



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Comentários ao artigo 14.º da Carta Social Europeia

Direito ao benefício dos serviços sociais

Trabalho final da UC de Direito Constitucional do
Curso de Doutoramento

Sara Regina de Pádua Andrade

344220018

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Novembro, 2022



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Comentários ao artigo 14.º da Carta Social Europeia

Direito ao benefício dos serviços sociais

Trabalho final da UC de Direito Constitucional do Curso
de Doutoramento

Professora: Dr^a Catarina Botelho

Sara Regina de Pádua Andrade

344220018

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Novembro, 2022

Artigo 14.º

Direito ao benefício dos serviços sociais

Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito de beneficiar de serviços sociais, as Partes comprometem-se:

- 1) A encorajar ou a organizar serviços que utilizem métodos próprios de serviço social e que contribuam para o bem-estar e desenvolvimento dos indivíduos e dos grupos na comunidade, bem como para a sua adaptação ao meio social;
- 2) A encorajar a participação dos indivíduos e das organizações de beneficência ou outras na criação ou manutenção desses serviços.

1) Promoção e prestação de serviços sociais

Relativamente ao n.º 1 do artigo 14.º da CSE(R), o Comité explanou, nas suas Conclusões de 2009¹, o qual abrangia o período de 2005 a 2007, que Portugal cumpria com o disposto no preceito legal em questão.

No seu relatório, o Comité destacava que, no que diz respeito à organização dos serviços sociais, estes estavam divididos em dois grupos: serviços locais [incluindo serviços de informação e aconselhamento em matéria de assistência social na aceção do n.º 3 do Artigo 13.º da CSE(R), serviços pessoais tais como apoio educativo e aconselhamento em matéria de gravidez, ajuda domiciliária, creches e apoio psicológico] e serviços prestados por estabelecimentos especializados (lares de crianças e lares para idosos).

No entanto, face ao conjunto de informações pendentes de resposta pelo Estado português, o Comité considerou necessário apresentar um novo pedido de esclarecimentos, os quais incidiram sobre dois pontos primordiais: (i) acesso efetivo e equitativo aos serviços sociais e (ii) qualidade dos serviços prestados.

Relativamente ao acesso efetivo e equitativo aos serviços sociais, o Comité apresentou as seguintes perguntas:

- a. Se o acesso a alguns serviços sociais era gratuito ou se implicava o pagamento de taxas;
- b. Se, verificadas determinadas circunstâncias, as taxas para grupos vulneráveis poderiam ser reduzidas ou, até, integralmente dispensadas;
- c. Quais as vias disponíveis para que os cidadãos possam fazer valer os seus direitos.

1 <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2009/def/PRT/14/1/EN>

No que concerne à qualidade dos serviços prestados, o Comité começou por destacar positivamente as regras vigentes para a formação de parcerias entre os centros regionais de segurança social e as instituições de caridade privadas. De igual modo, valorizou a existência de um controlo de qualidade realizado pela Inspeção Geral do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, bem como o programa lançado em 2003 pelo Governo português a estabelecer padrões consistentes de segurança, higiene e qualidade. Por fim, o Comité solicitou os seguintes esclarecimentos:

- a. Informações sobre o número total de pessoas empregadas pelos serviços sociais;
- b. Informações sobre as qualificações das pessoas empregadas pelos serviços sociais; e
- c. Como é que os dados pessoais são protegidos.

Apesar das dúvidas e questões suscitadas pelo Comité, as Conclusões de 2009 terminava com a conclusão de que Portugal assegurava o cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 14.º da CSE(R). Acontece que, cinco anos volvidos e com referência aos anos de 2008 a 2011, o Comité emitiu as suas Conclusões de 2013, nos termos do qual reviu o seu entendimento e concluiu que a situação em Portugal não estava em conformidade com o n.º 1 do artigo 14.º da CSE(R)². A conclusão do Comité decorre das suas dúvidas sobre se existe um número adequado de funcionários que prestam serviços sociais e, bem assim, se esses mesmos funcionários têm qualificação suficiente para os cargos e funções que exercem.

Quanto à organização dos serviços sociais, o Comité concluiu que estes mantinham a sua estrutura face ao relatório anterior e valorizou positivamente as alterações legais implementadas, concretamente com a criação dos seguintes regimes: (i) Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância³, (ii) Regime de execução das medidas de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo em meio natural de vida⁴ e, por fim, (iii) Regime de promoção dos direitos e a proteção das crianças e dos jovens⁵.

Relativamente ao acesso efetivo e equitativo aos serviços sociais, o Comité não realizou qualquer valorização sobre a informação prestada. No entanto, apresentou uma questão adicional, a saber, se existe o direito de recurso para um organismo independente em casos urgentes de discriminação e violação da dignidade humana.

No relatório de 2009, o Comité apresentou três questões essenciais sobre a qualidade dos serviços prestados, concretamente qual o número de funcionários, as suas qualificações e a se

2 <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2013/def/PRT/14/1/EN>

3 Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro.

4 Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro.

5 Decreto-Lei n.º 63/2010, de 9 de junho.

existia um regime que assegurasse a proteção de dados. Ora, das três questões apresentadas, foi apenas disponibilizado ao Comité que o Código de Trabalho assegurava a proteção de dados dos trabalhadores que prestação os serviços sociais. Assim, face à ausência de resposta sobre o número de trabalhadores e sobre as suas qualificações, o Comité concluiu que a situação não está em conformidade, com base no facto de não ter sido estabelecido que existe um número adequado de pessoal a prestar serviços sociais e que o pessoal tem qualificações suficientes.

Convidado a pronunciar-se sobre a Conclusão de não conformidade, Portugal comunicou que o número de recursos humanos e os seus requisitos académicos e de formação estão previstos na legislação e regulamentos em vigor. Mais comunicou que é da responsabilidade do Instituto de Segurança Social assegurar que os rácios estabelecidos na legislação sejam completamente cumpridos, quer através de acordos de cooperação celebrados com instituições do sector de solidariedade, quer com base em licenças de funcionamento concedidas a prestadores de serviços privados com fins lucrativos. Por fim, Portugal transmitiu que o Instituto de Segurança Social não dispõe de dados estatísticos sobre o número de funcionários e as suas qualificações, mas que a ausência de dados não significa que as condições estabelecidas não estejam preenchidas.

Face aos esclarecimentos prestados e à ausência indicadores concretos quanto ao número de funcionários e às suas qualificações, o Comité reiterou a sua conclusão de que não foi estabelecido que a situação está em conformidade com a Carta. Adicionalmente, e sem prescindir da informação em falta (tanto globalmente como discriminada pelos diferentes tipos de serviços sociais), o Comité solicitou informação sobre os rácios de pessoal-utilizador e também informação sobre como o Governo controla o cumprimento dos rácios fixados por lei, face à ausência de quaisquer dados estatísticos.

Nas suas conclusões de 2017, o Comité voltou a concluir que Portugal não cumpre com o disposto no n.º 1 do artigo 14.º da CSE(R). Como esclarece o Comité, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º da CSE(R), o direito aos serviços sociais deve ser garantido na lei e na prática. Isto significa que os serviços sociais devem dispor de recursos adequados às suas responsabilidades e à evolução das necessidades dos utentes, o que se traduzirá:

- a. O pessoal deve ser qualificado e em número suficiente;
- b. O processo de decisão deve estar o mais próximo possível dos utentes; e que
- c. Devem existir mecanismos de supervisão da adequação dos serviços, tanto públicos como privados.

Desde 2009 o Comité vem alertando Portugal para a relevância das qualificações técnicas e académicas dos funcionários dos serviços sociais, bem como para que tais serviços disponham de um número de funcionários suficiente para dar resposta às necessidades da população. Com efeito, pese embora Portugal tenha uma organização dos serviços sociais suscetível de assegurar o cumprimento do n.º 1 do artigo 14.º da CSE(R), a verdade é que a ausência de dados estatísticos sobre o número de funcionários e as suas qualificações, fará com que, na prática, os serviços sociais possam não estar garantidos.

2) Participação pública no estabelecimento e manutenção dos serviços sociais

Nas suas Conclusões de 2001⁶, o Comité conclui que a situação em Portugal está em conformidade com o n.º 2 do artigo 14.º da CSE(R). No entanto e para análise futura, o Comité solicitou que no próximo relatório Portugal apresentasse exemplos dos serviços sociais prestados por organizações privadas ou voluntárias. De igual modo, solicitou informações sobre como os indivíduos, incluindo os beneficiários dos serviços sociais, poderiam participar na criação e manutenção dos serviços sociais. Por fim, requereu informações sobre as despesas totais atribuídas numa base anual aos serviços sociais privados e voluntários em Portugal.

No processo de acompanhamento do cumprimento do n.º 2 do artigo 14.º da CSE(R), o Comité, nas suas conclusões de 2005⁷, tomou nota do relatório de Portugal, em particular da comunicação de que estava em curso a elaboração de um Plano Nacional para a promoção do trabalho voluntário. Face aos esclarecimentos prestados, o Comité considerou necessário que Portugal comunicasse os procedimentos que os prestadores privados devem seguir e as condições que devem preencher para se tornarem prestadores de serviços, bem como o seu financiamento. Por fim, reiterando que o n.º 2 do artigo 14.º da CSE(R) exige que os Estados encorajem os indivíduos e as organizações a desempenharem um papel na manutenção dos serviços sociais, o Comité solicitou a Portugal que confirmasse o acesso efetivo e equitativo aos serviços sociais prestados por prestadores privados é garantido em conformidade com a interpretação da norma mencionada e, bem assim, solicitou informações sobre o envolvimento da sociedade civil na elaboração da política de serviços sociais. Neste contexto e sem prejuízo das respostas aos pedidos formulados, o Comité considerou que Portugal cumpria com o disposto no n.º 2 do artigo 14.º da CSE(R).

6 <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XV-2/def/PRT/14/2/EN>

7 <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XVII-2/def/PRT/14/2/EN>

Nas suas Conclusões de 2009⁸, o Comité foi perentório a traçar uma linha de fronteira quanto ao cumprimento ou não do n.º 2 do artigo 14.º da CSE(R): se Portugal não apresentar informação sobre o total dos fundos concedidos anualmente aos serviços sociais privados e voluntários, não haverá nada que demonstre que Portugal está em conformidade com o disposto naquela norma. Ainda assim, o Comité valoriza positivamente a informação detalhada comunicada por Portugal sobre a organização e funcionamento dos serviços sociais prestados por entidade privadas, bem como o crescimento do número de instituições de caridade privadas em 2006 face ao ano de 2004. O Comité concluiu que, enquanto aguarda a receção das informações solicitadas, a situação em Portugal está em conformidade com o n.º 2 do Artigo 14.º da CSE(R).

Conforme resulta das Conclusões do Comité de 2013⁹, Portugal esclareceu que o controlo de qualidade dos serviços sociais é efetuado pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), o qual realiza inspeções e auditorias aos prestadores de serviços sociais públicos e privados. Quanto ao total de fundos concedidos aos serviços sociais privados e voluntários, estes ascenderam a 1,1 mil milhões de Euros em 2011. Perante os esclarecimentos prestados, o Comité reiterou a necessidade de indicação do número total de voluntários e as suas qualificações, sob pena de ter de concluir que não haverá nada que demonstre que a situação em Portugal está em conformidade com o n.º 2 do Artigo 14.º da CSE(R). Adicionalmente, e uma vez que não foram disponibilizadas informações relativas à discriminação, o Comité solicitou esclarecimentos sobre se e como o Governo garante que os serviços geridos pelo sector privado são eficazes e acessíveis em pé de igualdade a todos, sem discriminação pelo menos por motivos de raça, origem étnica, religião, deficiência, idade, orientação sexual e opinião política. Neste contexto e à semelhança das suas Conclusões de 2009, o Comité concluiu que, enquanto aguarda a receção das informações solicitadas, a situação em Portugal está em conformidade com o n.º 2 do Artigo 14.º da CSE(R).

Ao longo das sucessivas análises dos relatórios emitidos por Portugal, o Comité tem sempre tido especial cuidado na verificação da participação das entidades privadas na prestação de serviços sociais, designadamente nos fundos públicos concedidos, no número de voluntários, nas suas qualificações técnicas e académicas e no controlo sobre a igualdade de acesso da população a estes serviços sociais prestados por privados.

Na sua conclusão anterior (Conclusões 2013) reiterou o seu pedido de indicar o número total de voluntários e a sua qualificação.

8 <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2009/def/PRT/14/2/EN>

9 <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2013/def/PRT/14/2/EN>

Apesar dos reiterados e específicos pedidos de esclarecimentos, o Comité, nas suas Conclusões de 2017¹⁰, destaca pela negativa que não são dadas respostas às suas perguntas e solicita que no próximo relatório Portugal forneça as informações relevante: número aproximado de voluntários e a sua qualificação, bem como o papel desempenhado pelo sector privado na prestação de serviços sociais. Por este motivo, o Comité, alertando o Estado Português, conclui que, a menos que estas informações sejam apresentadas no próximo relatório, faltar-lhe-ão as informações necessárias para estabelecer se a situação em Portugal está em conformidade com o n.º 2 do Artigo 14.º da CSE(R).

Face à incapacidade de Portugal em prestar os esclarecimentos em falta, o Comité transmitiu que irá adiar a emissão da sua conclusão sobre o cumprimento do estatuído no n.º 2 do Artigo 14.º da CSE(R).

Temos, portanto, que o Comité concluiu que Portugal não cumpre com o n.º 1 do Artigo 14.º da CSE(R) e que tem fortes dúvidas quanto ao cumprimento do n.º 2 da mesma norma da Carta. Em síntese, as diversas conclusões do Comité apontam para a necessidade de Portugal demonstrar que, na prática e não apenas na teoria, tem capacidade para cumprir os objetivos do disposto no Artigo 14.º da CSE(R).

10 <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2013/def/PRT/14/2/EN>