



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social.

Análise do artigo 30º da Carta Social Europeia Revista.

Cláudia Martins Costa

340117036

Faculdade de Direito | Escola do Porto

janeiro, 2023

Índice

Lista de Abreviaturas.....	3
Introdução.	4
Análise da questão objeto do trabalho.....	6
Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal quanto ao art. 30º da CSER (2009).	9
Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal quanto ao art. 30º da CSER (2013).	11
Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal quanto ao art. 30º da CSER (2017).	15
Conclusão.	18
Bibliografia.	20

Lista de Abreviaturas.

art.- Artigo

CEDS- Comité Europeu dos Direitos Sociais

CRP- Constituição da República Portuguesa

CSE- Carta Social Europeia

CSE(R)- Carta Social Europeia Revista

ERRC- *European Roma Rights Centre*

Nº- Número

Ob. cit.- Obra citada

pág.- Página

TUE- Tratado da União Europeia

TFUE- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Introdução.

A discussão sobre o papel dos Direitos Sociais nas sociedades modernas é uma das questões com as quais os diversos ordenamentos se têm deparado, ideia esta reforçada pela previsão legal de um conjunto deste tipo de direitos nas constituições que subjazem a ordem jurídica desses mesmos Estados Sociais de Direito. Assim, é neste sentido que é possível justificar a existência de instrumentos jurídicos de Direito Internacional que os procuram consagrar e efetivar, contribuindo para um avanço na proteção destes mesmos. É o caso da Carta Social Europeia que, para além de prever um elenco de direitos sociais, institui mecanismos de monitorização e efetivação dos mesmos: um sistema de reclamações coletivas e um sistema de relatórios.

Desde logo, não é o crescimento económico que é sinónimo de redução da pobreza. Pese embora, as maiores oportunidades de emprego e riqueza que caracterizam determinadas realidades sociais, os problemas de pobreza e exclusão social mantêm-se, caracterizados ainda pelo surgimento de novas formas de ambos os fenómenos, como é o caso, a título exemplificativo, das situações crescentes dos sem abrigo ou das minorias étnicas, característico, respetivamente, das grandes cidades e da globalização e consequente heterogeneidade social.

Enquanto que a “pobreza” é um conceito que se pode interpretar como estando mais relacionado com a falta de recursos, a exclusão social pode resultar de vários fatores e permite abranger diferentes tipos de exclusão, como sendo, económica, cultural ou étnica, social, entre outras.

Desta forma, o presente trabalho irá centrar a sua atenção no artigo 30º da Carta Social dos Direitos Sociais Fundamentais, que prevê “a realização de condições próprias a assegurar o exercício efetivo dos direitos”¹, neste caso, atribuindo o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social. Assim, em primeiro lugar, começar-se-á por analisar o artigo em questão. Para tal, em segundo, sendo que será esta a questão central do presente trabalho, será importante analisar as decisões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal², no que respeito às conclusões referentes ao cumprimento (ou não) dos compromissos assumidos por Portugal. Por fim, parece que interessará também fazer referência à reclamação coletiva feita contra Portugal, no âmbito da queixa

¹ Parte I, Carta Social Europeia- pág. 1.

² *In casu*, analisaremos as Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais de 2009, 2013 e de 2017.

nº61/2010³, que permitirá demonstrar um pouco do que estes instrumentos de Direito Internacional podem, de facto, consistir, na prática.

³ Disponível em <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-61-2010-dmerits-en>.

Análise da questão objeto do trabalho.

Desde logo, com o objetivo de tentar efetivar o respeito por determinados direitos, a Carta Social Europeia, no elenco de direitos sociais que consagra, apenas desenvolve o conteúdo dos mesmos na sua parte II, parte esta em que está consagrado o direito que irá servir de base à análise do presente trabalho. As disposições por ele consagradas, para além de desempenharem um papel fulcral na proteção dos direitos dos grupos mais desfavorecidos, podem ainda servir de fundamentação na interpretação de decisões jurisprudenciais, uma vez que não podem ser diretamente aplicadas pelos tribunais.

O art. 30º da CSE(R)⁴, confere o “Direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social”, dispondo o seguinte:

Artigo 30.º

Direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social

Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social, as Partes comprometem-se:

- a) A tomar medidas, no quadro de uma abordagem global e coordenada, para promover o acesso efetivo, designadamente, ao emprego, à habitação, à formação, ao ensino, à cultura, à assistência social e médica das pessoas que se encontrem ou corram o risco de se encontrar em situação de exclusão social ou de pobreza, e da sua família;*
- b) A reexaminar essas medidas com vista à sua adaptação, se necessário.*

Desde logo, procurar-se-á delimitar o âmbito de aplicação do artigo em causa, tendo em conta os conceitos centrais que o integram: “pobreza” e “exclusão social”. Tal como já suprarreferido na introdução de forma pouco detalhada, a proteção social desempenha um papel essencial para que todo e qualquer indivíduo possa exercer dos direitos de que dispõe, do mesmo modo que ainda desempenha “um papel de redistribuição ao longo da vida, protegendo contra os riscos sociais e prevenindo e atenuando a pobreza e a exclusão social ao longo de todo o ciclo de vida”⁵. Quer o conceito “pobreza”, como a noção de “exclusão social” preenchem significados próximos.

⁴ Carta Social Europeia (Revista).

⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de Novembro de 2011, sobre a Plataforma Europeia contra a pobreza e a exclusão social (2011/2052(INI)).

Por um lado, de modo geral, o conceito de “pobreza” pode ser entendido sob um ponto de vista de carência ou insuficiência económica, mas, importa que, para além da vertente monetária, têm sido adotados, a nível europeu, critérios “para medir a pobreza com base na privação de condições de vida, atendendo-se para o efeito não apenas ao nível de rendimentos, mas também a indicadores relativos ao nível da qualidade de vida”⁶. O âmbito de aplicação da CSE(R) tanto enquadra pessoas que já se encontrem, de facto, nestas situações de incapacidade ou fraca possibilidade económica, como também aquelas situações em que exista um “mero risco”.

Por outro lado, pese embora sejam figuras afins, o conceito de “exclusão social” denota uma conotação mais abrangente do que o anterior. Tem, por isso, um conteúdo mais amplo do que a noção de “pobreza” na medida em que não inclui apenas a falta de recursos económicos, mas antes procura compreender todas as situações em que há uma incapacidade ou maior dificuldade de participação e exercício dos direitos sociais quando comparado com a maioria dos indivíduos. Deste modo, a “exclusão social” pode abranger, por exemplo, situações sociais de desemprego, de falta de oportunidades, de emprego precário, assim como as situações em que determinados indivíduos pertencem a grupos tidos como mais desfavorecidos da população, em virtude de fazerem parte de uma minoria étnica, serem idosos, sem abrigos ou jovens; ou ainda aquelas situações em que o exercício dos seus direitos se vê restringido na sequência de determinados comportamentos vistos como “desviantes” pela sociedade, como o alcoolismo ou a toxicodependência, por exemplo.

Não obstante a diferença entre ambos os conceitos⁷, eles interligam-se, tal como já referido. A falta de recursos é ainda, por regra, uma característica das pessoas socialmente excluídas e, por vezes, até se recorre ao termo “exclusão social”, não se referindo à sua verdadeira aceção do termo como aqui analisada, mas antes evitando fazer referência à noção “pobreza”, ma vez que esta pode ser entendida como uma realidade mais negativa e preocupante do que a anterior.

⁶ COMISSÃO EUROPEIA, *The measurement of extreme poverty* cit.

⁷ Esta distinção de conceitos é, inclusive, feita pelo legislador comunitário. A título de exemplo, veja-se, o art. 3º, nºs 3 e 5 do TUE, ou faça-se uma comparação entre a conotação que é dada a ambos os conceitos nos arts. 153º, nº1, alínea j) e o art. 208º, nº1 do TFUE que utiliza a noção de “pobreza” para caracterizar uma determinada realidade social e encara o conceito de “exclusão social” com menos severidade, referindo-se a ele como uma mera ação que deva ser levada a cabo pela União, com o objetivo de garantia a proteção que visa aos cidadãos.

Consagrado, desde logo, como um dos objetivos da União no art. 3º/3 do TUE, o art. 153º/1, alínea j) do TFUE, vem prever que o combate à exclusão social deve ser um problema no qual a comunidade europeia pode e deve intervir “a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais”⁸.

Depois de analisados os conceitos fulcrais da questão e de feito o enquadramento da mesma ao nível comunitário, importa atentar no preceituado pelo então art. 30º da CSE(R). Assim sendo, com presteza, diga-se já que o legislador adotou uma abordagem geral, através da redação do mesmo com conceitos gerais que preveem a adoção de medidas em domínios determinados, mas não as especifica. Além do mais, no seu nº2, refere, mais uma vez, de forma abrangente, que deve ser dada liberdade aos Estados em relação às medidas que por eles podem ser adotadas. Diz ainda que essas podem ser objeto de reexaminação (através de consultas com organizações da área que contactem com pessoas que se encontrem nessas situações de vulnerabilidade, por exemplo), visando, mais uma vez, através de conceitos indeterminados, quando tal se demonstre necessário, a sua adaptação ao longo do tempo a situações sociais novas que possam surgir. Ou seja, poderemos dividir este artigo em duas partes que, embora sendo ambas redigidas de forma aberta, dando liberdade de concretização a terceiros, referem-se, na sua alínea a), às medidas que podem ser tomadas neste âmbito; e na alínea b) referem-se, por outro lado, ao reexame dessas mesmas medidas.

Não obstante a sua formulação geral, este artigo não integra apenas as pessoas “que se encontrem”, abrangendo também aquelas que “corram o risco de se encontrar em situação de exclusão social ou de pobreza” e ainda “da sua família”⁹.

Assim, é possível do seguinte depreender-se que, não obstante o foco no objetivo de garantir a proteção dos direitos sociais pelo legislador comunitário, inclusive através da CSE(R), é aos estados que este legislador incentiva e é a estes também que incumbe a determinação e a criação de medidas e condições para que esses direitos possam ser efetivamente concretizados e assegurados, procurando, desse modo, evitar situações de “pobreza” e “exclusão social”.

⁸ Art. 34º/3 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, referindo também o conceito de “exclusão social”, prevê o seguinte com base no art. 30º da Carta Social Europeia.

⁹ Alínea a) do art. 30 da CSE(R).

Assim exposto, cumpre agora analisar as diversas conclusões do Comité, que têm como objetivos: identificar as questões que podem ser tidas como preocupantes no contexto europeu; e ainda definir medidas que devem ser levadas a cabo pelos diversos Estados para que possam atingir o cumprimento dos objetivos jurídico sociais por eles definidos. Mais concretamente, iremos analisar as conclusões apresentadas pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais relativamente à conformidade e cumprimento pelo direito interno com o art. 30º da CSE(R), juízos estes feitos com base nos relatórios apresentados por Portugal.

Assim, “todos os anos, o CEDS¹⁰ seleciona um grupo de disposições da CSE(R) sobre as quais os Estados contraentes devem produzir um relatório que demonstre as medidas levadas a cabo para implementação daquelas. Estas conclusões anuais poderão culminar em decisões de não conformidade da situação legal de um Estado parte com o que lhe é exigido pelo teor da CSER”¹¹. Com efeito, para além destas conclusões, resultado do sistema de relatórios instituído pelo CSE, a fiscalização do cumprimento (ou não) da CSER pelo CEDS pode ainda ser levada a cabo através das decisões tomadas em em virtude do procedimento de Reclamações Coletivas.

No nosso caso, Portugal foi objeto de duas decisões, julgadas procedentes, no âmbito deste procedimento de Reclamação Coletiva. A primeira delas, referente ao direito dos trabalhadores, terá sido posta em conformidade com a Carta com a aprovação da Lei nº10/2014; já a segunda, é o caso de etnias *rom* de que nos iremos ocupar no final da exposição.

Assim, vejamos.

Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal quanto ao art. 30º da CSER (2009).

Em primeiro lugar, é referido, desde logo, nas conclusões do Comité que a taxa de pobreza relativa é o indicador utilizado para medir a pobreza, de acordo com o relatório elaborado por Portugal, sendo que este indicador corresponde à percentagem de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza, fixado, no momento, em 60%.

¹⁰ É ao Comité Europeu dos Direitos Sociais (doravante designado por “CEDS”) que cumpre apreciar a implementação e o regular cumprimento da CSER.

¹¹ CERQUEIRA ALVES, Filipe, “Compreender a Carta Social Europeia Revista: Convenções Internacionais e os seus efeitos nas ordens jurídicas nacionais”, Revista Jurídica de los Derechos Sociales, Lex Social, Monográfico 1 (2017), pág. 37.

Ademais, o relatório identifica ainda as pessoas idosas e os jovens como grupos vulneráveis, a par das pessoas com deficiência e migrantes. Para além de se referir à pobreza e à exclusão social, inclui também o risco à exposição desses fenómenos.

O plano nacional de ação identificou três objetivos políticos principais, constituindo o principal ponto de referência no combate a estas duas situações mencionadas de pobreza e exclusão social. Assim, indicou como pontos chave: 1) adoção de medidas capazes de assegurar aos cidadãos direitos básicos, combatendo a pobreza entre idosos e crianças; 2) corrigir disparidades na educação e na formação; e 3) eliminar as várias formas de discriminação.

Efetivamente, diz-nos a primeira parte do art. 30º da CSE(R)- alínea a)-, que, de modo a assegurar o exercício efetivo de tais direitos, as partes devem tomar medidas “para promover o acesso efetivo, designadamente, ao emprego, à habitação, à formação, ao ensino, à cultura, à assistência social e médica das pessoas que se encontrem ou corram o risco de se encontrar em situação de exclusão social ou de pobreza”.

De acordo com o mencionado pelo relatório, terá sido aprovado pelo Governo português um plano nacional de emprego 2005-2008, que incluiu medidas para a criação de trabalhos e de combate ao desemprego; no âmbito da habitação, também se adotaram medidas com o objetivo de auxiliar na construção de habitações de “custo controlado”¹² e adotou-se um programa de realojamento; no campo da educação, também se procurou dar ênfase à adoção de medidas que fossem capazes de promover a educação, o ensino e a formação profissional.

Não obstante o relatório, o Comité compreendeu que a lista, indicada igualmente nesse documento, não seria exaustiva, sendo que essas medidas deveriam fortalecer o exercício desses direitos sociais, assim como a sua monitorização, a melhoria dos procedimentos e gestão de benefícios e serviços, o reforço da informação de tais direitos e o combate aos obstáculos socioculturais e psicológicos no acesso aos direitos. Além do mencionado, também o relatório nada indica no que respeita a dado algum estatístico no domínio da exclusão social¹³, reforçando o Comité que o direito consagrado na CSE(R) não abrange apenas a situação de pobreza, mas também a da exclusão social, mais uma vez (sendo que esta última não deverá ser descurada). Posto isto, concluiu então o Comité

¹² (Tradução nossa)

¹³ O Relatório apenas refere números respeitantes à situação de pobreza, no âmbito do qual refere que em 2005, 19% da população vivia em condições abaixo do limiar da pobreza, em 2006, a percentagem corresponderia a 18%.

que deveriam ser fornecidas mais informações acerca do impacto, das consequências práticas e dos resultados das medidas descritas que visavam a redução da pobreza e da exclusão social.

O relatório Nacional de Estratégia para a proteção social e inclusão 2006-2008 destaca ainda a importância da coordenação entre os diferentes ministérios e órgãos do Estado envolvidos na implementação e na monitorização das políticas sociais, no sentido em que as instituições sociais locais trabalham em parceria com as autoridades, serviços públicos e entidades privadas, com o objetivo de promover esquemas sociais de combate a estes fenómenos, a nível local, sendo que essas redes locais desempenham um importante papel neste sentido na medida em que, por conhecerem as necessidades reais das pessoas, são mais capazes de identificar os problemas encontrados nesses setores específicos da população. E é neste seguimento que o comité considera também que o relatório apresentado pelas entidades portuguesas contém poucos detalhes sobre o modo como as atividades de combate a estas situações são efetivamente desenvolvidas e monitorizadas, assim como peca igualmente pela falta de informação no que concerne às formas como a sociedade civil, isto é, os empregadores, os representantes de empregadores, as ONGs e as entidades privadas, por exemplo, são envolvidas nesse mesmo processo. Solicita, então, que sejam prestadas mais informações sobre o modo como, na prática, esses indivíduos e essas associações de voluntariado assumem parte integrante na implementação dessas tais medidas.

Sem embargo, tendo em conta a conclusão pela conformidade com o disposto pelo art. 30º da CSE(R), não parece que a informação prestada por Portugal seja suficiente, assim como não parece que o relatório apresentado dê igual relevo à situação de exclusão social, uma vez que, tal como já suprarreferido, não são apresentados dados respeitantes à exclusão social, mas antes apenas em relação à pobreza. Com efeito, sublinha o Comité que Portugal se encontra em conformidade com o artigo 30º, pese embora este cumprimento se verifique enquanto se aguarda pelas informações solicitadas.

Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal quanto ao art. 30º da CSER (2013).

De acordo com a Eurostat, em 2011, 2 601 000 pessoas viviam numa situação de pobreza ou de exclusão social, o que seria correspondente a um total de 24,4% da população. Não obstante, tal como é referido no relatório apresentado por Portugal, terá

sido introduzido um novo indicador para medir o risco de pobreza ou exclusão social que corresponde àquelas pessoas que vivam com menos de 60% da mediana do rendimento por adulto. Identificou também o caso os adultos em idade ativa, os idosos e as crianças como os grupos mais capazes de sair dessas situações. Em relação a esta questão, importa destacar que, enquanto os adultos em idade ativa não estavam considerados como um grupo mais favorável à pobreza e/ou exclusão social no relatório anterior (2009), verifica-se aqui uma mudança de paradigma, na medida em que neste relatório se considera os jovens e os idosos como um dos grupo que mais saíram dessas situações desfavorecidas em que se encontravam, grupos estes que eram tidos, em 2009, como um dos grupos mais vulneráveis.

O Comité vem a entender que o relatório apresenta informações detalhadas sobre as medidas adotadas no que respeita, por exemplo, ao campo do emprego, da formação profissional, do recrutamento de cariz profissional, da solidariedade e segurança sociais, habitação e ainda quanto à redução da pobreza entre crianças e pessoas com deficiências. Não obstante, não contem informações sobre as estratégias adotadas com o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social durante o período de referência.

De facto, nas conclusões de 2009, o Comité, embora tenha concluído pela conformidade do estado português com o disposto pelo art. 30º da CSE(R), terá feito a mesma depender da prestação de determinadas informações pelo mesmo. Contudo, pese embora neste relatório já parece que terá sido dado um maior relevo à situação de exclusão social, tal como correto e ao contrário do que aconteceu no anterior, o Comité reiterou a ideia de que a falta de informação se mantinha, primando pela continuação do pedido em relação à solicitação de mais informações. Ou seja, entendeu o Comité que as informações relativas ao modo como o controlo das medidas é feito, ao resultado das medidas adotadas, assim como a referência aos respetivos indicadores estatísticos do sucesso (ou não) dessas medidas, não foram prestadas.

Entende ainda o Comité que a crise económica não pode ser vista como uma justificação plausível para a redução da proteção dos direitos reconhecidos pela Carta, mas antes, pelo contrário, reforça a necessidade de serem adotadas medidas que possam garantir o exercício efetivos dos direitos consagrados por ela, na medida em que esse é um momento onde as populações necessitam ainda mais de proteção e auxílio.

Portanto, para além de o Comité frisar pela solicitação de tais informações, pede também esclarecimentos em virtude da Reclamação Coletiva n.o 61/2010 – European Roma Rights Centre v. Portugal, de 30 de junho de 2011, apresentada contra o estado

português. Estava em causa uma reclamação apresentada com base na (alegada) violação do artigo E, que proíbe a discriminação¹⁴, em articulação com o consagrado pelo art. 30º da CSE(R) por se considerar que as autoridades não tinham nem vontade política nem capacidades para coordenar ou supervisionar de forma correta a implementação dos programas habitacionais a nível local, tomando em consideração a *situação específica dos Roma*¹⁵.

Destarte, é referido ainda pelo Comité que não terá sido feita referência no relatório ao seguimento da queixa, razão pela qual se solicita igualmente que sejam prestadas informações adicionais que demonstrem que a violação terá sido sanada.

Assim, ao contrário de entendimento do Comité nas suas anteriores conclusões, nestas deduz ele que a situação portuguesa não estaria em conformidade com o consagrado pelo art. 30º da CSE(R), tendo em conta, precisamente, a falta de políticas em matéria de habitação relativamente aos Roma.

Ora, parece ser neste sentido que interessa, agora, abordar a tal Reclamação Coletiva apresentada pelo Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos contra Portugal¹⁶.

Assim, a queixa submetida pelo ERRC referia que os Roma seriam alvo de injustiças no âmbito do direito à habitação e, como tal, estariam a ser discriminados com base na violação dos artigos 16º, 30º e 31º da CSE(R)¹⁷, em articulação com o artigo E.

Servindo de base justificativa a essas violações, o Comité invoca a falha dos programas de realojamento do Estado Português para assegurar os direitos e integrar os Roma. Pelo contrário, as medidas adotadas resultaram antes, muitas das vezes, numa “segregação e habitações de dimensões inadequadas em áreas com infraestruturas pobres e sem ou limitado acesso a serviços públicos”¹⁸. Deste modo, consideraram que os estados teriam que tomar medidas positivas, de modo a combater estas práticas discriminatórias indiretas que mantêm os Roma excluídos e marginalizados com base na segregação

¹⁴ O art. E da CSE(R), consagrado na Parte V da mesma, dispõe o seguinte: “o gozo dos direitos reconhecidos na presente Carta deve ser assegurado sem qualquer distinção baseada, nomeadamente, na raça, na cor, no sexo, na língua, na religião, nas opiniões políticas, ou em quaisquer outras opiniões, na ascendência nacional ou na origem social, na saúde, na pertença a uma minoria nacional, no nascimento ou em qualquer outra situação”.

¹⁵ Vide Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal quanto ao art. 30º da CSER (2013).

¹⁶ Queixa nº61/2010, disponível em: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-61-2010-dmerits-en>

¹⁷ O art. 16º prevê o direito da família à proteção social, jurídica e económica; o art. 30º, o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social; o art. 31º estipula o direito à habitação; e o art. E consagra, por sua vez, o direito à não discriminação.

¹⁸ (Tradução nossa).

residencial e no realojamento de qualidade baixa de que são alvo. Refere ainda realidades como a existência de barracões, tendas ou ainda blocos em ruínas em que vivem estas comunidades.

Por outro lado, Portugal entende que levou a cabo um conjunto de medidas para o desenvolvimento de programas sociais de habitação destinados a pessoas afetadas pela pobreza e/ou exclusão social que beneficiaram, inclusive, a comunidade Roma.

São referidas pelo Comité uma série de normas que consagram estes direitos, quer a nível do direito interno, quer resultantes de fontes internacionais, como o art. 13º e 15º da CRP que proíbem a discriminação ou o art. 5º da Convenção das Nações Unidas que aponta no sentido da eliminação da discriminação racial, respetivamente.

Mais concretamente, os problemas subjacentes à questão suscitada pela reclamação prendem-se, em especial, com o direito à habitação, mas também com a falta de adequação dos programas de alojamento destinados a esta situação específica, o elevado número de famílias pertencentes a esta comunidade que se encontram a viver em locais segregados, e também com as condições de alojamento que, pelas razões que já enunciamos, se concluem por precárias.

Relativamente ao alegado pelo ERRC, tendo em conta o art. 30º da CSE(R) em respeito com o art. E da mesma, o Comité entende que há uma ineficiência das políticas adotadas destinadas à habitação, que contribuem igualmente para a marginalização dos contextos em que os Roma vivem em Portugal. Ademais, refere ainda que o facto de as políticas de habitação serem tomadas pelas autoridades locais, enfatiza, muitas das vezes, a prática de comportamentos discriminatórios que, mias uma vez, contribuem para a exclusão destas comunidades.

O Comité entende ainda que as políticas desenvolvidas não se demonstraram capazes de contribuir para a quebra dos ciclos de exclusão social, sendo que terá antes havido o reforço da estigmatização, designadamente através da criação de bairros segregados que, sem uma integração real no resto da sociedade, são vistos pela maioria como marginalizados. O governo português, pelo contrário, sustenta que as medidas por si adotadas visaram verdadeiramente a inclusão dos Roma na sociedade, nomeadamente através da concessão de benefícios fiscais ou da atribuição do Rendimento Social de Inserção. O Comité considera que a falha na efetivação do direito à habitação dos Roma contribuiu para o aumento da exclusão dos mesmos.

Portanto, parece que é possível depreender-se daqui que, tal como referido pelo Comité, “a existência de discriminação racial no âmbito da habitação refere-se,

maioritariamente, à segregação especial, isto é, à exclusão social dos Roma no exercício do seu direito à habitação”¹⁹. A habitabilidade neste tipo de condições segregadas acarreta consequências negativas, contribuindo para fenómenos tais como, a inadequação das oportunidades de acesso à escolaridade, a menor oportunidade de acesso ao emprego ou ainda as maiores dificuldades de acesso à saúde. Portugal contraria a ideia acometida pelo Comité de que a atribuição desta responsabilidade às autoridades municipais terá contribuído para a deficiente inclusão destes, ao qual o Comité terá contra argumentado através do recurso a exemplos reais. Exemplificou, portanto, com recurso aos casos do Bairro social da Cucena no Seixal, ou do Bairro social das Pedreiras em Beja, situações estas que demonstram a falta de vontade política das autoridades centrais na implementação de programas de habitação social a nível local.

Posto isto, concluiu, portanto, o Comité que, em virtude da falta de coordenação e de abordagem global na habitação dos Roma, pode entender-se que a situação ainda não teria sido colocada em conformidade com o exigido pela CSE(R), nomeadamente, no que nos interessa, em relação ao direito à habitação digna e adequada destes cidadãos, que contribui, por si, para o aumento da exclusão social e pobreza. Concluiu, neste seguimento, o Comité pela violação dos artigos já citados, incluindo o art. 30º que prevê o “direito a proteção contra a pobreza e a exclusão social”, recomendando ainda a atribuição à organização que apresentou a queixa de uma compensação pelas despesas suportadas com a mesma. Por fim, não obstante esta falta de conformidade, o Comité entendeu ainda que a estratégia implementada, no caso de vir a ser sucedida, poderia resolver o problema, colocando a situação portuguesa em conformidade com o disposto pela CSE(R), o que apenas poderia ser avaliado em 2017.

Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal quanto ao art. 30º da CSER (2017).

Segundo os dados recolhidos pelo Eurostat, em 2015, 19.5% da população encontrava-se em situação de risco de pobreza, o que, comparando com o ano de 2012 no qual a taxa de risco de risco de pobreza se situava nos 17.9%, representa um aumento. De acordo com o referido pelo Comité na sequência do *European Semester Country Report*

¹⁹ (Tradução nossa).

Portugal 2017, terá havido uma redução da privação material entre 2014 a 2015, o que se pode entender como uma possível justificação para esse aumento.

Relativamente ao relatório apresentado por Portugal, conclui-se que este contém informação detalhada no que concerne à abordagem jurídica e à evolução entre janeiro de 2012 e dezembro de 2015 acerca das medidas adotadas no combate à pobreza e exclusão social. Por exemplo, terão sido adotadas medidas como o aumento do salário mínimo social, o aumento do subsídio por velhice ou a criação de um subsídio social para desempregados. Paralelamente, também compreende o Comité que terão sido fornecidas informações suficientes sobre as medidas adotadas, estabelecendo-se a estratégia do governo português essencialmente em 3 eixos, de entre os quais: a criação de um novo setor de suporte às pessoas com baixos rendimentos, de forma a evitar situações em que famílias com crianças vivam em situações de pobreza; a recuperação de formas de apoio que se mostrem capazes de assegurar mínimos sociais para os cidadãos em situações mais vulneráveis; e a adoção de uma estratégia nacional que, sob a forma de apoio público às famílias, permita às famílias recuperar a essencialidade do subsídio familiar como forma de apoio.

Neste seguimento, diz-nos o Comité que recomenda a definição e a implementação de um programa nacional contra a pobreza que tenha em especial atenção os grupos específicos vistos como mais vulneráveis, como sejam políticas específicas destinadas aos idosos, às crianças, aos sem abrigo ou às minorias étnicas, por exemplo. Refere ainda que Portugal se encontra longe de alcançar o objetivo estabelecido pela *Estratégia Europa 2020*. Deste modo, solicita que no relatório seguinte elenque os objetivos gerais e as medidas específicas, assim como os mecanismos utilizados na sua monitorização.

Conclui o Comité, por isso, pela não conformidade do governo português com várias disposições da CSE(R) que são importantes para o cumprimento do disposto especificamente no art. 30º da mesma. Em especial, o subsídio de doença demonstrava-se como inadequado, assim como o nível de assistência social.

É ainda dito que a situação resultante da Reclamação apresentada na sequência do *European Roma Rights Centre v. Portugal*, não se encontra ainda resolvida, uma vez que a falta de uma abordagem global e coordenada no âmbito habitacional se manteve. Contudo, essa informação será analisada no próximo relatório do Comité, em 2018.

Contudo, compreende o Comité que terão sido adotadas medidas de apoio ao rendimento demonstrando, inclusive, que o orçamento destinado à proteção social se

mostra equilibrado com a média da União. Assim, apesar de as taxas de pobreza terem aumentado, as medidas adotadas fazem com que, enquanto se aguarda pela resposta às informações prestadas, se possa concluir pela conformidade do art. 30º com a situação relatada por Portugal. Solicita ainda que seja informado dos resultados das medidas tomadas e destaca especial relevo para o Plano Nacional de Reformas que, desde a integração na *Estratégia Europa 2020*, tem contribuído para uma avaliação positiva da monitorização das políticas implementadas, assim como as parcerias entre o Estado e as organizações de economia social, que eram uma falha relatada nas conclusões anteriores, também assumiram importância central neste tema.

Conclusão.

De forma a concluir o presente trabalho, importa que, em algumas situações, verifica-se um problema de falta de conformidade da interpretação feita pelos tribunais portugueses com a CSE(R), sendo esta, muitas das vezes, resultado do desconhecimento do CSER e das decisões jurisprudenciais do CEDS.

A pobreza e a exclusão social são duas questões sociais com bastante relevo em todo e qualquer ordenamento, constituindo o seu combate um desafio nas sociedades modernas. E é neste sentido que a CSE(R), visando a promoção e efetivação dos direitos sociais, propõe desempenhar o seu papel. Nas palavras de FILIPE CERQUEIRA ALVES, “a CSER assume-se como um instrumento primordial na garantia progressiva da realização possível dos direitos sociais, foco da construção de uma democracia social construída com base em valores de solidariedade”²⁰.

Em 2009, nas conclusões apresentadas pelo Comité, apesar da solicitação de informações adicionais ao Estado português, ele terá concluído pela conformidade do nosso estado com o disposto no art. 30º da CSE(R).

Já em 2013, por sua vez, concluiu-se pela sua não conformidade, em virtude da reclamação coletiva apresentada pelo Centro Europeu dos Direitos dos Roma contra Portugal.

Por fim, em 2017, concluiu, mais uma vez pela sua conformidade.

Deste modo, pese embora Portugal ter sido objeto de duas decisões julgadas procedentes em procedimento de Reclamação Coletiva (uma delas analisada no trabalho objeto de estudo), pode entender-se que, tal como é concluído pelas conclusões proferidas pelo Comité em 2017, têm vindo a ser adotadas variadas medidas de apoio social que têm contribuído para a promoção do combate à pobreza e à exclusão social, caminhando-se, por isso, no sentido do objetivo consagrado pela Carta. Contudo, é possível também verificarmos que, tal como é referido em todas conclusões do Comité, este solicita sempre a prestação de informações adicionais, em virtude da falta de prestação destas pelo estado português. Assim, embora haja a tomada de medidas de apoio social, parece que estas não são suficientemente detalhadas, protegendo e garantindo efetivamente, no caso, o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social.

²⁰ CERQUEIRA ALVES, Filipe, “Compreender a Carta Social Europeia Revista: Convenções Internacionais e os seus efeitos nas ordens jurídicas nacionais”, Revista Jurídica de los Derechos Sociales, Lex Social, Monográfico 1 (2017), pág. 40.

Parece, portanto, possível concluir-se que, tendo em conta a imperativa necessidade de cumprimento pela CSE(R), designadamente, do art. 30º, de modo a proteger grupos tidos como mais vulneráveis, Portugal deverá empenhar um maior esforço nessa tarefa, cumprindo o solicitado pelo Comité, concretizando de forma mais eficiente as medidas que consagra, coordenando as entidades estaduais com as organizações sociais e, ainda, tentando proteger de forma mais específica, determinados grupos tidos como mais vulneráveis, quando comparados com outros.

Bibliografia.

CARVALHO, Raquel, “OS MECANISMOS DE MONITORIZAÇÃO DA CSER REALIZADOS PELO COMITÉ EUROPEU DE DIREITOS SOCIAIS: O SISTEMA DE RELATÓRIOS E O SISTEMA DE RECLAMAÇÕES COLETIVAS”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, Monográfico 1 (2017)

Carta Social Europeia Revista

CERQUEIRA ALVES, Filipe, “Compreender a Carta Social Europeia Revista: Convenções Internacionais e os seus efeitos nas ordens jurídicas nacionais”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, Monográfico 1 (2017)

Conclusões do Comité 2009- Portugal, disponível em <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2009/def/PRT/30/EN>

Conclusões do Comité- 2013- Portugal, disponível em <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2013/def/PRT/30/EN>

Conclusões do Comité- 2017- Portugal, disponível em <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/PRT/30/EN>

LIBERAL FERNANDES, Francisco, “A pobreza perante o direito”, *Revista Eletrónica de Direito*, nº2 (junho 2014)

OLIVEIRA CARVALHO, Catarina de, “O IMPACTO DA JURISPRUDÊNCIA DO COMITÉ EUROPEU DE DIREITOS SOCIAIS EM MATÉRIA LABORAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, Monográfico 1 (2017)

PRAZERES LOURENÇO, Maria dos, “POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza”, 2005, disponível em <https://www.seg->

social.pt/documents/10152/18931/Pobreza_exclusao_social_politicas_sociais_Portugal/
3482c68d-461d-432e-9531-2c4821f89eb3/3482c68d-461d-432e-9531-2c4821f89eb3

Reclamação Coletiva n.o 61/2010 – European Roma Rights Centre v. Portugal, de 30 de junho de 2011, disponível em <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-61-2010-dmerits-en>

Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de Novembro de 2011, sobre a Plataforma Europeia contra a pobreza e a exclusão social (2011/2052(INI))

SANTOS BOTELHO, Catarina, “Análise ao artigo 30.o da CSE(R)”, Universidade Católica Portuguesa, *in* Análise das decisões e relatórios do Comité Europeu de Direitos Sociais relativas a Portugal”- https://arquivo.direito.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/direito/Anesc/Artigos/Artigo30_CatarinaSantosBotelho.pdf

<https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/conclusions/>