



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Análise do artigo 30.º da Carta Social Europeia Revista

Trabalho Final do Seminário “Proteção Multinível dos Direitos
Fundamentais Sociais”

Diana Silva Cruz

345022027

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Janeiro, 2023

Índice

Lista de Siglas e Abreviaturas	4
Introdução	5
Contextualização Histórica	5
Artigo 30.º da CSE(R)	7
Conclusões de 2009	9
Reclamação Coletiva – ERRC vs. Portugal: queixa n.º 61/2010	11
Conclusões de 2013	13
Conclusões de 2017	15
Conclusões	17
Bibliografia	19

Lista de Siglas e Abreviaturas

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSE(R)– Carta Social Europeia Revista

ERRC – European Roma Rights Centre

UE – União Europeia

Introdução

O presente estudo tem como finalidade analisar as conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais, relativas aos relatórios que Portugal elaborou ao longo dos anos e, em específico, as conclusões relativas ao artigo 30.º da Carta Social Europeia Revista, cujo artigo prevê o direito à proteção contra a pobreza e exclusão social. Assim, iremos analisar o modo como Portugal tem tentado mitigar a pobreza e a exclusão social e, portanto, que medidas tem adotado e, ainda, se as mesmas são suficientes.

Além de uma análise aos relatórios, iremos debruçar-nos sobre a Reclamação Coletiva feita pelo Centro Europeu dos Direitos dos Roma contra Portugal, cuja queixa teve como base, não apenas, mas também, a violação do artigo 30.º da Carta.

Contextualização Histórica

O Conselho da Europa é um órgão que não pertence à UE. Esta organização intergovernamental tem como principal foco a promoção dos direitos humanos e dos valores democráticos. Proclama a liberdade de expressão, de imprensa, a igualdade, a proteção das minorias. É composto por 46 Estados-Membros, sendo que, desses, 27 são membros da UE. Todos eles assinaram a CEDH. Este órgão acompanha o progresso dos Estados-membros nas áreas acima mencionadas e apresenta recomendações aos Estados por via de órgãos de monitorização¹, que são especializados e independentes².

Um desses órgãos de monitorização é o Comité Europeu dos Direitos Sociais. Este é composto por 15 membros que primam pela imparcialidade e pela independência. Aquilo que lhes incumbe fazer é decidir se os Estados agem de acordo com a Carta Social Europeia Revista³. Assim, o Comité acaba por ter uma «*função quasi-jurisdicional*» nas palavras de Catarina Botelho (2017, 99)⁴.

¹ Tais como o Grupo de Estados contra a Corrupção, a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância e o Comité Europeu dos Direitos Sociais.

² Informação retirada do site do Conselho da Europa, disponível em: <https://www.coe.int/pt/web/about-us/who-we-are> (consultado a 04.12.2022)

³ A Carta Social Europeia viu a sua versão inicial em 1961. Em 1988 é elaborado um Protocolo Adicional. Três anos mais tarde temos um Protocolo de Emenda. Em 1995 surge um segundo Protocolo de Emenda e, finalmente, em 1996 surge a Carta Social Europeia Revista (cfr: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048b059> – consultado a 04.12.2022)

⁴ Botelho, C. S. (2017). A proteção multinível dos direitos sociais: verticalidade gótica ou horizontalidade renascentista? – do não impacto da carta social europeia (revista) na jurisprudência constitucional portuguesa. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, 1.º, 88-123

A CSE(R) garante direitos fundamentais sociais e económicos⁵, complementando a CEDH. Aquele órgão analisa o cumprimento e a aplicação, por parte dos Estados, da CSE(R) por via de dois mecanismos: através de relatórios nacionais elaborados pelos Estados⁶, por um lado; e através de reclamações coletivas⁷ apresentadas por parceiros sociais ou outras organizações sociais, por outro.

Na CSE(R) estão acautelados direitos humanos tais como o direito à dignidade no trabalho, o direito à proteção na saúde ou o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social e, precisamente por dar especial atenção à proteção dos mais vulneráveis (nomeadamente idosos e crianças) é vista como a Constituição Social da Europa⁸.

Atualmente, a CSE(R) é um dos tratados que reúne maior consenso dentro do Conselho da Europa, uma vez que 43 dos 47 membros do Conselho da Europa o ratificaram.

É precisamente neste sentido que surge a análise ao artigo 30.º da CSE(R) e, mais especificamente, às decisões e relatórios do Comité Europeu de Direitos Sociais relativos a Portugal.

⁵ Gomes Canotilho explica que os direitos económicos, sociais e culturais e a sua proteção relacionam-se com condições que também elas são económicas, sociais e culturais, tais como os recursos do Estado, a sua capacidade económica, o estilo de vida da sociedade, a sua cultura, a distribuição de bens, o nível de ensino, entre vários outros fatores, que condicionam a proteção destes direitos. A sua proteção depende, ainda, de elementos jurídicos que os configuram (cfr. Canotilho, J. J. G. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª ed., pp. 473–485). Almedina.)

Por seu turno, José Vieira de Andrade distingue os direitos, liberdades e garantias, dos direitos económicos, sociais e culturais do seguinte modo: enquanto os direitos, liberdades e garantias têm o conteúdo principal determinado ou determinável ao nível das opções constitucionais, os direitos económicos, sociais e culturais têm o seu conteúdo determinado por opções do legislador ordinário (2019, 171) (cfr. Andrade, J. C. V. de. (2019). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (6.ª ed.). Almedina.)

⁶ Os Estados, desde 2007, estão incumbidos de apresentar um relatório anual num dos quatro grupos em que foram divididas as disposições da CSE(R) (cfr. Botelho, C. S. (2017). A proteção multinível dos direitos sociais: verticalidade gótica ou horizontalidade renascentista? – do não impacto da carta social europeia (revista) na jurisprudência constitucional portuguesa. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, 1.º, p. 100.

⁷ Introduzidas em 1995, com o Protocolo Adicional. O principal objetivo, com a introdução deste mecanismo, foi o de abrir caminho para que as organizações pudessem submeter queixas, como explica Catarina Santos Botelho (cfr. Botelho, C. S. (2017). A proteção multinível dos direitos sociais: verticalidade gótica ou horizontalidade renascentista? – do não impacto da carta social europeia (revista) na jurisprudência constitucional portuguesa. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, 1.º, 88-123)

⁸ Informação retirada do site do Conselho da Europa, disponível em: <https://www.coe.int/web/european-social-charter#> (consultado a 04.12.2022)

Artigo 30.º da CSE(R)

Artigo 30.º

Direito à protecção contra a pobreza e a exclusão social

Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito à protecção 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 efectivo, 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.

O artigo 30.º da CSE(R) prevê o direito à protecção contra a pobreza e a exclusão social⁹. O objetivo deste artigo é a diminuição da pobreza e da exclusão social, como objetivo explícito e essencial. Também promove adaptações a novas situações¹⁰.

O termo “pobreza”, para efeitos deste artigo, relaciona-se com situações de indivíduos que estão nas mais variadas situações de pobreza, seja de pobreza extrema e continua ou de pobreza temporária¹¹. Por seu turno, o termo “exclusão social” refere-se a pessoas cuja pobreza severa se deve a um conjunto variado de situações de desvantagem, nomeadamente exclusão da sociedade ou cujos direitos a determinados benefícios ou apoios sociais tenham expirado. Por “exclusão social” também se devem entender as circunstâncias em que, embora não estando perante pessoas pobres, é-lhes, ainda assim, negado o acesso a determinados serviços ou a determinados direitos, devido a longos

⁹ Em Portugal, a proteção na pobreza está reconhecida na CRP, no artigo 63.º, n.º 3. Conforme explicam Jorge Miranda e Rui Medeiros, o direito à segurança social deve ser efetivado por via do sistema de segurança social, que deverá ser global, devendo proteger as pessoas que se não possuem meios para assegurar a sua subsistência e nesse sentido vão os acórdãos n.º 517/98 e 634/98 do Tribunal Constitucional (cfr Miranda, J., & Medeiros, R. (2010). *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I* (2.ª ed.). Coimbra Editora.)

¹⁰ Como informa o relatório explanatório (cfr. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde4>, consultado a 04.12.2022)

¹¹ Já relativamente ao conceito jurídico de pobreza em Portugal, explica Francisco Liberal Fernandes (2014, 7) que a pobreza é caracterizada, em termos genéricos, como uma situação em que as pessoas não possuem rendimentos ou recursos que lhes assegure um nível de vida aceitável, assim se definindo consoante a sociedade em que se inserem. (cfr.: Fernandes, F. L. (2014). A pobreza perante o direito. *Revista Eletrónica de Direito*, 2, 1–18).

períodos de doença, violência, prisão ou comportamentos marginalizados (tome-se como exemplo o alcoolismo ou o consumo de estupefacientes)^{12 13}.

Este artigo não se refere expressamente a uma garantia de um mínimo de recursos, não porque não deva existir, mas apenas porque o artigo 13.º da CSE(R) já prevê essa proteção, que é alargada a este artigo, uma vez que o artigo 13.º se refere a um «(...) acesso efetivo (...) à assistência social (...)», como explica o relatório explanatório¹⁴.

Este artigo poderá ou não implicar a implementação de benefícios financeiros para pessoas que estejam em situação ou em iminência de exclusão social. Nesse sentido, os Estados são incentivados a restringir benefícios financeiros àqueles que não consigam assegurar a sua própria subsistência¹⁵.

No que ao parágrafo b) diz respeito, a reexaminação das medidas deverá ser feita de acordo com o que cada Estado considerar melhor, dependendo da sua organização e os seus recursos. Para que tais medidas sejam eficazes, poderá haver necessidade de os Estados consultarem associações e organizações sociais, nomeadamente, representantes de grupos sociais que estejam em condições de pobreza extrema ou de exclusão social¹⁶.

Portanto, conseguimos perceber que é dever dos Estados garantir um mínimo de recursos para colmatar a situação de pessoas que se encontrem em situação de pobreza severa ou de exclusão social, implementando medidas (sejam benefícios financeiros ou não) que deverão ser reexaminadas, quando necessário, de modo que sejam eficazes.

¹²<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde4> (consultado a 04.12.2022)

¹³ Relativamente ao conceito de exclusão social, Francisco Liberal Fernandes (2014, 8) refere que este possui um conteúdo pluridimensional, porquanto inclui todas as circunstâncias em que indivíduos ou grupos, involuntariamente, estejam em situações de impossibilidade ou incapacidade de participarem na sociedade e beneficiarem da educação, saúde, entre outros. Ou seja, por exclusão social dever-se-á entender a falta de oportunidades, de competências, discriminação, desemprego ou precariedade laboral (cfr.: Fernandes, F. L. (2014). A pobreza perante o direito. *Revista Eletrónica de Direito*, 2, 1–18).

¹⁴<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde4> (consultado a 04.12.2022)

¹⁵<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde4> (consultado a 04.12.2022)

¹⁶<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde4> (consultado a 04.12.2022)

Conclusões de 2009

Passando à análise das conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais de 2009¹⁷, importa referir como foi medida a pobreza em Portugal. Foi utilizado o método da taxa de pobreza, que nos indica qual é a percentagem de pessoas que vive abaixo do limiar da pobreza (fixado em 60% do rendimento médio).

Em 2005, 19% da população portuguesa vivia abaixo do limiar da pobreza, descendo esse valor para 18% em 2006. O relatório também indicou que idosos e crianças representavam grupos considerados vulneráveis, uma vez que 29% dos idosos vivia abaixo do limiar do risco de pobreza em 2004, tendo o número reduzido para 26% em 2006. Relativamente às crianças, 25% das mesmas vivia abaixo do limiar do risco de pobreza em 2004, reduzindo, em 2006, a percentagem para 21%. O relatório feito por Portugal identificou ainda migrantes e pessoas com deficiência como grupos que corriam risco de pobreza ou exclusão social.

O Comité realçou que os Estados deveriam – e devem - adotar abordagens de colmatação do problema coordenadas e globais, promovendo o acesso aos direitos sociais, nomeadamente, o acesso ao emprego, habitação, educação, cultura e assistência médica e social de pessoas que estejam em risco ou em situação de pobreza ou exclusão social.

O relatório nacional relativo a estratégias de proteção social e inclusão social de 2006-2008 foi o ponto de referência para uma abordagem geral de combate à pobreza e à exclusão social durante esse período de dois anos em Portugal. Essa abordagem exigiu acesso a recursos, bens e serviços e ainda a promoção da igualdade na participação social. Esse plano de ação identificou três objetivos políticos essenciais:

1. Combate da pobreza entre crianças e idosos, por via da implementação de medidas que garantem os direitos básicos dos cidadãos;
2. Correção de disparidades no tocante à educação e formação profissional;
3. Eliminação de variadas formas de discriminação.

¹⁷ Disponível em

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%222009/def/PRT/30/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%222009/def/PRT/30/EN%22]}) (consultado a 05.12.2022)

No que ao emprego diz respeito, o Governo adotou um Plano Nacional de Emprego para o período de 2005 a 2008, que incluía medidas para criar emprego, evitando e prevenindo o desemprego.

Relativamente à habitação, o relatório português indica um programa de apoio à construção de habitação com custos controlados, bem como um programa de realojamento.

No setor da educação, o Plano Nacional de Educação adotou medidas para melhorar a educação, formação e vocação profissional.

Mencionou-se também um Acordo relativo à Segurança Social, assinado pelo Governo e por parceiros sociais em 2006, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do sistema social. Assim, o acordo levou a que houvesse revisão da legislação laboral, bem como sobre a implementação de variados programas sociais que se destinaram ao combate da pobreza e da exclusão social, incluindo-se no relatório uma lista detalhada com os vários programas e medidas com esse objetivo.

O relatório nacional destacou a importância da coordenação política entre os vários órgãos do Estado. A implementação destas medidas foi levada a cabo por Comités Interministeriais de Monitorização e ainda pelos parceiros sociais. Criaram-se, ainda, redes locais, que identificaram os problemas de setores específicos da população. Contudo, o Comité pediu informação sobre como indivíduos e associações, nomeadamente, de voluntariado, participaram na implementação de medidas de combate à pobreza.

Denotou-se que a lista não é exaustiva e que as medidas implementadas deveriam fortalecer os direitos sociais, bem como o seu controlo e a sua aplicação, melhorar os procedimentos a observar e a gestão de serviços, bem como deveriam combater obstáculos, tanto socioculturais como psicológicos, que fossem fator de impedimento de acesso aos direitos sociais e, sempre que necessário, visar em específico os grupos mais desfavorecidos.

Pediu, ainda, este órgão, mais informações sobre o impacto e consequências práticas das medidas descritas no relatório, nomeadamente, por via de indicadores quantitativos dos meios mobilizados e dos resultados alcançados, que se devem observar em relatórios futuros.

Concluiu assim o Comité que a situação de Portugal estava em conformidade com o artigo 30.º da CSE(R), mas devendo apresentar as informações que foram solicitadas.

Reclamação Coletiva – ERRC vs. Portugal: queixa n.º 61/2010

O Centro Europeu dos Direitos dos Roma (ERRC) submeteu uma queixa no dia 23 de abril de 2010. A queixa¹⁸ baseou-se em injustiças relacionadas com questões habitacionais que os Roma sofrem em Portugal, invocando a violação dos artigos 16.º, 30.º e 31.º da CSE(R), bem como o artigo E¹⁹ (conjunta ou separadamente com os restantes artigos).

O ERRC defendeu que, em Portugal, não havia soluções adequadas em termos de habitação para os Roma e considerou ainda que os programas de realojamento não foram bem-sucedidos, resultando, até, numa segregação social e também em fracas condições habitacionais, nomeadamente com tamanhos inadequados e, ainda, com infraestruturas de acesso limitado ou inexistente aos serviços públicos. O ERRC considerou que ao Estado incumbe uma obrigação de melhorar as condições habitacionais em que viviam os Roma, que consistam, muitas vezes, em tendas desprotegidas, expostas às condições climáticas ou em blocos habitacionais em ruínas. Acrescentou, ainda, o ERRC que o Governo contribuiu para uma discriminação indireta, mantendo os Roma excluídos e marginalizados, por via da segregação residencial.

O Governo, por seu turno, alegou que não havia violação de nenhum dos artigos indicados na queixa e que foram desenvolvidos programas de habitação social que visavam colmatar a exclusão social e a pobreza que beneficiaram a comunidade cigana.

O Comité delimitou a questão concreta a tratar e concluiu que a queixa se relacionava com o direito à habitação dos Roma e, em especial, com:

- A precariedade e dificuldade das condições de habitação que uma grande parte dos Roma sofria;

¹⁸ Disponível em

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-61-2010-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-61-2010-dmerits-en%22]}) (consultado a 05.12.2022)

¹⁹ O artigo E foca-se na não discriminação e tem a seguinte letra: “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.”

- O grande número de famílias ciganas que vivia em cenário de segregação, seja em acampamentos não regulados ou em realojamentos em periferias;
- A falta de adequação dos programas de realojamento para as famílias ciganas, por questões de composição familiar, hábitos culturais e formas de vida.

A questão foi analisada com base em cada artigo invocado pelo ERRC – portanto, à luz dos artigos 16.º, 30.º, 31.º e artigo E da CSE(R). Contudo, uma vez que este estudo se foca na análise do artigo 30.º, focar-nos-emos na pronúncia do Comité relativamente a esse artigo em conjugação com o artigo E.

O ERRC salientou a ineficácia das políticas a longo prazo que visavam a melhoria das condições de habitação nomeadamente dos Roma. Além disso, o facto de que, quem implementava as políticas habitacionais eram autoridades locais, reforçava a exclusão dos ciganos devido à discriminação existente e enraizada na sociedade. Acrescentou, ainda, que as políticas de realojamento não conseguiram eliminar a exclusão social e económica que foram o fator de origem de fracas condições de habitação.

O Governo português defendeu que, de modo a promover a inclusão da comunidade cigana na sociedade portuguesa, promoveu programas e medidas gerais, que se destinaram a pessoas ou grupos que vivem em situação de pobreza ou de exclusão social, que incluiu o Rendimento Social de Inserção, bem como outros benefícios sociais. Além disso, mencionou outras entidades como o Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas, responsáveis por mediar e melhorar a comunicação entre a comunidade cigana e as várias instituições, de modo que, por via de uma melhor comunicação, se pudessem ultrapassar algumas dificuldades, nomeadamente no que dizia respeito à habitação.

O Comité salientou que o artigo 30.º implica que os Estados adotem medidas ativas, de modo que os grupos reconhecidamente em desvantagem ou exclusão, como é o caso dos Roma, tenham acesso a direitos fundamentais, como o direito à habitação, que influencia diretamente o acesso a outros direitos, como à educação e saúde.

Defende ainda este órgão que existia exemplos de projetos de realojamento que falharam por questões que se relacionaram com os municípios – ainda que o Governo não tenha concordado – como foi o caso de programas que realojaram a comunidade cigana em ambientes segregados (o Comité deu como exemplos o caso do bairro da Cucena no Seixal ou as Pedreiras, que é um bairro localizado em Beja).

Assim, o Comité defendeu que Portugal se encontrava numa situação de desconformidade, devido à incapacidade e falta de vontade por parte das autoridades centrais em supervisionar o modo como as autoridades locais implementavam os programas de alojamento, demonstrativo da ausência de uma abordagem central e que, por sua vez, conduzia à violação do artigo 30.º com o artigo E²⁰.

Conclusões de 2013

O relatório elaborado em 2013²¹ demonstrou que entre 2010 e 2011, a taxa de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social correspondia a 24,4% da população, sendo um número inferior ao registado em 2010.

A taxa de risco de pobreza monetária diminuiu durante o período de referência e atingiu o valor de 18% da população em 2011. No entanto, a participação no mercado de trabalho piorou e o grupo mais afetado nesse período foi o grupo dos jovens, bem como o dos desempregados de longa duração. O relatório indica, ainda, que o novo indicador utilizado para medir a pobreza e a exclusão social demonstrou que, em termos absolutos, os grupos que mais saíram de uma situação de pobreza ou de exclusão social foram os adultos em idade produtiva, idosos e crianças.

O Comité realçou que, ainda que o relatório seja muito detalhado em termos de medidas tomadas durante o período de referência relativamente a medidas tomadas quanto a emprego, formação profissional, solidariedade, segurança social, não inclui informação sobre as estratégias que Portugal adotou para combater a pobreza e a exclusão social.

Este órgão salientou, ainda, que os governos são obrigados a tomar todas as medidas que sejam necessárias para garantir que os direitos da Carta são efetivamente garantidos, essencialmente num período em que os beneficiários mais precisam de proteção, como é o caso de uma crise económica.

²⁰ O artigo E aplica-se a todos os artigos da CSE(R), não sendo admitido qualquer tipo de discriminação, nem pelos motivos previstos no artigo E ou em qualquer artigo da Carta. Entende-se que este artigo não considera discriminatório um tratamento diferenciado com base numa justificação objetiva e razoável. Exemplo de uma justificação razoável para estes efeitos poderá ser a exigência de uma determinada idade ou uma determinada capacidade para aceder a alguns níveis de educação (cfr. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde4> consultado a 05.12.2022)

²¹ Disponível em <https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ESCDciIdentifier%22:%5B%222013/def/PRT/30/EN%22%5D%7D> (consultado a 05.12.2022)

O relatório também demonstrou que a despesa total com a proteção social correspondeu a cerca de 27% do PIB em 2010, valor que ficou abaixo da média da UE (que foi de 29,37%). Contudo, sublinhou que a estrutura da despesa com a proteção social cresceu de forma consistente desde 2001.

No relatório anterior, o Comité considerou que Portugal estava numa situação conforme com o artigo 30.º, tendo, todavia, informação pendente, nomeadamente relativa aos resultados práticos das medidas que haviam sido adotadas. Quanto a essa informação, neste relatório agora em análise, o mesmo órgão concluiu que não havia ainda dados suficientes sobre essas matérias, continuando a pedir informações mais detalhadas quanto a esses pontos.

De acordo com o artigo 30.º da CSE(R), os Estados devem demonstrar o modo controlam e avaliam as medidas de redução da pobreza e devem, ainda, dar informações sobre os resultados desse controlo e análise. Esses resultados são cruciais para avaliar a participação da sociedade e dos parceiros sociais na implementação dessas medidas. Todavia, Portugal não observou esta incumbência no seu relatório, concluindo o Comité que o relatório não providenciou informação quanto ao modo como as medidas de combate à pobreza e à exclusão social estão a ser implementadas e que controlo se dá durante a implementação.

Já relativamente à queixa n.º 61/2010, feita pelo ERRC contra Portugal, relembramos que foi considerado nesse processo que não havia vontade, por parte, das autoridades centrais, em supervisionar ou coordenar a implementação dos programas de alojamento pelas entidades locais, ou seja, faltava a Portugal uma abordagem estruturada e global, em violação do artigo 30.º da CSE(R), bem como do artigo E do mesmo diploma.

Uma vez que o relatório não indicou qual foi o seguimento dado por parte do Estado português a essa queixa, o Comité pediu informações adicionais nesse sentido. Concluiu, assim, que Portugal não estava em conformidade com as prescrições do artigo 30.º da Carta, uma vez que se verificou a ausência de uma política coordenada em matéria de habitação relativamente aos Roma²².

²² É de referir que, em 2013, foi aprovada uma estratégia especialmente direcionada para os cidadãos da comunidade cigana em Portugal – a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas. O objetivo passa por uma abordagem intercultural dos princípios da igualdade e da não discriminação. Assim, promove-se a integração dos Roma, de modo que possam envolver-se socialmente. Esta estratégia adveio de uma proposta da UE, que solicitou aos Estados que, por via da educação, saúde, emprego e habitação,

Conclusões de 2017

Passemos agora à análise das conclusões do Comité datadas de 2017²³. Este órgão observou no Eurostat que, em 2015, a taxa de risco de pobreza (que é fixado em 60% do rendimento médio) foi de 19,5%. Este valor é superior ao valor de 2012, cuja taxa foi de 17,9%.

O Eurostat demonstrou, ainda, que a taxa do risco de pobreza antes das prestações sociais, em 2015, foi de 26,4% (acima do valor da UE que foi de 25,9%).

O Comité, por via da observação dos dados do Eurostat, chegou à conclusão que os principais indicadores de pobreza, em Portugal, se encontravam acima da média europeia, sendo um reflexo de uma situação económica particularmente difícil.

O relatório contém uma ampla informação relativamente ao enquadramento legal e a evolução que se deu desde janeiro de 2012 até dezembro de 2015, no que contende com o combate à pobreza e à exclusão social (exemplo disso foi o aumento do salário mínimo nacional). Também se demonstra o aumento dos abonos de família, aumento do complemento solidário para idosos, bem como a introdução de uma prestação social para os desempregados que perderam o direito ao subsídio de desemprego. Oferece, ainda, dados quanto às medidas adotadas relativamente à formação profissional, solidariedade, segurança social, entre outros.

O Comité menciona a adoção de uma estratégia de combate à pobreza por parte do Governo português, que assentou em 3 eixos:

- Adoção de uma estratégia nacional de combate à pobreza infantojuvenil que, de forma integrada, recupere a centralidade do abono de família como forma do apoio às famílias;

promovessem a integração da comunidade cigana, por via de metas que foram definidas até 2020. Com esta estratégia nacional, visou-se ultrapassar as diferenças e preconceitos existentes entre a comunidade maioritária e a minoria cigana. Foi visto como fundamental que houvesse o respeito pelas tradições e valores das comunidades ciganas, para que estas, também adotando uma posição de conformação com os princípios e deveres essenciais do Estado de Direito, pudessem gozar plenamente dos direitos que um cidadão português goza (cfr.: [Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013 | DRE](#) consultada a 05.12.2022). É ainda de mencionar que, em 2018, foi promulgada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, que propõe e prorroga a estratégia nacional até 2022, visando a continuação do trabalho feito até então.

²³ Disponíveis em

<https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ESCDcIdentifier%22:%5B%222017/def/PRT/30/EN%22%5D%7D> (consultado a 05.12.2022)

- Reforma dos métodos de apoio que asseguram um mínimo de subsistência às pessoas que se encontrem em situação de maior vulnerabilidade;
- Novos apoios a cidadãos com baixos rendimentos, de forma a evitar que famílias que trabalhem, com crianças, vivam em situação de pobreza.

O Comité recomendou a implementação de um programa nacional que visasse o combate à pobreza, tendo como principal foco idosos, sem abrigo, minorias étnicas e crianças, uma vez que não é possível combater a pobreza e a exclusão social com programas de emergência, estruturados em pequenas políticas sociais que não sejam coerentes e articuladas entre si.

Pede, ainda, que no próximo relatório se proceda a uma explicação do modo como o enquadramento legal, os objetivos estratégicos e as medidas mencionadas conduzem à adoção de uma abordagem global e articulada que combata a pobreza e a exclusão social. Também solicita que nesse futuro relatório haja indicação dos recursos orçamentais alocados para esses fins.

Este órgão refere, também, que Portugal não se encontrava em conformidade nomeadamente com o artigo 12.º, n.º 1 (direito à segurança social) e com o artigo 13.º, n.º 1 (direito à assistência social e médica), ambos da Carta, que assumem relevância para que haja conformidade com o artigo 30.º.

No que à queixa n.º 61/2010, feita pelo ERRC contra Portugal, o Comité remeteu para as conclusões de 2015, elaboradas no âmbito do procedimento simplificado de denúncia, em que se constatou a mesma ausência de uma estratégia global no tocante com os programas habitacionais que já existia anteriormente, ou seja, não se deram desenvolvimentos nesse aspeto. Todavia, explica que será feita uma nova análise em 2018.

Relativamente ao envolvimento da sociedade civil, o Comité registou a adoção de uma abordagem de “parceria público-social” entre o Estado e as organizações da economia social.

Tudo considerado – e, nomeadamente, o facto de que as taxas de pobreza não sofreram aumentos significativos, tendo em consideração o contexto económico adverso do país ou o facto de que foram adotadas medidas de apoio ao rendimento – o Comité concluiu pela conformidade da situação portuguesa com o artigo 30.º da Carta.

Conclusões

Observando as várias conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais, vemos que em Portugal, embora existam várias medidas que visam a colmatação da pobreza e da exclusão social, essencialmente de grupos carenciados (como idosos, crianças, minorias ou pessoas sem-abrigo), existe um largo caminho a ser traçado.

Nas várias análises aos relatórios portugueses do Comité, este foi sempre realçando a necessidade de uma estratégia global e coordenada que colmatesse a exclusão social e a pobreza, ao invés de medidas frágeis, específicas e sem coordenação entre si. Ou seja, é de concluir que, mais do que medidas e programas – medidas e programas esses que, ao longo dos vários anos, foram sendo criados, como os relatórios indicam – o necessário é coordenação e organização dos já existentes.

O Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza elaborou um relatório relativamente à pobreza e exclusão social em Portugal referentes ao ano 2021. Este relatório demonstra que o impacto da pandemia Covid-19 nas condições de vida e no rendimento da população portuguesa foi muito elevado. A população em risco de pobreza ou exclusão social aumentou em 12% face ao inquérito anteriormente feito, atingindo um valor de 22,4% da população que se encontra em risco de pobreza ou exclusão social. Este relatório demonstrou, ainda, um elevado aumento das desigualdades em Portugal, tendo inclusive Portugal sido o Estado-membro com o maior aumento dos níveis de desigualdades de rendimento relativamente ao inquérito realizado anteriormente²⁴. Como realçou o Comité nas suas conclusões de 2013, os Governos devem tomar todas as medidas necessárias para que se garantam os direitos previstos na Carta e, em especial, quando os beneficiários mais precisam de proteção. Parece-nos que se afigura relevante que Portugal adote medidas nesse sentido, especialmente considerando os dados mais recentes que o relatório do Observatório Nacional apurou.

Quanto à comunidade cigana, em específico, embora seja uma comunidade existente em Portugal há vários séculos²⁵, por muito tempo existiram poucas alternativas

²⁴ Para maiores desenvolvimentos, o relatório encontra-se disponível em <https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2022/10/Pobreza-e-Exclusao-Social-em-Portugal-2022-REAPN05.pdf> (consultado a 06.12.2022).

²⁵ Estima-se que a comunidade cigana tenha chegado a Portugal por volta da segunda metade do século XV (cfr.: Carvalho, L. F. da S. de. (2021). *(Re)afirmando a titularidade universal de direitos o caso da população cigana em Portugal. Dissertação de Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas.*

à sua inclusão na sociedade, com poucas políticas públicas que fossem nesse sentido²⁶. Foi nos últimos anos – e também por pressão dos organismos internacionais – que o Estado português fez avanços na elaboração de medidas de inclusão social dos Roma. Como conclui Luísa Fonseca de Carvalho²⁷, existe um problema estrutural de discriminação face a este grupo social, daí que sejam necessárias medidas de ordem positiva para que haja integração dos Roma, nomeadamente no plano da educação.

Assim, podemos concluir que, de forma a combater a discriminação, a pobreza e a exclusão social – também dos Roma, mas não só -, o Estado português tem tomado medidas, tem colocado programas em ação, que, contudo, não são suficientes²⁸, como as conclusões do Comité têm demonstrado²⁹. Claro que os direitos económicos, sociais e culturais dependem de condições do próprio Estado, nomeadamente, os seus recursos, mas também o estilo de vida da sociedade, a cultura, o nível de ensino³⁰, contudo, ainda que dependendo destes fatores, os Estados devem garantir a concretização dos direitos sociais da melhor forma que se afigure possível a cada momento.

²⁶ Carvalho, L. F. da S. de. (2021). *(Re)afirmando a titularidade universal de direitos o caso da população cigana em Portugal. Dissertação de Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas.*

²⁷ Carvalho, L. F. da S. de. (2021). *(Re)afirmando a titularidade universal de direitos o caso da população cigana em Portugal. Dissertação de Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas.*

²⁸ O maior obstáculo que podemos encontrar no que contende com os direitos sociais, segundo Catarina Botelho, é não apenas a sua garantia, como a sua possibilidade de ser discutido em juízo. É que, olhando à realidade da maioria dos Estados ocidentais, quanto aos direitos sociais há um antagonismo entre a «força potencial e a força concreta» (cfr.: Botelho, C. S. (2017). A proteção multinível dos direitos sociais: verticalidade gótica ou horizontalidade renascentista? – do não impacto da carta social europeia (revista) na jurisprudência constitucional portuguesa. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, 1.º, 107-108)

²⁹ Todavia, o caminho a percorrer parece ser bastante longo, uma vez que se tem verificado que a CSE(R) não tem um impacto muito forte na jurisprudência constitucional de Portugal, como expõe Catarina Santos Botelho. Na sua perspetiva, a inexistência de um forte acolhimento internacional dos direitos sociais faz com que a CSE(R) não seja normativamente forte e que não seja possível afirmar a sua vinculatividade. Contudo, Catarina Botelho acredita que, nas próximas décadas, se poderá ultrapassar a falta de acolhimento que existe relativamente aos direitos sociais. (cfr. Botelho, C. S. (2017). A proteção multinível dos direitos sociais: verticalidade gótica ou horizontalidade renascentista? – do não impacto da carta social europeia (revista) na jurisprudência constitucional portuguesa. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, 1.º, 88-123)

³⁰ Canotilho, J. J. G. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª ed., pp. 473–485). Almedina

Bibliografia

Doutrina:

Andrade, J. C. V. de. (2019). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (6.^a ed.). Almedina.

Botelho, C. S. (2017). A proteção multinível dos direitos sociais: verticalidade gótica ou horizontalidade renascentista? – do não impacto da carta social europeia (revista) na jurisprudência constitucional portuguesa. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, 1.^o, 88–123.

Canotilho, J. J. G. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.^a ed., pp. 473–485). Almedina.

Carvalho, L. F. da S. de. (2021). *(Re)afirmando a titularidade universal de direitos o caso da população cigana em Portugal. Dissertação de Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas.*

Fernandes, F. L. (2014). A pobreza perante o direito. *Revista Eletrónica de Direito*, 2, 1–18.

Miranda, J., & Medeiros, R. (2010). *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I* (2.^a ed.). Coimbra Editora.

Sítios na Internet:

Carta Social Europeia Revista:

https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_social_europeia_revista.pdf

Conclusões de 2009:

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%222009/def/PRT/30/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%222009/def/PRT/30/EN%22]})

Conclusões de 2013:

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%222013/def/PRT/30/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%222013/def/PRT/30/EN%22]})

Conclusões de 2017:

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%222017/def/PRT/30/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%222017/def/PRT/30/EN%22]})

Reclamação Coletiva - ERRC vs. Portugal: queixa n.º 61/2010:

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-61-2010-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-61-2010-dmerits-en%22]})

Relatório explicatório da Carta Social Europeia Revista:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde4>

Relatório sobre Pobreza e Exclusão Social em Portugal: <https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2022/10/Pobreza-e-Exclusao-Social-em-Portugal-2022-REAPN05.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013, de 17 de abril:

<https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/25-2013-260415>

Sítio da Internet do Conselho da Europa: <https://www.coe.int/pt/web/about-us/who-we-are>