1 de Setembro) estabelece que relativamente ao acolhimento institucional este deverá assumir um carácter temporário, devendo a medida ser revista todos os seis meses

relativamente a cada criança. No entanto, muitas vezes os prazos estabelecidos por lei não são cumpridos, tanto no que respeita à definição dos projectos de vida das crianças e jovens acolhidas como à revisão obrigatória das medidas. Não raras vezes verifica-se que estas crianças, depois de protegidas do perigo mais imediato são simplesmente “depositadas” e esquecidas pela sociedade em geral e pelo Estado. Verifica-se ainda no universo das instituições de acolhimento de crianças que muitas não possuem equipas técnicas multidisciplinares e apesar do trabalho desenvolvido agora pelo Plano DOM. É urgente que exista um organismo governamental ou para-governamental que avalie e monitorize o cumprimento da lei e que desenvolva um trabalho de proximidade junto das instituições que trabalham com estes públicos para que progressivamente se caminhe para um modelo que privilegie um acolhimento de pequena dimensão e o mais curto possível.

8. As respostas sociais no domínio da intervenção familiar e infantil devem assentar em estruturas de articulação que poderão ser simplesmente grupos de acção local até a utilização de plataformas *on-line* de partilha de informações e de definição de estratégias comuns e articuladas. É necessário adaptar e inovar as respostas na definição de novas estratégias e mecanismos de intervenção. Neste sentido é necessário também a mudança de paradigma de uma lógica comunitária, de envolvimento e co-responsabilização de todos os parceiros sociais e públicos.

É urgente a criação de respostas especializadas na intervenção com as crianças e jovens, especializar e diminuir o número de crianças acolhidas por entidade é fundamental para a melhoria da resposta. Formar e qualificar é também um imperativo à melhoria das respostas de luta às diferentes dimensões do conceito de pobreza infantil.

Proporcionar uma intervenção positiva, assente nas potencialidades e capacidades das crianças e jovens é estabelecer uma ponte com o futuro, é estimular os desejos e os sonhos, é contribuir para uma realidade ambicionada.

A inovação social e a criatividade na procura de soluções constituem um desafio das instituições e nas comunidades, onde a co-responsabilização e o envolvimento de diferentes actores é um percurso evolutivo na procura de novas soluções para os novos desafios.

Pobreza infantil

9 – **Aconselhamento parental.** De forma a criar um bom ambiente para as crianças importa apoiar as famílias no seu papel de pais. Muitos países já apoiam programas ao nível do aconselhamento parental.

10 – A importância da **educação pré-escolar** na redução das desigualdades sociais. A educação pré-escolar é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da acção educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita cooperação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário.

Na última década em Portugal assistiu-se a uma valorização do estatuto da educação de infância. Registou-se uma significativa aproximação das taxas de “pré-escolarização” às praticadas na União Europeia, tendo-se garantido mediante os pressupostos da Lei-Quadro da Educação Pré-escolar (Lei nº 5/97 de 10 de Fevereiro) que esta passasse a ser “a primeira etapa da educação básica, num processo de educação ao longo da vida”. O objectivo do então criado Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar (1996) consistiu em garantir a frequência a todas as crianças de 5 anos de idade e a 75% das crianças de 3 e 4 anos, alargando a rede a mais 46 000 no período de 2000-2006. No Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010 está estabelecido como meta o “alargamento, desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos sociais em Portugal continental com criação de novos lugares em respostas sociais nas áreas da infância em linha com o compromisso de Barcelona (33%)”. Está ainda previsto “o aumento do número de creches a funcionar num horário superior a 11 horas diárias”. Num país como Portugal onde a pobreza e a exclusão social são fenómenos muito recorrentes o crescimento do subsistema de educação pré-escolar constitui um factor muito relevante. No entanto, há que referir que em Portugal a prioridade política continua a ser a educação a partir dos 3 anos de idade, deixando de fora o grupo etário dos 0 aos 3 anos.

Pobreza infantil

Teresa Vasconcelos³¹ defende um conceito de educação de infância dos 0 aos 12 anos, que pressupõe qualidade educativa e intencionalidade pedagógica que considera poder ser decisivo para diminuir o insucesso educativo e prevenir o abandono escolar, assim como colmatar a exclusão social e os problemas avolumados de delinquência infantil e juvenil. Esta autora defende uma educação de infância em interface com as políticas sociais, ligada à comunidade, à educação de adultos, ao combate à exclusão social, à qualificação da população activa, à criação de redes de suporte às famílias e ao desenvolvimento local,

11 - Uma política de **intervenção precoce** para as crianças em risco ambiental. Os serviços e políticas de Intervenção Precoce destinam-se a três grupos de crianças: crianças com problemáticas estabelecidas, crianças com atraso de desenvolvimento e crianças que apresentam factores de risco de desenvolvimento. Os serviços providenciados a crianças de risco ambiental reflectem uma estratégia de prevenção primária que tem como objectivo reduzir o número de crianças que só tardiamente poderiam ser identificadas como crianças com atraso de desenvolvimento. A elegibilidade para serviços de Intervenção Precoce na categoria de risco (biológico ou ambiental), factores esses que podem interferir com os cuidados, a saúde ou o desenvolvimento da criança. Sabemos também que as crianças de risco ambiental que por decisões políticas e económicas ficam sem os apoios de Intervenção Precoce, apesar de nascerem intactas do ponto de vista do desenvolvimento, apresentam atrasos significativos ao fim de um ano de vida, numa ou mais áreas do desenvolvimento. A conceptualização contemporânea dos serviços e práticas de IP assenta numa perspectiva sistémica, ecológica e centrada na família. O enquadramento conceptual de desenvolvimento sobre o qual assenta a IP inclui a compreensão dos padrões de interacção familiar, tais como as transacções pais-criança, as experiências proporcionadas às crianças pela família bem como a salvaguarda das suas condições de saúde e segurança e da influência destes sobre o desenvolvimento. Neste sentido o papel da IP é o de trabalhar com as famílias para as ajudar a responder às suas necessidades de informação, a providenciar apoios e serviços, a ajudar a minimizar o stress interpessoal, a ajudar a lidar com as questões financeiras e de recursos que podem perturbar o seu funcionamento, tornando-as assim mais competentes e fazendo com que se sintam mais confiantes nos seus papéis parentais. O

³¹ Vasconcelos, Teresa, Educação de infância e promoção da coesão social, "A Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos",

Pobreza infantil

atendimento a famílias pobres insere-se nos critérios de elegibilidade de risco ambiental até aqui referidos, mas apesar de não podermos considerar a pobreza como um critério único sabemos que infelizmente ela se encontra associada a um conjunto de factores de risco que conduzem as crianças que se desenvolvem nesses meios a uma vulnerabilidade à qual não podemos ser indiferentes, sobretudo se soubermos do ponto de vista científica e empírico que a intervenção faz a diferença.

12- A **Escola** é um poderoso meio de prevenção social. Pensar a criança como aprendiz activo significa reconhecer a sua necessidade incessante de novas experiências e importa assegurar que as escolas sejam locais seguros, estimulantes e motivantes, de construção de conhecimentos significativos. Nas crianças mais pequenas o brincar é uma forma de aprendizagem e os educadores sensíveis e conhecedores podem, através do que providenciam para as crianças, de interacções e intervenções estimulantes no brincar das crianças assegurar aprendizagens curriculares.

Pais e profissionais da infância sabem que o bem-estar emocional, o desenvolvimento e a aprendizagem da criança têm lugar no contexto de importantes relações interpessoais e que a melhor forma de ajudar crianças a crescerem curiosas, confiantes é fornecer-lhes cuidados e serviços consistentes e sensíveis, estimulantes e promotores de autonomia. Sabemos que uma das influências mais destrutivas do desenvolvimento da criança é a imprevisibilidade, a discórdia, um ambiente triste, pouco responsivo e pouco atento. Se boas experiências têm efeitos positivos no desenvolvimento da criança experiências negativas como depressão materna, toxicoddependência, institucionalização, lares caóticos, cuidados negligentes ou abusivos, pobreza, ...associam-se comumente a níveis mais elevados de problemas comportamentais e de aprendizagem. Aspirar a sistemas de educação e cuidados para a infância que apoiem amplas aprendizagens, a participação e a democracia, apoiados no espírito da Convenção dos Direitos da Criança, constitui um instrumento decisivo de luta contra a pobreza. A escola não pode tudo, mas o seu papel é insubstituível na construção do bem-estar da criança.

Pobreza infantil

Pobreza infantil

Bibliografia

ALVES, Sandra Nunes, *Filhos da Madrugada. Percursos de Adolescentes em Lares de Infância e Juventude*, Lisboa, Universidade Técnica, 2007.

BAPTISTA, Isabel, *Tacking child poverty and promoting the social inclusion of children, a study of national policies*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Maio, 2007.

BASTOS, Amélia, *et al, Um olhar sobre a pobreza infantil: análise das condições de vida das crianças*, Coimbra, Edições Almedina, 2008.

BASTOS, Amélia; Nunes, Francisco, *Child Poverty in Portugal – dimensions and dynamics*, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Maio, 2007.

BASTOS, Amélia; Machado, Carla, *Child Poverty – a multidimensional measurement*, Lisboa, Maio, 2008.

CANHA, Jeni, *Criança Maltratada*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA, *Rumo a uma Estratégia da EU sobre os direitos da criança*, Bruxelas, Julho de 2006 (Comunicação da Comissão).

EUROCHILD, *A child rights approach to child poverty, discussion paper*, Setembro 2007.

EUROPEAN COMMISSION, *Joint Report on Social Protection and social Inclusion – 2007*, SEC(2007) 329

Pobreza infantil

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P, *Políticas para a Infância em Portugal na área da Segurança Social, Lisboa, Setembro de 2007*

Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2006.

Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social 2008-2010, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2008

Conselho Nacional de Educação. Relatório do Estudo “A Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos”, 2009

REIS, Raquel Candeias Teixeira, *Participação Social da infância*.

SARMENTO, Manuel, “O que cabe na mão... Proposições sobre políticas integradas para a infância”, in D. Rodrigues (org.), *Perspectivas sobre a Inclusão: da educação à Sociedade*, Porto, Editora, 2003, pp.73-85).

SARMENTO, Manuel, “Os olhares da Sociedade Portuguesa sobre a Criança (dimensão sociológica)”, in Alarcão, Isabel (dir.), *Educação dos 0 aos 12 anos*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação (no prelo).

SARMENTO, Manuel, FERNANDES, Natália, TOMÁS, Catarina, “Políticas Públicas e Participação Infantil”, in *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 25, 2007.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE, *Child Poverty and well-being in the EU Current status and way forward*, European Commission, January, 2008.

THOMAS, Philippa, *Ending child poverty and securing child rights: the role of social protection* – a briefing paper, Outubro, 2005.

Pobreza infantil

UNICEF, Centro de Pesquisa Innocenti, *Pobreza Infantil nos países ricos 2005*, Report Card nº 6, 2005.

BRADSHAW, Jonathan, HOELSCHER, Petra, RICHARDSON, Dominic, *An index of Child Well-being in the European Union*, University of York, Social Policy Research Unit., 2006.

FRAZER, Hugh, MARLIER, Eric, *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU,: Key Lessons*, European Commission, 2007.

HIRSCH, Donald, *Estimating the cost of child poverty*, Joseph Rowntree Foundation, 2008.

Movimento Esperança Portugal, *As Crianças primeiro! Perfis de Exclusão. Propostas de Inclusão*, Dezembro 2008

Pobreza infantil

Webgrafia

- <http://www.apfn.com.pt>
- <http://ec.europa.eu>
- <http://www.cnpcjr.pt>
- <http://iacrianca.pt>
- <http://www.unicef.pt>
- <http://iec.uminho.pt>
- <http://www.mtss.gov.pt>
- <http://www.confap.pt>
- <http://www.peti.gov.pt>
- <http://inia.gov.pt>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- <http://eurochild>
- <http://ine.pt>
- <http://www.apfn.com.pt>
- <http://confap.pt>