



Comissão de Segurança Social e Trabalho

**Parecer da Comissão de Segurança
Social e Trabalho**

Proposta de Lei n.º 139/XII/2.ª (ALRAM)

Criação do Observatório da Criança

Autora: Deputada

Mariana Aiveca



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

- I. Nota Introdutória**
- II. Considerandos**
- III. Opinião da Deputada Autora do Parecer**
- IV. Conclusões**
- V. Anexos**



Comissão de Segurança Social e Trabalho

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

A Proposta de Lei n.º 139/XII/2.^a, que propõe a Criação do Observatório da Criança, é uma iniciativa legislativa apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM). Tendo dado entrada no dia 16 de março de 2013 e sido admitida no dia 18 de março de 2013, a proposta de lei baixou, na generalidade, à Comissão de Segurança Social e Trabalho. A discussão, na generalidade, em plenário, foi agendada para o dia 29 de janeiro de 2015.

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente proposta de lei é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos dos artigos 167.º e 227.º da Constituição da República Portuguesa, da alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e do artigo 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, de acordo com o n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma. Respeita ainda os limites de iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto no artigo 120.º.

Verificada a conformidade da proposta de lei com a “Lei formulário” verifica-se que inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no



Comissão de Segurança Social e Trabalho

artigo 13.º Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto) e que cumpre com o previsto no n.º 2 do artigo 7.º da mesma lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto. Respeita também o disposto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR relativo à “Lei Travão”.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Considerações gerais: objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A proposta de lei em apreço prevê a criação do Observatório da Criança “como estrutura independente e sem personalidade jurídica, com os objetivos de acompanhar a atividade na defesa dos direitos da criança em Portugal e os problemas dos direitos fundamentais, com particular destaque para a pobreza infantil e de promover a defesa dos direitos da criança.”

A exposição de motivos refere que os “recentes indicadores sociais confirmam a crescente e indisfarçável gravidade dos problemas da pobreza junto das crianças no nosso país. Refere ainda que “os mais atuais estudos sobre a pobreza na europa confirmam que Portugal consta entre os países onde o risco de pobreza infantil é mais elevado.”

Acrescentando que esta é uma realidade que “reclama a nossa atenção e empenhamento. A pobreza infantil é um reflexo da precariedade económica que atinge as famílias. Mas é, fundamentalmente, um produto da economia e da sociedade, estando ligada á pobreza, aos fatores económicos e políticos, muito mais relevantes do que as características individuais dos pobres.”



Comissão de Segurança Social e Trabalho

A necessidade de recolha e análise de dados é uma das razões pelas quais é proposta a criação do Observatório da Criança, de forma a permitir "realizar um continuado acompanhamento dos processos de evolução social, estudar o impacto social para as crianças de algumas políticas e avaliar as consequências das opções de desenvolvimento. Deverá congregar as diferentes instituições, movimentos e parceiros sociais, favorecer a sistematização de um diálogo e de articulação interinstitucional, assim como a concertação de estratégias que permitam rentabilizar os recursos já existentes e apresenta novas soluções para os problemas sociais da infância."

A Proposta de Lei é constituída por oito artigos, que incluem, para além da definição do objeto e da entrada em vigor, a descrição das funções, composição, direção, tutela, instalações e regulamentação do Observatório proposto.

2. Enquadramento

A Nota Técnica disponibilizada pelos serviços da Assembleia da República, que ora se anexa, descreve com profundidade o respetivo enquadramento legal e os antecedentes legislativos, apresentando ainda um enquadramento de âmbito comunitário e internacional, bem como um relevante enquadramento doutrinário/bibliográfico.

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do Parecer sublinha a sua concordância em termos genéricos com a proposta de criação de um Observatório que aprofunde os instrumentos de combate à pobreza infantil.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Em Portugal, mais de um quarto da população até aos 17 anos está em risco de pobreza. Os sucessivos cortes nos apoios sociais às famílias e às populações carenciadas, entre eles no abono de família, na ação social escolar, no subsídio de desemprego e no RSI têm colocado abaixo do limiar da pobreza um maior número de famílias, sendo as crianças as mais vulneráveis ao risco de pobreza.

Justifica-se, desta forma, a criação de todos os meios que permitam saber com precisão o impacto das políticas de austeridade no aumento da pobreza infantil.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui no seguinte sentido:

- A) A Proposta de Lei n.º 139/XII/2.ª (ALRAM) propõe a *Criação do Observatório da Criança*;
- B) A presente iniciativa foi apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto nos artigos 167.º e 227.º da Constituição e 118.º e 119.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei, tendo sido assinada pelo Presidente da ALRAM, em observância do disposto no n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.
- C) A presente iniciativa legislativa, apresentada pela ALRAM, reúne todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

PARTE V- ANEXOS

Em conformidade com o disposto no artigo 113.º do Regimento da Assembleia da República, anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

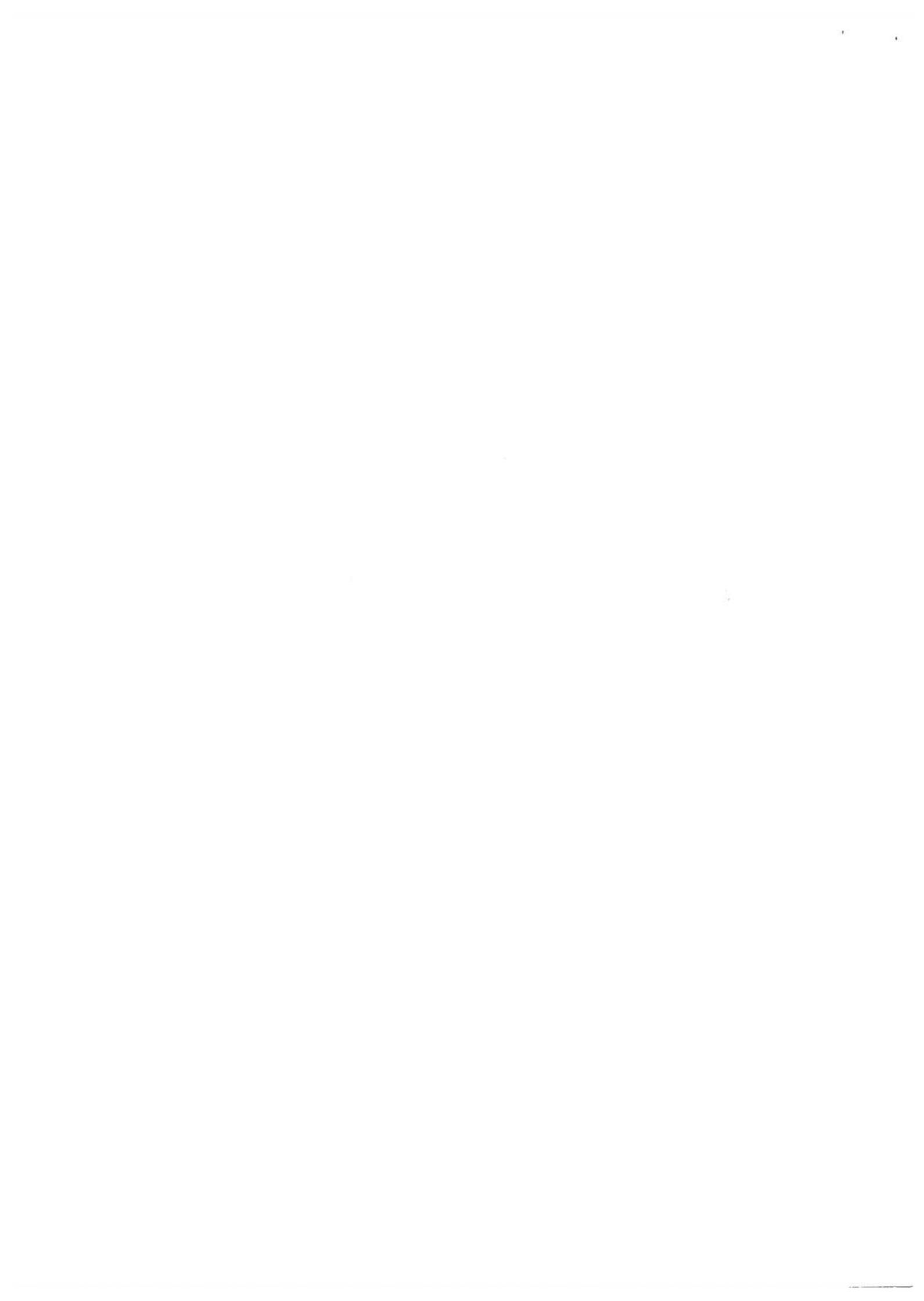
Palácio de São Bento, em 27 de janeiro de 2015.

A Deputada Autora do Parecer

(Mariana Aiveca)

O Presidente da Comissão

(José Manuel Canavarro)



Proposta de Lei n.º 139/XII/2.ª

Criação do Observatório da Criança (ALRAM)

Data de admissão: 18 de abril de 2013

Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Paula Faria (BIB), Laura Costa (DAPLEN), Dalila Maulide e Maria Teresa Paulo (DILP).

Data: 3 de junho de 2013 (revista em 22 de janeiro de 2015).

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa em apreço, que propõe a Criação do Observatório da Criança, foi apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e, tendo dado entrada em 16/04/2013, foi admitida em 18/04/2013 e anunciada na sessão plenária desta mesma data. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, exarado igualmente a 18/04/2013, a proposta de lei baixou, na generalidade, à Comissão de Segurança Social e Trabalho, que na sua reunião de 24 de abril designou autora do parecer a Senhora Deputada Mariana Aiveca (BE). Naquele despacho, foi ainda determinada a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da CRP e do artigo 142.º do RAR.

A respetiva discussão, na generalidade, em Plenário foi agendada¹ para o dia 29 de janeiro de 2015.

De acordo com a respetiva exposição de motivos:

“A necessidade de criação do ‘Observatório da Criança’ está, desde logo, patente na insuficiência de dados, em alguns casos a inexistência, quanto às situações das crianças pobres e tendo em conta as especificidades da situação nacional. Por isso, o “Observatório da Criança” deverá ser considerado como prioritário para o desenvolvimento humano e social, e como forma de atender às crianças privadas de direitos fundamentais.

A criação do ‘Observatório da Criança’ dará corpo a uma das responsabilidades do Estado nos seus deveres de solidariedade ativa e propositiva face aos problemas da Criança e tudo quanto se reporta à exigência de acompanhamento, análise e definição de medidas adequadas à evolução de fenómenos sociais.

A perspetivação do ‘Observatório da Criança’ não será indiferente ao papel do Estado naqueles que são os seus deveres de contribuir para que se criem as condições de autonomia económica e social e a efetivação de direitos.

A criação de um ‘Observatório da Criança’ é perfeitamente justificada, pois assim, poderemos realizar um continuado acompanhamento dos processos de evolução social, estudar o impacto social para as crianças de algumas políticas e avaliar as consequências das opções de desenvolvimento. Deverá congregar as diferentes instituições, movimentos e parceiros sociais, favorecer a sistematização de um diálogo e de articulação interinstitucional, assim como a concertação de estratégias que permitam rentabilizar os recursos já existentes e apresentar novas soluções para os problemas sociais da Infância.”

A proposta de lei tem oito artigos. O artigo 1.º prevê a criação do Observatório da Criança como estrutura independente e sem personalidade jurídica, com os objetivos de acompanhar a atividade na defesa dos direitos da criança em Portugal e os problemas de violação dos direitos fundamentais, com particular destaque para a pobreza infantil e de promover a defesa dos direitos da criança; o artigo 2.º elenca as respetivas funções; o artigo 3.º a composição; o artigo 4.º refere-se à direção; o artigo 5.º, sob a epígrafe Tutela, determina que o Observatório da

¹ Cfr. Conferência de Líderes de 21 de janeiro de 2015 (Reunião n.º 094).

Criança funciona em instalações próprias, sob tutela do Ministério responsável pelas políticas sociais, que lhe deverá atribuir os meios físicos, humanos e financeiros necessários ao seu funcionamento e inclui-lo no respetivo orçamento; o artigo 6.º estatui a instalação do Observatório da Criança 90 dias após a entrada em vigor da presente lei; o artigo 7.º define que o Governo regulamenta a presente lei no prazo de 60 dias e o artigo 8.º dispõe quanto à entrada em vigor.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República, bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em observância do disposto no n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

É, porém, de ressaltar que se levantam algumas dúvidas quanto ao rigoroso cumprimento dos objetivos subjacentes ao disposto no n.º 4 do artigo 167.º da CRP e no n.º 3 do artigo 120.º do RAR, que determinam que *"os projetos e as propostas de lei e de referendo definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa"*. Conforme escrevem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação a este artigo: *"A razão da proibição de repetição de projetos ou propostas rejeitados está seguramente no objetivo de evitar que a AR seja chamada a pronunciar-se de novo sobre soluções rejeitadas há pouco tempo, com a inevitável repetição da rejeição (dada a previsível permanência das mesmas razões) e consequente perda de tempo e descrédito parlamentar."*² Também Jorge Miranda e Rui Medeiros assim se pronunciam, na anotação ao artigo, concluindo que *"não interessa que, uma vez, o autor seja um (por exemplo, um Deputado) e, outra vez, seja outro, (o Governo ou outro Deputado), pois o órgão legislativo a que as iniciativas se dirigem é o mesmo e é este que delibera sobre elas"*, e acrescentando que *"o que conta é a identidade de sentidos*

² In Canotilho, J.J. Gomes & Moreira, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4ª Edição, Coimbra Editores, p. 351.

prescritivos, de normas que propõem sucessivamente (conquanto haja aparentes variações verbais); o que a Constituição proíbe é que a Assembleia venha a deliberar sobre um projeto ou proposta de lei com certo conteúdo normativo depois de já ter rejeitado, na mesma sessão legislativa, projeto ou proposta de idêntico conteúdo”³.

Com efeito, o articulado da presente proposta de lei parece apresentar muitas similitudes com o do [Projeto de Lei n.º 357/XII/2.ª \(PCP\) – Cria a Comissão Nacional dos Direitos das Crianças e Jovens](#), que foi rejeitado, na generalidade, na presente sessão legislativa, na reunião plenária de 12/04/2013. Na verdade, não obstante os títulos das iniciativas legislativas em causa serem diferentes, aparentam conteúdo semelhante. Compulsados os articulados de ambas as iniciativas, verifica-se que as diferenças que existem são relativamente:

- Ao objeto, delimitado no artigo 1.º, que, no caso da proposta de lei, define a entidade em causa como “*estrutura independente e sem personalidade jurídica*” e, para além de determinar que os seus objetivos são “*acompanhar a atividade na defesa dos direitos da criança em Portugal e os problemas de violação dos direitos fundamentais, com particular destaque para a pobreza infantil*”, como se refere igualmente no projeto de lei, acrescenta ainda “*promover a defesa dos direitos da criança*” na parte final; e

- À composição da estrutura, que, no caso da proposta de lei, acrescenta uma nova alínea ao elenco previsto no projeto de lei, fazendo incluir na composição “*dois representantes de cada uma das regiões autónomas nomeados, um pelo respetivo governo regional e outro pela respetiva assembleia legislativa.*”

Considerando que, do regime consagrado na presente iniciativa legislativa, parece resultar um aumento de despesas para o Estado, a mesma, ao determinar a sua entrada em vigor com a publicação do Orçamento do Estado posterior à sua publicação, acautela o princípio denominado “lei travão”, consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, que impede a apresentação de projetos de lei e de propostas de lei das assembleias legislativas das regiões autónomas que “*envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.*”

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “*as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*”. Porém, a presente proposta de lei não vem acompanhada de quaisquer documentos adicionais e não consta da exposição de motivos qualquer referência a eventuais consultas realizadas ou pedidos de parecer efetuados. No entanto, vem acompanhada de nota justificativa.

³ In Miranda, Jorge & Medeiros, Rui - Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editores, p. 559.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa criar o Observatório da Criança.

No que concerne à vigência, o artigo 8.º da proposta de lei determina que a lei “*entra em vigor após a publicação do Orçamento de Estado subsequente à sua publicação*”⁴, observando assim, por um lado, o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “*os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”, e respeitando, por outro lado, o disposto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR (“lei travão”), conforme já referido no ponto anterior.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O [artigo 69.º da Constituição da República Portuguesa \(CRP\)](#) dispõe o seguinte:

“Artigo 69.º

Infância

- 1. As crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições.*
- 2. O Estado assegura especial proteção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal.*
- 3. É proibido, nos termos da lei, o trabalho de menores em idade escolar.”*

Quanto a esta matéria Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que *‘se consagra neste artigo um **direito das crianças à proteção**, impondo-se os correlativos deveres de prestação ou de atividade ao Estado e à*

⁴ Sendo a presente iniciativa legislativa aprovada, em sede de especialidade ou redação final, deve a redação do presente artigo ser alterada, passando a ler-se “Orçamento do Estado” onde se lê “Orçamento de Estado”.

sociedade (i. é, aos cidadãos e às instituições sociais). Trata-se de um típico «direito social», que envolve deveres de legislação e de ação administrativa para a sua realização e concretização. (...). A Constituição não oferece qualquer apoio normativo para precisar o sentido de «criança» (...). Mas, na CRP, a noção de criança tem de articular-se com a noção de jovem, visto que a Constituição também confere direitos específicos aos jovens (artigo 70.º), embora não exija que não possa haver sobreposição parcial das duas categorias, com a consequente aplicação dos correspondentes direitos. (...)»⁵.

A [Declaração Universal dos Direitos da Criança](#), proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro de 1959, no seu preâmbulo, 'considera que a criança, por motivo da sua falta de maturidade física e intelectual, tem necessidade de proteção e cuidados especiais, nomeadamente de proteção jurídica adequada, tanto antes como depois do nascimento'.

No entanto, a adequada proteção jurídica da criança surge somente em 1989, quando a ONU adota a [Convenção sobre os Direitos da Criança](#). O seu artigo 1.º precisa o sentido de 'criança', nos seguintes termos: 'criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.' O n.º 2 do artigo 3.º consagra que 'Os Estados Partes comprometem-se a garantir à criança a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar (...)' e o n.º 3 estabelece que 'Os Estados Partes garantem que o funcionamento de instituições, serviços e estabelecimentos que têm crianças a seu cargo e asseguram que a sua proteção seja conforme às normas fixadas pelas autoridades competentes, nomeadamente nos domínios da segurança e saúde, relativamente ao número e qualificação do seu pessoal, bem como quanto à existência de uma adequada fiscalização.'

Portugal assina a Convenção sobre os Direitos da Criança em Nova Iorque a 26 de janeiro de 1990, a Assembleia da República aprova, para ratificação a Convenção pela [Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro](#) e o Presidente da República ratifica-a pelo [Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12 de setembro](#). A [Resolução da Assembleia da República n.º 12/98, de 19 de março](#), aprova, para ratificação, a alteração ao n.º 2 do artigo 43.º da Convenção, tendo sido ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 12/98, de 19 de março](#).

No que concerne à temática da pobreza ou exclusão social infantil, na sequência das medidas de austeridade e redução das despesas sociais adotadas em países economicamente avançados, a UNICEF apresentou em Bruxelas, em maio de 2012, um novo relatório, o [Innocenti Report Card 10 – “Medir a Pobreza Infantil”](#) em que analisou os Índices de pobreza e privação infantis nesses países, comparando e alinhando de acordo com o seu desempenho.

⁵ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág.869.

De acordo com a informação constante do [Portal da UNICEF em Portugal](#), o [Report Card 10 – “Medir a Pobreza Infantil”](#) designa como “carenciada” uma criança que não tem acesso a duas ou mais das 14 variáveis de base, tais como três refeições por dia, um local tranquilo para fazer trabalhos de casa, livros educativos em casa, ou uma ligação à internet. A Roménia, a Bulgária são os países que apresentam as taxas de privação mais elevadas (70%, 50% respetivamente) seguidos por Portugal com uma taxa de 27%. No entanto, mesmo alguns países mais ricos como a França e a Itália têm taxas de privação superiores a 10%. Os países nórdicos são os que apresentam níveis de privação mais baixos, todos eles inferiores a 3%. A percentagem das crianças portuguesas que vivem em situação de carência económica agrava-se para 46,5% quando vivem em famílias monoparentais e para 73,6% quando vivem em famílias cujos pais se encontrem desempregados. O relatório alerta ainda para que ‘no contexto atual da crise sejam tomadas decisões erradas cujas consequências só serão visíveis muito mais tarde’.

A [Rede Europeia Anti-Pobreza \(EAPN\)](#), designação que resulta da expressão inglesa *European Anti-Poverty Network*, consiste numa organização sem fins lucrativos, fundada em 1990, em Bruxelas. A organização está representada em 30 países, nomeadamente em Portugal, através de redes nacionais. Tem por missão contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, em que todos sejam corresponsáveis na garantia do acesso dos cidadãos a uma vida digna, baseada no respeito pelos Direitos Humanos e no exercício pleno de uma cidadania informada, participada e inclusiva.

Apresenta no seu portal o [Relatório das conclusões do IV fórum nacional sobre pessoas em situação de pobreza e ou exclusão social, de outubro de 2012, realizado em Aveiro](#). O documento contempla as principais conclusões apresentadas pelos porta-vozes de cada grupo de trabalho, que contou igualmente com a presença dos representantes dos partidos políticos, nomeadamente do BE, do CDS-PP, do PCP e do PS. Conclusões: “Uma primeira constatação é que o salário mínimo nacional (485€)⁶ se aproxima muito do valor do limiar da pobreza (420€) e isso leva-nos a pensar até que ponto se vive dignamente com 485€ e até que ponto o trabalho pode ser considerado digno. Poderá uma pessoa ver as suas necessidades satisfeitas com tal quantia? Em Portugal, 31% das pessoas que trabalham são pobres, o que quer dizer que o facto de trabalharem não as retira da pobreza.”

No portal pode, ainda, ser consultado o [Relatório do Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, Nils Muižnieks, no seguimento da sua visita a Portugal de 7 a 9 de maio de 2012](#).

O relatório informa que ‘No decurso da sua visita, o Comissário realizou reuniões com as autoridades nacionais, organizações da sociedade civil e sindicatos sobre o impacto da crise financeira e das medidas de austeridade nos direitos humanos e, mais especificamente, nos direitos sociais e económicos. Nils Muižnieks dedicou uma atenção especial às crianças, aos idosos, às comunidades ciganas e ao trabalho das

⁶ Pelo [Decreto-Lei n.º 144/2014, de 30 de setembro](#), o valor da retribuição mínima mensal garantida para o período compreendido entre 1 de outubro de 2014 e 31 de dezembro de 2015, a que se refere o n.º 1 do artigo 273.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, passou a ser de (euro) 505.

organizações nacionais envolvidas na promoção e proteção dos direitos humanos, concentrando-se o seu relatório nestas questões. Quanto às crianças debruçou-se sobre ‘o impacto das medidas de austeridade nos direitos das crianças.

O Comissário registou, com apreensão, os relatos que indicavam que a pobreza infantil está a aumentar em Portugal, como resultado do aumento do desemprego e na sequência da adoção das medidas de austeridade em 2010 e 2011. Os cortes nos apoios aos cuidados à infância em 2010 e 2012 foram particularmente graves e tiveram um impacto significativo no rendimento de muitas famílias com crianças e, conseqüentemente, nos direitos das crianças.”

Mencionamos também o [Comunicado de imprensa relativo ao risco de pobreza ou exclusão social na União Europeia-27, emitido pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia \(Eurostat\), em 26 de fevereiro de 2013.](#)

O comunicado confirma que são as crianças que estão em maior risco de pobreza ou exclusão social em comparação com o resto da população nos países que integram a União Europeia.

No caso das crianças portuguesas, em 2011, 28,6% estavam em risco de pobreza ou exclusão social, contra uma média de 27% na União Europeia. Quanto aos idosos, a relação era de 24,5% em Portugal, contra uma média de 20,5% nos 27 Estados-membros da União Europeia.

Atualmente existe a Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco, criada pelo [Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril](#), na dependência dos Ministros da Justiça e do Trabalho e da Solidariedade, com o objetivo de planificar a intervenção do Estado e coordenar, acompanhar e avaliar a ação dos organismos públicos e da comunidade na proteção de crianças e jovens em risco.

A Comissão manteve-se em funcionamento, mesmo com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, lei de proteção de crianças e jovens em perigo](#), alterada, por sua vez, pela [Lei n.º 31/2003 de 22 de Agosto](#).

A Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Risco foi regulamentada, designadamente no que se refere ao regime da intervenção das autarquias locais nas comissões de proteção de crianças e jovens, ao sistema de atribuição e de gestão do fundo de maneiio a conceder às referidas comissões de proteção, ao regime legal a seguir na execução das medidas de promoção dos direitos e de proteção, assim como à competência para o acompanhamento das crianças em perigo junto dos tribunais, pelo [Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de dezembro](#).

Cabe destacar a 10.ª Recomendação, inserida na [Recomendação n.º 3/2011, de 21 de abril](#), emitida pelo Conselho Nacional de Educação, sobre *A Educação dos 0 aos 3 Anos*, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pela conselheira e relatora Teresa Vasconcelos, que o Projeto de Lei n.º 357/XII/2.ª menciona na primeira página:

“10.ª Recomendação

Fomentar o desenvolvimento da investigação

O Estado deve fomentar a investigação e basear a sua tomada de decisão nos resultados evidenciados. Considera-se que esta deveria ser uma linha de preocupação da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). É fundamental avaliar o impacto que a institucionalização das crianças tem no seu desenvolvimento e, nomeadamente, o papel preventivo da instituição para evitar situações de risco. Importa, também, avaliar o impacto das medidas que vierem a ser tomadas. Considera-se necessário criar um espaço de observação que permita “cartografar a situação das crianças portuguesas”: por que não um Observatório sobre a Infância em Portugal?”

Quanto a iniciativas legislativas sobre a matéria da pobreza e da exclusão social, cabe referir o seguinte:

- Na presente Legislatura, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou os Projetos de Lei n.ºs [355/XII](#), [356/XII](#) e [357/XII](#), com os objetivos de, respetivamente, criar um Programa Extraordinário de Combate à Pobreza Infantil e reforçar a proteção dos Direitos das Crianças e Jovens, estabelecer a obrigatoriedade de elaboração e apresentação de um Relatório Anual sobre os Direitos da Criança e a situação da Infância em Portugal e de criar a Comissão Nacional dos Direitos das Crianças e Jovens, que foram rejeitados na votação na generalidade.
- Também na presente Legislatura, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou a [Proposta de Lei n.º 143/XII](#), que estabelece obrigatoriedade de elaboração e apresentação de um relatório anual sobre os direitos da criança e a situação da infância em Portugal, relativamente à qual foi proferido despacho de não admissão.
- Na XI Legislatura, o BE apresentou o [Projeto de Lei n.º 198/XI/1.ª](#) que visava a criação do Observatório da Pobreza e da Exclusão Social. O objetivo do Observatório incidia sobre dados relativos à pobreza ou exclusão social em termos genéricos e não particularmente à infantil. A iniciativa caducou em 19 de junho de 2011, com o final da Legislatura.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Enquadramento doutrinário/bibliográfico

ADAMSON, Peter - **Measuring child poverty** [Em linha]: **new league tables of child poverty in the world's rich countries**. Florence: UNICEF, 2012. (Innocenti Report Card; 10). ISBN 978-88-8912-965-4. [Consult. 27 fev. 2013]. Disponível em: WWW: <URL: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf>.

Resumo: Este relatório apresenta os mais recentes dados, internacionalmente comparáveis, sobre pobreza infantil nos países industrializados. Relatórios anteriores têm demonstrado que a falta de proteção das crianças, relativamente à pobreza, é um dos maiores erros que uma sociedade pode cometer e que sai mais caro, já que se traduz na redução das capacidades e da produtividade; em níveis mais baixos de saúde e sucesso escolar; no aumento da probabilidade de dependência; no aumento do desemprego; no aumento dos custos nos sistemas de proteção social e judicial e na perda de coesão social.

De acordo com o autor, uma vez que as crianças têm apenas uma oportunidade para se desenvolverem normalmente física e mentalmente, o compromisso da sociedade com a proteção contra a pobreza deve manter-se em tempos de crise. Uma sociedade que não consegue manter esse compromisso, mesmo em tempos económicos difíceis, é uma sociedade que falha para com os seus cidadãos mais vulneráveis, acumulando problemas sociais e económicos graves, para os anos vindouros.

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK; EUROCHILD - **Towards children's well-being in Europe** [Em linha]: **explainer on child poverty in the EU**. Brussels: Eurochild, 2013. ISBN 978-2-930252-74-2. [Consult. 27 maio 2013]. Disponível em: WWW: <URL:http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-books/2013_Child_poverty_EN_web.pdf>

Resumo: Este relatório sobre a pobreza infantil foi produzido, em conjunto pela *Rede Europeia de Luta contra a Pobreza* (EAPN) e pelo *Eurochild*, com o objetivo de sensibilizar o público para o que a pobreza infantil significa no contexto europeu, as suas causas e qual o seu impacto na vida das crianças e das suas famílias. Apresenta soluções efetivas que ajudam a combater a pobreza infantil e a promover o bem-estar das crianças e das famílias, particularmente em tempos de austeridade e de cortes nas despesas públicas. Segundo o relatório, 25 milhões de crianças estão em risco de pobreza ou exclusão social na União Europeia - ou seja, uma em cada quatro crianças. A maioria destas crianças cresce em famílias pobres, que lutam para lhes proporcionar uma vida decente, o que, de acordo com o relatório, constitui um crime social numa União Europeia que se orgulha do seu modelo social, um ataque aos direitos fundamentais e um fracasso no investimento nas pessoas e no futuro. "Será que a Europa pode pagar o preço?"

FRAZER, Hugh; MARLIER Eric - **Current situation in relation to child poverty and child well-being** [Em linha]: **EU policy context, key challenges ahead and ways forward**. Brussels: [Eurochild], 2012. [Consult. 28 fev. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:http://www.eurochild.org/fileadmin/ThematicPriorities/ChildPoverty/EU/Current_situation_in_relation_to_child_poverty_Oct12.pdf>

Resumo: Este documento foi elaborado a pedido da Presidência Cipriota do Conselho da União Europeia, no segundo semestre de 2012, e é apoiado pelo Programa de Emprego e da Solidariedade Social (PROGRESS) 2007-2013. O seu objetivo é o de fornecer informação e estimular a discussão na Conferência da União Europeia realizada em Nicosia, em outubro de 2012: "Investir nas crianças: prevenção e combate à pobreza infantil e à exclusão social, promoção do bem-estar da criança".

Em primeiro lugar procede ao enquadramento do tema, fornecendo alguns dados sobre a situação atual em relação à pobreza infantil, exclusão social e bem-estar infantil na União Europeia. Em segundo lugar, descreve brevemente o contexto político da União Europeia e resume os desenvolvimentos políticos recentes em relação à temática em questão. Em terceiro lugar, identifica uma série de desafios-chave a abordar, no sentido de reduzir a pobreza infantil, a exclusão social e promover o bem-estar da criança, apresentando algumas sugestões para cada desafio colocado. Por último, descreve os próximos passos a seguir para reforçar os esforços da União Europeia nesta área.

LÓPEZ VILAPLANA, Cristina - Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011 [Em linha]. **Eurostat, Statistics in focus. Population and social conditions**. Luxembourg. ISSN 1977-0316. N.º 4 (2013). [Consult. 28 fev. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-004-EN-N/EN/KS-SF-13-004-EN-N-EN.PDF>

Resumo: Este documento do Eurostat apresenta dados estatísticos relativos ao número de crianças em risco de pobreza e exclusão social nos 27 Estados-Membros da União Europeia. “Em 2011, 27,0% das crianças (0-17 anos) na UE-27 estavam em risco de pobreza ou exclusão social (AROE) em comparação com 24,3% de adultos (18-64 anos) e 20,5% dos idosos (65 anos ou mais)”.

As famílias com crianças dependentes, pais solteiros e famílias numerosas (dois adultos com 3 ou mais filhos dependentes) são as que registam um maior risco de pobreza e exclusão social com taxas de 49,8%, 30,8% e 28.4%, respetivamente.

POBREZA INFANTIL. Coord. Angelina Lopes; Armandina Heleno. *Rediteia*. Porto. ISSN 1646-0782., N.º 43 (2009), p. 33-53. Cota: RP-203

Resumo: Este número da Revista Rediteia, dedicado ao tema da pobreza e exclusão social, apresenta um dossiê sobre pobreza infantil. Aborda diversos aspetos relacionados com esta temática, nomeadamente a questão da pobreza infantil em Portugal, a questão da família e integração da criança no meio familiar, a importância da infância e da juventude como etapas do desenvolvimento da inteligência e da estruturação dos afetos que asseguram a cada indivíduo a sua própria integração na família, na comunidade e na sociedade, daí que assegurar boas condições para o desenvolvimento individual seja o melhor investimento no futuro da comunidade.

RUXTON, Sandy - **How the economic and financial crisis is affecting children and young people in Europe** [Em linha]. Brussels: Eurochild, 2012. [Consult. 27 fev. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2013/Eurochild_Crisis_Update_Report_2012.pdf>

Resumo: O presente relatório da Eurochild (rede de organizações e indivíduos que trabalham em toda a Europa para melhorar a qualidade de vida de crianças e jovens) mostra que as condições de vida de crianças e famílias da Europa pioraram, em comparação com a análise anterior efetuada em 2011. Desde o início da crise económica vários governos introduziram cortes nas despesas sociais, que afetaram diretamente as crianças e suas famílias. Estes cortes têm limitado o acesso à prestação de serviços nas áreas da educação, saúde e bem-estar, restringindo o acesso a recursos adequados e limitando as oportunidades de participação plena na vida familiar e social.

A crise afetou todos os países europeus, embora em graus diferentes. Nos casos mais graves, os governos da Grécia, Irlanda e Portugal acordaram empréstimos com a troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), que obrigaram a grandes cortes nas despesas sociais. Contudo, a pobreza infantil não é inevitável e as políticas governamentais podem ter um impacto significativo na vida das crianças, como demonstram comparações recentes de países com economias semelhantes, segundo o estudo da UNICEF: *“Measuring child poverty: New league tables of child poverty in the world’s rich countries.”*

UNIÃO EUROPEIA. Eurostat - **Measuring material deprivation in the EU** [Em linha]: **Indicators for the whole population and child-specific indicators**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. (Eurostat Methodologies & Working papers). ISBN 978-92-79-25571-7. [Consult. 28 fev. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-12-018/EN/KS-RA-12-018-EN.PDF>

Resumo: Em junho de 2010, o Conselho Europeu adotou uma meta de inclusão social, como parte da Estratégia Europa 2020: libertar pelo menos 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e exclusão social. A **Proposta de Lei n.º 139XII (2.ª)**

Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª)

fim de monitorizar os progressos relativamente a esta estratégia estabeleceu-se um indicador para o risco de pobreza e exclusão social, o qual se subdivide em três aspetos de forma a refletir a natureza multidimensional da pobreza e da exclusão social: 1) risco de pobreza (por exemplo baixos rendimentos); 2) privação material grave e 3) agregados familiares com baixos níveis de trabalho. O presente estudo inclui uma avaliação detalhada do conjunto dos indicadores definidos, tendo em conta a sua adequação, validade e confiabilidade.

UNICEF - **Situação mundial da infância 2012** [Em linha]: **crianças num mundo urbano**. Nova York: Nações Unidas, 2012. ISBN 978-92-806-4603-0. [Consult. 28 fev. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2012/Infancia_2012.pdf>

Resumo: Este relatório soma-se ao crescente conjunto de evidências e análises, produzidas pela UNICEF e seus parceiros, que demonstram o estado de penúria e privação que aflige desproporcionalmente as crianças e as famílias mais pobres e mais desfavorecidas. Mostra que essa situação existe em centros urbanos, tanto quanto nas remotas áreas rurais que normalmente se associam a privações e vulnerabilidade.

"Todas as crianças que vivem em condições menos favorecidas são a comprovação de uma ofensa moral: o fracasso de garantir os seus direitos de sobreviver, prosperar e participar na sociedade. Cada criança excluída representa uma oportunidade perdida: porque, quando não se consegue garantir às crianças urbanas os serviços e a proteção que permitiriam o seu desenvolvimento como indivíduos produtivos e criativos, a sociedade perde as contribuições sociais, culturais e económicas que essas crianças poderiam gerar".

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

A [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor](#) (cujá última alteração é de [5 de janeiro de 2011](#)), estabelece o enquadramento jurídico ao [nível estatal](#), regulando a condição dos menores como sujeitos de direitos e reconhecendo-lhes uma capacidade progressiva para o exercício desses direitos.

O [Observatório da Infância](#), adstrito ao Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade de Género, foi criado por [Acordo do Conselho de Ministros](#), de 12 de março de 1999, como organismo de representação alargada e plataforma de participação dos agentes sociais.

O Observatório rege-se pelo seu [Regulamento Interno](#), aprovado pelo plenário do Observatório (a 18 de novembro de 1999 e alterado a 30 de novembro de 2012), que estabelece os seus objetivos e funções, a sua composição, a sua forma de funcionamento, a presidência e vice-presidência, o secretariado do observatório, as convocatórias, sessões e acordos, as atas e os meios disponíveis para cumprir com a sua missão.

Os objetivos ou as funções do Observatório são, assim:

- Conhecer a situação e a qualidade de vida da população infantil, assim como as alterações a essa situação;
- Acompanhar as políticas sociais dirigidas à infância e à adolescência;
- Avaliar o impacto social das políticas e medidas que afetam a população infantil e juvenil;
- Formular recomendações relativamente às políticas públicas que promovam o exercício dos direitos e deveres da infância e da adolescência e melhorias nos diversos âmbitos que os afetem;
- Atuar como órgão permanente de recolha e análise da informação disponível sobre a infância em diferentes fontes nacionais e internacionais;
- Constituir uma plataforma de intercâmbio e de comunicação permanente e aberta entre os organismos públicos e a sociedade;
- Forjar, nesse sentido, a cooperação entre as instituições públicas e privadas que se destinam à defesa dos direitos da criança;
- Participar e manter relações de cooperação com instituições congéneres internacionais, nas Comunidades Autónomas e nos municípios;
- Estimular a investigação e promover a realização de estudos e informações técnicas de diagnóstico da situação da infância em Espanha, com vista a prevenir situações problemáticas;
- Publicar e difundir os seus estudos e informações periódicas que contribuam para uma melhor aplicação dos direitos e deveres da infância e da adolescência, assim como o conhecimento das suas necessidades;
- Promover a sensibilização da população relativamente às necessidades da população infantil e juvenil;
- Propor iniciativas tendentes a melhorar os indicadores e os sistema de informação sobre esta temática, nomeadamente o tratamento da infância nos meios de comunicação social;
- Informar os cidadãos dos trabalhos do Observatório.

O Observatório tem os seguintes órgãos: o Plenário, a Comissão Permanente e organiza-se em torno de três grupos de trabalho (GT) - GT sobre a atualização da legislação de proteção à infância, GT sobre a pobreza infantil e GT sobre os maus-tratos às crianças.

O Plenário do Observatório é constituído pela totalidade dos seus membros, reúne, pelo menos, uma vez por ano (para aprovar as propostas dos grupos de trabalho e votar recomendações) e as decisões que adota são tomadas por maioria simples dos membros presentes.

Os membros do Plenário são:

- O(a) Presidente (Secretário(a) de Estado dos Serviços Sociais e Igualdade do [Ministério da Saúde, dos Serviços Sociais e da Igualdade](#));
- O primeiro Vice-Presidente (Diretor-Geral dos Serviços para a Família e a Infância do Ministério da Saúde, dos Serviços Sociais e da Igualdade);

- O segundo Vice-Presidente (Diretor-Geral da Comunidade Autónoma, vogal do Plenário, em regime de rotatividade anual segundo a ordem de antiguidade dos respetivos Estatutos de Autonomia);
- Quarenta e cinco (45) vogais:
 - Um representante de cada uma das Comunidades Autónomas, pelo menos, ao nível de Diretor-Geral designado pelo Conselheiro responsável pela proteção da infância;
 - Um representante de cada uma das cidades de Ceuta e Melina, designado pelo respetivo Presidente;
 - Quatro representantes da [FEMP](#) (Federação Espanhola de Municípios e Províncias);
 - Um representante do Comité Espanhol da [UNICEF](#), designado pelo seu Presidente;
 - Representantes de cinco ONGs de Infância propostas pelo Presidente do Observatório. Os representantes de cada uma das ONG são designados pelos respetivos presidentes;
 - Um representante do [Conselho da Juventude de Espanha](#), designado pelo seu Presidente;
 - O Diretor-Geral das Migrações;
 - O Diretor-Geral de Políticas de Apoio à Incapacidade;
 - O Diretor-Geral do Instituto da Juventude;
 - O Diretor-Geral do Instituto da Mulher;
 - O Diretor-Geral da Igualdade de Oportunidades;
 - O Subdiretor-Geral da Infância da Direção-Geral dos Serviços para a Família e a Infância;
 - Um representante, pelo menos, ao nível de Subdiretor-Geral ou equivalente dos seguintes organismos:
 - Inspeção do Trabalho e da Segurança Social;
 - Instituto Nacional de Estatística;
 - Centro de Investigação Sociológica;
 - Um representante, pelo menos, ao nível de Subdiretor-Geral ou equivalente dos seguintes Departamentos ministeriais:
 - Ministério da Educação, Cultura e Desporto;
 - Ministério da Saúde, dos Serviços Sociais e da Igualdade;
 - Ministério do Orçamento e da Administração Pública;
 - Ministério da Justiça;
 - Ministério dos Assuntos Internos;
 - Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação;
 - O Secretário: o Subdiretor-Geral de Programas e Serviços Sociais da Direção-Geral dos Serviços Sociais para a Família e a Infância, que poderá ser substituído por um funcionário designado pelo Diretor-Geral dos Serviços Sociais para a Família e a Infância.

O Plenário pode decidir criar grupos de trabalho para o estudo de questões concretas que suscitem especial interesse, constituindo-os de peritos na área em causa.

A Comissão Permanente assume a direção e a representação do Observatório entre as sessões do Plenário, sendo constituída pelo Presidente, pelos dois Vice-presidentes e pelo Secretário, para além dos onze (11)

membros representantes das instituições e ONGs que compõem o Observatório, designados pelo Presidente, segundo os seguintes critérios:

- Três representantes das Comunidades Autónomas, rotativamente por ordem alfabética das Comunidades;
- Três representantes da Administração Geral do Estado, um de cada um dos seguintes Departamentos ministeriais: educação, cultura e desporto; saúde, serviços sociais e igualdade; e administração interna;
- Um representante da [FEMP](#) (Federação Espanhola de Municípios e Províncias);
- Três representantes das instituições da infância (Plataforma de organizações para a infância, Aldeias infantis SOS, Cruz Vermelha espanhola);
- O Subdiretor-Geral da infância, como representante da Direção-Geral dos Serviços para as Famílias e a Infância.

O funcionamento dos grupos de trabalho que constituem o Observatório está regulado por um [Protocolo de funcionamento](#), cuja versão em vigor foi aprovada pelo Plenário de 30 de novembro de 2012.

O Observatório [produz](#) documentos e relatórios estatísticos, que podem ser consultados no seu [sítio](#) na internet.

Importa ainda relevar que, de acordo com a estrutura territorial e administrativa do Estado espanhol, também as Comunidades Autónomas desenvolveram a sua legislação em matéria de proteção e promoção dos direitos dos menores, assim como criaram os seus observatórios:

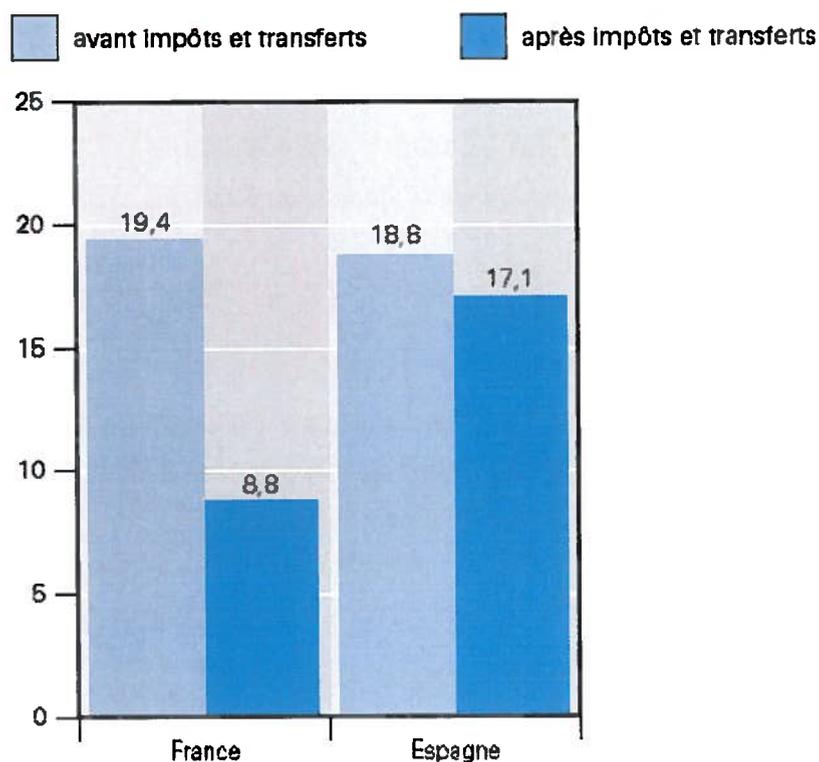
- [Observatorio de la Infancia de Andalucía](#);
- [Observatorio de la Infancia de Cataluña](#);
- [Observatorio de la Infancia de Asturias](#);
- [Observatorio de Infancia del País Vasco](#);
- [Observatorio de la Infancia y Adolescencia de Mallorca](#).

Refira-se ainda que, no [relatório Innocenti Bilan Innocenti 10](#), apresentado pela UNICEF em Bruxelas, em maio de 2012, relativo aos índices de pobreza e privação infantis em países economicamente avançados, a Espanha surge com uma taxa de privação de 8.1%, sendo os países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Holanda e Suécia) os que apresentam níveis de privação mais baixos, todos eles inferiores a 3%.

Segundo este relatório, a Espanha encontra-se em 31.º lugar (17.1%) numa tabela que classifica a pobreza relativa das crianças (dos 0 aos 17 anos) em 35 países considerados economicamente avançados, ou seja, crianças cujo agregado familiar dispõe de menos de 50% do rendimento médio nacional (Portugal figura em 26.º lugar deste ranking).

O quadro seguinte, publicado na página 19 do Relatório citado, ilustra a comparação da despesa pública consagrada às famílias e às crianças e a respetiva redução das taxas de pobreza relativa das crianças conseguida por efeitos de políticas públicas, nomeadamente de benefícios fiscais e de prestações sociais.

A Espanha aparece, comparativamente a França, como um país em que essa relação de causa/efeito não tem surtido efeito significativo (passando de 18,8% de crianças em situação de pobreza relativa antes da aplicação de benefícios fiscais e de prestações sociais para 17,1% depois da implementação dessas políticas públicas, enquanto que, em França, essa diferença passa de 19,4% para 8,8%).



Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, SLID 2009 et PSID 2007.

Este Relatório refere, por fim, que "concretamente, a despesa consagrada às crianças e às famílias são sensivelmente inferiores à média da OCDE na Grécia, Itália, Japão, Letónia, Espanha, Suíça, assim como nos Estados- Unidos. Em todos estes países, os diminutos resultados obtidos na redução da pobreza relativa das crianças refletem a ausência de prioridade dirigida às crianças nos orçamentos de Estado" (p. 27).

Por seu lado, o [Comunicado de imprensa relativo ao risco de pobreza ou exclusão social na União Europeia-27, emitido pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia \(Eurostat\), em 26 de fevereiro de 2013](#) confirma que são as crianças que estão em maior risco de pobreza ou exclusão social em comparação com o resto da população nos países que integram a União Europeia. Em 2011, 27% das crianças com idade inferior a 18 anos encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social em comparação com 24% de adultos (com idade entre 18 e 64 anos) e 21% dos idosos (com 65 anos ou mais). Constata, porém, também este

comunicado que, no que respeita às crianças, o risco diminui em proporção ao aumento do nível de escolaridade dos pais.

Segundo o comunicado, em 2011, 30,6% de crianças espanholas (contra 28,6% em Portugal) estavam em risco de pobreza ou exclusão social, contra uma média de 27% na União Europeia.

FRANÇA

Em França, existe o Observatório nacional da infância em risco (*Observatoire national de l'enfance en danger - ONED*), criado pela [lei n.º 2004-1 de 2 de janeiro de 2004 relativa ao acolhimento e à proteção da infância](#), na sequência de uma necessidade que vinha sendo expressa, ao longo dos anos, em vários relatórios públicos⁷, que identificavam a ausência de informação referenciada e, conseqüentemente, de conhecimento acerca desta realidade.

O Título III da mencionada lei é dedicado às disposições relativas ao observatório da infância em risco (artigos 9.º e 10.º), estabelecendo a alteração dos artigos [L. 226-6](#), [L. 226-9](#) (sobre segredo profissional nesta área), [L. 226-10](#) (orçamento dos observatórios) e [L-226-13](#) do '*Code de l'action sociale et des familles*', posteriormente também alterados pelo artigo 3.º da [lei n.º 2007-293, de 5 de março de 2007](#).

De acordo com o mencionado artigo [L. 226-6](#), refira-se também a existência de um serviço gratuito de atendimento telefónico para "*responder, a qualquer momento, aos pedidos de informação ou de aconselhamento relativamente a situações de menores em risco (...) transmitindo de imediato ao presidente do conselho geral (...) as informações recolhidas e as apreciações que realiza sobre esses menores*" e de um observatório da infância em risco "*com vista a exercer, à escala nacional, as missões de observação, apreciação e de prevenção dos maus tratos e da proteção dos menores em risco (...) contribuindo para a recolha e análise de dados e de estudos relativos à proteção da infância por parte do Estado, das associações territoriais, das instituições públicas, das fundações e das demais associações que trabalham nesta área (...) o inventário de práticas de prevenção assim como de despistagem e de responsabilização médico-social e judicial dos menores em risco (...) apresenta ao Governo e ao Parlamento um relatório anual que é tornado público*".

Mencione-se, a título de exemplo, que o último (sétimo) relatório publicado dá nota, de forma exaustiva, da investigação que o ONED conduziu em 2011 sobre informações consideradas preocupantes e atualiza a estimativa do número de menores e de jovens sob algum tipo de medida de proteção à infância, abordando a evolução do dispositivo de proteção desde a forma realizada em 2007 com a aprovação da já citada [Lei n.º 2007-293, de 5 de março de 2007](#).

⁷ Saliente-se o Relatório, de 2003, do Grupo de Trabalho «Proteção da infância e da adolescência», presidido por Pierre Naves, intitulado "[Para e com as crianças e adolescentes, os seus pais e os profissionais – contributo para a melhoria do sistema francês de proteção da infância e da adolescência.](#)"

O artigo [L-226-13](#) estabelece o envio, de três em três anos, por parte do Ministro responsável pelos assuntos de família, de um relatório ao Parlamento, "*dando conta dos resultados das investigações desenvolvidas sobre a infância maltratada e propondo todas as medidas necessárias à diminuição da frequência e da gravidade das situações. O mesmo relatório estabelece uma avaliação do funcionamento do dispositivo departamental de recolha de informações e do serviço de atendimento telefónico*".

O Observatório também tem por vocação constituir um centro de recursos para os profissionais e investigadores que trabalham nesta área, considerando inclusivamente a base de dados que disponibiliza na internet, com vista a difundir os trabalhos sobre a proteção da infância em França e no mundo. Por outro lado, o ONED constitui igualmente um papel de apoio às políticas públicas de proteção da infância.

No que concerne a sua composição, o Observatório é composto por uma equipa multidisciplinar de altos funcionários destacados dos ministérios, responsáveis pela realização de estudos, de dados estatísticos, de inventariação de um conjunto de boas práticas e de prestação de informação e de formação aos profissionais que trabalham na área das crianças em risco. Além disso, o Observatório também acolhe temporariamente investigadores, nomeadamente estrangeiros e estabelece acordos interinstitucionais permitindo o trabalho com investigadores associados.

O Observatório, dirigido por um Diretor, dispõe de um Conselho de Administração que nomeia um Conselho Científico - uma instância especializada, de consulta e proponente, que analisa e avalia projetos de investigação e procede ao acompanhamento dos trabalhos financiados pelo ONED na sequência da decisão do Conselho de Administração - que reúne, pelo menos, duas vezes por ano e que é constituído por dezasseis (16) membros:

- oito investigadores franceses e europeus nomeados a título pessoal por um período de quatro anos;
- oito representantes de organismos de investigação da área da proteção da infância (a direção geral da coesão social, a direção da investigação, o instituto nacional dos estudos demográficos (INED), a missão de investigação "Direito e Justiça", o Instituto dos altos estudos e da segurança interna, a Fundação de França, a Associação nacional dos diretores da ação social e da saúde dos conselhos gerais (ANDASS) e o Observatório nacional da ação social descentralizada (ODAS).

Além do observatório nacional da infância em risco, existem também em França observatórios departamentais de proteção da infância em risco: nos termos do [artigo L226-3-1](#) do '*Code de l'action sociale et des familles*', introduzido pela alteração realizada pela [Lei n.º 2007-293, de 5 de março de 2007 - artigo 16.º](#), existe em cada "Departamento" um observatório departamental de proteção da infância em risco, dependente do Presidente do Conselho-Geral.

De acordo com o estabelecido no artigo acima citado ([artigo L226-3-1](#)), estes observatórios têm por missão:

- 1.º Recolher, apreciar e analisar os dados relativos às crianças em risco no Departamento, principalmente no que diz respeito a informações anónimas transmitidas nas condições previstas no artigo L. 226-3. Estes dados são então enviados por cada departamento para o Observatório Nacional de Crianças em risco;
- 2.º Ser informado de qualquer avaliação dos serviços e instituições envolvidas na área da proteção à infância, conforme garantido pelo artigo L. 312-8;
- 3.º Acompanhar a implementação do plano departamental previsto no artigo L. 312-5 no que se refere às instituições e serviços mencionados no 1.º e 4.º do I do artigo L. 312-1, e elaborar pareceres;
- 4.º Formular propostas e pareceres sobre a implementação da política de proteção à infância no departamento.

O observatório departamental para a proteção da infância compreende, nomeadamente, representantes dos serviços do conselho geral, do poder judiciário no departamento e de outros serviços do Estado, bem como representantes de todos os serviços e instituições que, no departamento, participem ou contribuam para a proteção da infância, e representantes de associações que contribuem para a proteção das crianças e da família.

O observatório departamental para a proteção da infância compila estatísticas que são levadas ao conhecimento da assembleia departamental e transmitidas aos representantes do Estado e do poder judicial."

Relacionado com esta matéria refira-se também o [Arrêté, de 14 de junho de 2012, que estabelece o montante da contribuição financeira dos departamentos com vista ao funcionamento do agrupamento de interesse público para a infância em risco para o ano de 2012](#), assim como o [Decreto n.º 2011-222, de 28 de fevereiro de 2011, que organiza a transmissão de informações, de forma anónima, aos observatórios departamentais da proteção da infância e ao Observatório nacional da infância em risco](#) (sobre esta matéria, considerar ainda os art.os [D. 226-3-1 e sqts.](#) do '[Code de l'action sociale et des familles](#)').

Saliente-se ainda, neste contexto, o [relatório](#) do Governo sobre a pobreza em França, de dezembro de 2012, e [anexo](#), que indica que a taxa de pobreza relativa dos menores de 18 anos sofreu, em 2010, um aumento significativo de 1,9%, alcançando, desde 1996, o nível mais elevado de 19,6%.

No [relatório Innocenti Bilan Innocenti 10](#), apresentado pela UNICEF em Bruxelas, em maio de 2012, relativo aos índices de pobreza e privação infantis em países economicamente mais avançados, a França surge com uma taxa de privação superior a 10%.

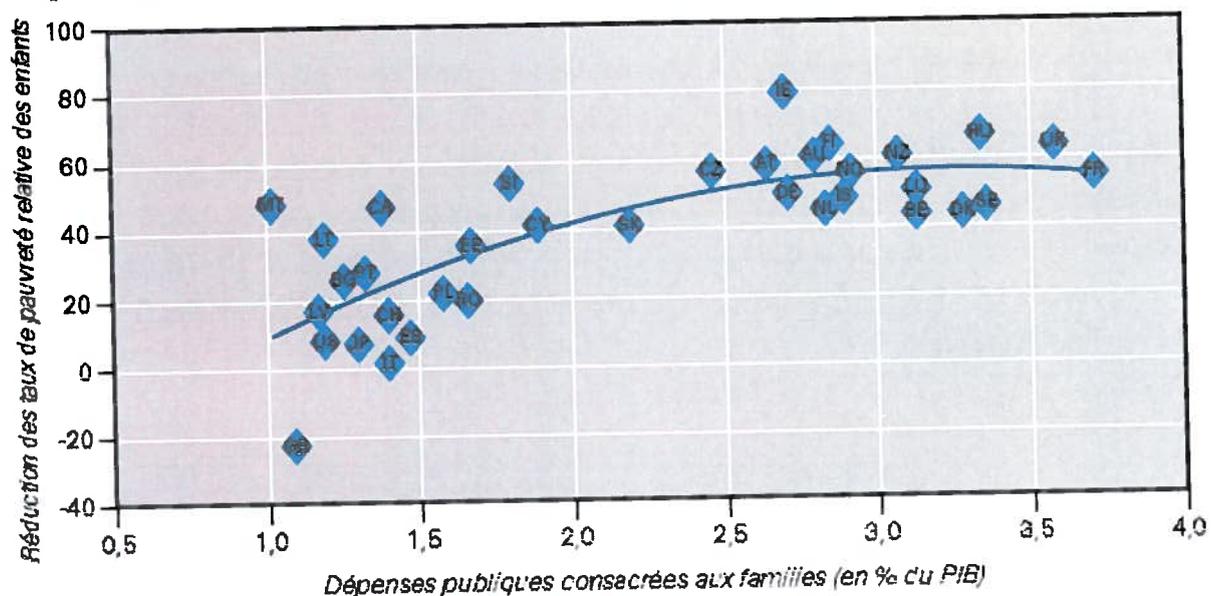
Segundo este relatório, a França encontra-se em 14.º lugar (8.8%) na tabela que classifica a pobreza relativa das crianças (dos 0 aos 17 anos) em 35 países considerados economicamente avançados, crianças cujo agregado familiar dispõe de menos de 50% do rendimento médio nacional.

O relatório *Innocenti Bilan Innocenti 10* designa como “carenciada” uma criança que não tem acesso a duas ou mais das 14 variáveis de base, tais como três refeições por dia, um local tranquilo para fazer trabalhos de casa, livros educativos em casa, ou uma ligação à internet.

O seguinte quadro, publicado na página 26 do Relatório citado, ilustra a comparação da despesa pública consagrada às famílias e às crianças e a respetiva redução das taxas de pobreza relativa das crianças conseguida por efeitos de políticas públicas, nomeadamente de benefícios fiscais e de prestações sociais.

A França aparece como o país em que essa relação de causa/efeito tem surtido maior efeito (FR, primeiro país a figurar no lado direito do quadro).

Figure 11a Tableau comparatif des dépenses publiques consacrées aux familles et aux enfants et des réductions des taux de pauvreté relative des enfants obtenues grâce aux allègements fiscaux et aux prestations



Por seu lado, o [Comunicado de imprensa relativo ao risco de pobreza ou exclusão social na União Europeia-27, emitido pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia \(Eurostat\), em 26 de fevereiro de 2013](#), confirma que são as crianças que estão em maior risco de pobreza ou exclusão social em comparação com o resto da população nos países que integram a União Europeia. Em 2011, 27% das crianças com idade inferior a 18 anos encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social em comparação com 24% de adultos (com idade entre 18 e 64 anos) e 21% dos idosos (com 65 anos ou mais). Constata, porém, também este comunicado que, no que respeita às crianças, o risco diminui em proporção ao aumento do nível de escolaridade dos pais.

Segundo o comunicado, em 2011, 23% de crianças francesas (contra 28,6% em Portugal) estavam em risco de pobreza ou exclusão social, contra uma média de 27% na União Europeia.

O ONED desenvolve relações de cooperação com os [observatórios congéneres noutros países](#) e com [observatórios internacionais](#), entre outros:

- Na Bélgica – o Observatório da Infância, da Juventude e do Apoio à Juventude - *L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse* ([OEJAJ](#)) – que presta informação acerca das políticas e das instituições que a Comunidade francófona belga disponibiliza no referente ao apoio à infância e à juventude, assim como informações do âmbito socioeconómico que podem servir de apoio a essas políticas; elabora pareceres e estudos e promove os direitos das crianças, assim como de novas iniciativas que concorram para melhorar o bem-estar das crianças e dos jovens;
- Na Suíça - o Observatório dos maus-tratos contra as crianças - *Observatoire de la maltraitance envers les enfants* ([UNIL](#)) - procura criar as condições que permita o encontro e a troca de experiências entre profissionais de diversas áreas ligados à luta contra os maus-tratos a crianças, colocando o resultado dos seus estudos e os seus conhecimentos ao serviço das vítimas, famílias e autores de maus tratos;
- O Observatório internacional da justiça juvenil - *Observatoire international de la Justice Juvénile* ([OIJJ](#)) – sediado numa Fundação belga de utilidade pública que visa conjugar estudos interdisciplinares e elaborar propostas no âmbito da justiça relativa aos menores, assim como aos menores ou jovens socialmente carenciados e delinquentes;
- O Observatório internacional da violência em ambiente escolar - *International Journal on violence and schools* ([IJVS](#)) – foi criado, em 1998, por iniciativa do Observatório europeu da violência escolar e é constituído pela federação internacional dos investigadores em matéria de violência escolar;
- O [Observatório europeu da demografia e da situação social](#) foi criado, em 2005, por iniciativa da Comissão Europeia (CE) e consiste na conjugação de quatro redes pluridisciplinares de peritos independentes que têm como objetivo analisar as tendências demográficas e sociais e apoiar a CE no conhecimento da situação social;
- A Rede Europeia dos [Observatórios Nacionais da Infância](#) - "[childONEurope](#)", criada em 2003.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, sobre matéria conexa com a proposta de lei *sub judice*, se encontra pendente o [Projeto de Lei n.º 411/XII/2.ª \(PCP\) - Garante as condições materiais e humanas para o cumprimento efetivo do papel das Comissões de Proteção e Crianças e Jovens](#), que foi admitido em 15/05/2013 e baixou, na generalidade, à 10.ª Comissão, com indicação de conexão com a 1.ª Comissão.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

A Senhora Presidente da Assembleia da República determinou a promoção da audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, os quais remeteram os seguintes pareceres:

Em 24/06/2013, [Parecer GOV RAMadeira](#)

Em 25/06/2013, [Parecer ALRAAçores](#)

Em 26/06/2013, [Parecer GOV RAçores](#)

- **Consultas facultativas**

Caso a Comissão assim o entenda, e em sede de eventual apreciação na especialidade, poderá ser suscitada a audição ou solicitado o parecer escrito do Governo, designadamente do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, do Ministério da Educação e Ciência e do Ministério da Saúde. Poderá igualmente ser ouvida a Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (<http://www.cnpcjr.pt>) e o Instituto de Apoio à Criança (<http://iacrianca.com.pt/pt>).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível quantificar os encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação. Saliente-se, no entanto, que a proposta de lei prevê a criação de uma nova estrutura, à qual serão atribuídos “meios físicos, humanos e financeiros” incluídos no orçamento do Ministério responsável pelas políticas sociais, conforme decorre do artigo 5.º, pelo que necessariamente comportará um aumento da despesa do Estado.