



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Análise do artigo 30.º da Carta Social Europeia (Revista)

Direito à proteção contra a pobreza e a exclusão
social

Trabalho final do Seminário – A Proteção Multinível dos Direitos Sociais
Fundamentais

Rafaela Pereira

340112118

Índice

Introdução	3
O Artigo 30.º da Carta Social Europeia (Revista)	4
Conclusões de 2009	6
Reclamação Coletiva – Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos (ERRC) contra Portugal, queixa n.º61/2010	8
Conclusões de 2013	11
Conclusões de 2017	13
Conclusão	15
Bibliografia.....	16

Introdução

No âmbito do Seminário “A Proteção Multinível dos Direitos Sociais Fundamentais propusemo-nos, como trabalho final, a analisar o artigo 30.º da Carta Social Europeia (Revista).

O artigo 30.º da CSE(R) confere o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social, direito esse que tantas vezes se vê posto em causa, por diversas razões, também elas motivo de análise aqui.

Numa primeira fase do trabalho, falaremos da abordagem inerente a este artigo da CSE(R), nomeadamente, os seus objetivos, analisando os termos “pobreza” e “exclusão social” e, ainda, o artigo 13.º da CSE(R), dada a sua ligação ao artigo 30.º. Posteriormente, serão analisadas as Conclusões de 2009, 2013 e de 2017 do Comité Europeu dos Direitos Sociais.

Por fim e, como em 2010, houve uma reclamação coletiva contra Portugal – Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos (ERRC) contra Portugal, queixa n.º 61/2010, a mesma também será analisada.

O Artigo 30.º da Carta Social Europeia (Revista)

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.

O artigo 30.º da CSE(R) confere o “Direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social”.

Este artigo tem como primordial objetivo, através da sua abordagem abrangente e coordenada, o alívio da pobreza e da exclusão social. Para tal, as medidas adotadas pelos Estados deverão ser revistas e adaptadas às novas situações que possam surgir.

O objetivo deste artigo não se confunde com os objetivos de outros artigos da CSE(R), na medida em que não pretende repetir os aspetos jurídicos cobertos por aqueles. Contudo, há informações que podem ser referidas e que são dadas por outras disposições. É o que sucede com o artigo 13.º da CSE(R). O artigo 30.º da CSE(R) não menciona expressamente a garantia de recursos mínimos, isto porque esta proteção está prevista no artigo 13.º que reconhece o “direito à assistência social e médica”, quando se refere “exercício efetivo do direito à assistência social”.

São várias as obrigações subscritas ao abrigo do artigo 30.º, de entre as quais inclui-se medidas que podem, ou não, implicar benefícios financeiros. Estas medidas dizem respeito tanto às pessoas em situação de exclusão social como às que se encontram em iminência de exclusão. Para tal, os Estados são encorajados a restringir benefícios àqueles que não têm meios próprios de ajuda ou sobrevivência.

A revisão dos mecanismos previstos na alínea b) do artigo 30.º é de carácter geral, pelo que cada parte decidirá como deve ser organizado, dependendo das condições nacionais. Esta revisão, de forma a que as medidas sejam eficazes, pode incluir consultas com parceiros sociais e outras organizações que representem pessoas em situação de pobreza ou exclusão social.

Mas o que significam aqui os termos “pobreza” e “exclusão social”?

O termo “pobreza”, no contexto da CSE(R), abrange pessoas que se encontram em várias situações – desde pobreza extrema (que pode ter sido perpetuada por várias gerações) até às situações onde existe um risco de pobreza.

Por sua vez, o termo “exclusão social” refere-se a pessoas que se encontram em pobreza extrema devido a uma acumulação de desvantagens, como por exemplo, pobreza perpetuada ao longo de gerações, desemprego, nível baixo de escolaridade por falta de meios, entre outras. A exclusão social atinge também pessoas que, sem serem pobres, veem restringido o acesso a determinados direitos, como resultado, por exemplo, de longos períodos de doença, separação das suas famílias, violência, prisão, comportamento marginal relacionado com o alcoolismo ou toxicod dependência.

Compete, portanto, aos Estados criarem medidas que permitam as pessoas terem uma vida condigna, quer financeiramente, quer socialmente, evitando os cenários de pobreza ou exclusão descritos acima.

Conclusões de 2009

Como referido, iremos analisar as várias conclusões do Comité. Cumpre agora analisar as Conclusões de 2009.

Segundo o relatório de Portugal, o principal indicador utilizado, em Portugal, para medir a pobreza é a taxa de pobreza relativa. Isto é, a percentagem de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza que é fixado em 60% da renda mediana.

Em 2005, 19% da população estava abaixo deste limiar. Em 2006, falávamos de 18% da população a viver abaixo daquele limiar.

O relatório nacional sobre estratégias de proteção e inclusão social identificou como vulneráveis os idosos, as crianças, pessoas com deficiência e migrantes, lançando números que, embora entre 2004 e 2006 tenham sofrido uma redução, a verdade é que mais de 20% continuavam, no seio daqueles grupos de vulneráveis, a viver abaixo do limiar de pobreza.

No relatório nada é referido acerca da abordagem realizada ao fenómeno da exclusão social. Não são apresentados quaisquer dados, números, percentagens, tal como fizeram para a pobreza. Pelo que o comité relembra que o artigo 30.º abrange não só a pobreza, mas também a exclusão social, pedindo que no próximo relatório Portugal indique qual a sua abordagem à exclusão social.

Portugal refere no seu relatório que o plano de ação nacional (ou relatório nacional sobre estratégias de proteção social e inclusão social) para 2006-2008(1)¹ constitui o seu principal ponto de referência no combate à pobreza e exclusão social, no qual identifica três objetivos políticos:

- Combate à pobreza entre idosos e crianças através de medidas que assegurem os direitos básicos dos cidadãos;
- Correção das disparidades no ensino e na formação profissional;
- Eliminação das várias formas de discriminação.

Portugal referiu ainda vários outros planos para setores como o do emprego, habitação e educação, mas o comité considera que a lista das áreas em que as medidas devem tomadas não é exaustiva e devem as mesmas fortalecer o direito aos direitos sociais, melhorar a informação acerca destes direitos e benefícios relacionados, combater

¹ Vide o Relatório nacional sobre estratégias de proteção social e inclusão social para 2006-2008 - (www.observatorio.pt/download.php?id=683)

obstáculos psicológicos e socioculturais ao acesso aos direitos e, quando necessário, visar especificamente os grupos mais pobres ou socialmente desfavorecidos.

O comité considera ainda que o relatório apresentado por Portugal contém poucos detalhes sobre como as atividades de combate à pobreza e exclusão social são controladas e avaliadas, de que forma a sociedade (inclusive representantes de empregadores e ONGs) se envolve nesses processos.

Desta forma, solicita o comité que sejam fornecidas informações quer sobre o impacto e consequências práticas das medidas descritas por Portugal no seu relatório, quer sobre o modo como os indivíduos e associações de voluntariado participam na avaliação das medidas de luta contra a pobreza e exclusão social.

O comité conclui que, enquanto aguarda as informações solicitadas, a situação de Portugal está em conformidade com o artigo 30.º da CSE(R).

Verifica-se, assim, que Portugal peca pela falta de informação que presta e por preterir o tratamento da exclusão social face à pobreza, estando estes dois fenómenos tão interligados.

Reclamação Coletiva – Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos (ERRC) contra Portugal, queixa n.º61/2010

O Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos (“ERRC”) apresenta Reclamação coletiva contra Portugal, alegando que as comunidades ciganas sofrem injustiças no que diz respeito ao direito à habitação. Para tanto invocaram a violação dos artigos 16.º (direito da família à proteção social, jurídica e económica), 30.º (direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social), 31.º (direito à habitação), isoladamente ou em conjugação com o artigo E (não discriminação) da CSE(R).

O ERRC considera que os programas de realojamento não conseguiram integrar os ciganos e, muitas vezes, resultaram na segregação espacial e habitações de dimensões inadequadas em áreas com infraestruturas deficientes e de acesso limitado ou inexistente a serviços públicos. Considera, neste seguimento, que o Estado tem uma obrigação de melhorar as condições de habitação deploráveis e em constante deterioração dos ciganos em aglomerados informais, onde as habitações consistem, frequentemente, em tendas desprotegidas expostas a condições meteorológicas adversas, barracões improvisados ou blocos habitacionais de betão em ruínas. Posto isto, o ERRC considera que a abordagem do governo relativamente à situação habitacional dos ciganos aponta para, pelo menos, práticas discriminatórias indiretas que mantêm os ciganos excluídos e marginalizados através da segregação residencial e do realojamento de qualidade abaixo do padrão.

Face a esta reclamação o Governo solicita ao Comité que a situação habitacional dos ciganos em Portugal não dê origem a uma violação dos artigos 16.º, 30.º, 31.º e E da CSE(R), uma vez que as autoridades portuguesas, tanto a nível estadual como municipal. Desenvolveu programas de habitação social destinados a pessoas afetadas pela pobreza e pela exclusão social que beneficiaram significativamente a comunidade cigana.

Nos termos do artigo 65.º da CRP “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”, tendo o Estado um papel muito importante na garantia deste direito. Resulta ainda da CRP, artigos 13.º a 15.º, a proibição de discriminação racial.

Fontes internacionais também proclamam neste sentido. Exemplo disso é o artigo 11.º do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, o artigo 5.º da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial, de 21 de dezembro de 1965.

O Comité considera que, de entre as questões levantadas, a queixa diz respeito ao direito à habitação e, em especial, a três elementos:

(A) As condições de alojamento precárias e difíceis para uma grande parte da comunidade cigana;

(B) O elevado número de famílias ciganas que vivem em locais segregados, seja em acampamentos não regulamentados, seja em acampamentos não regulamentados, seja em consequência de um realojamento por parte das autoridades as periferias das cidades;

(C) A inadequação dos programas de alojamento para a comunidade cigana em termos de composição familiar, hábitos culturais e modos de vida.

Atendendo ao facto de que o ERRC alegou a violação dos artigos 16.º, 30.º, 31.º e E da CSE(R), o Comité examinou as alegações por cada artigo em conjugação com o artigo E e este isoladamente. Como o presente trabalho pretende a análise do artigo 30.º, cingir-nos-emos ao que o Comité disse quanto a este e quanto ao artigo E, quer em conjugação, quer isoladamente.

O ERRC salienta a insuficiência das políticas nacionais a longo prazo para abordar as condições precárias de habitação e os contextos marginalizados em que os ciganos vivem em Portugal. Além disso, o facto de as políticas de realojamento serem, em grande medida, tratadas pelas autoridades locais, há uma maior propensão para práticas discriminatórias, o que reforça a exclusão social dos ciganos. Estas políticas de realojamento não quebraram os ciclos de exclusão social e económica que estiveram na origem das condições precárias de habitação. A criação de bairros segregados, sem integração no tecido urbano convencional, levou a uma estigmatização desses bairros. Esta incapacidade de garantir o direito dos ciganos à habitação tem efeitos graves, múltiplos e reforçados, levando ao aumento da exclusão social dos ciganos.

O Governo, em resposta, sustenta que, visando a inclusão da comunidade cigana na sociedade portuguesa, foi-lhes concedido acesso pleno a indivíduos ou grupos que vivem em situação de pobreza e exclusão social, incluindo o Rendimento Social de Inserção, programas habitacionais² e outros benefícios sociais.

O Comité salienta, em primeiro lugar, que o artigo 30.º exige que os Estados Partes adotem medidas positivas para grupos geralmente reconhecidos como excluídos ou

² O Comité considera que existem exemplos de projetos de habitação fracassados que podem ser atribuídos aos municípios, nomeadamente todos os que levaram a novos conjuntos habitacionais para ciganos em cenários segregados, o que demonstra ausência de vontade política para fornecer serviços integrados e habitação adequada. Exemplo disso são o bairro de Cucena no Seixal e o bairro das Pedreiras em Beja.

desfavorecidos, como os ciganos, para garantir o acesso a direitos como habitação, que, por sua vez, terá impacto no acesso a outros direitos, como educação, emprego, saúde.

Após a queixa do ERRC o Comité entendeu que a mesma apresenta numerosos e atualizados exemplos de ineficaz coordenação de políticas e, ainda, práticas discriminatórias no que diz respeito à habitação para os ciganos, o que constitui uma violação do artigo 30.º da CSE(R).

O artigo E da CSE(R) estabelece que “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 anexo da CSE(R), diz-nos, quanto ao artigo E, que apenas “não se considera como discriminatória uma diferença de tratamento baseada num motivo objetivo e razoável”.

O disposto no artigo E aplica-se a todas as disposições da CSE(R), não sendo permitida a discriminação por nenhum dos motivos previstos no artigo E ou em relação a qualquer outro direito previsto na Carta. Este artigo baseou-se no artigo 14.º da CEDH.

Posto isto, o Comité considera que a incapacidade e a falta de vontade das autoridades centrais para supervisionar/coordenar corretamente a implementação de programas habitacionais a nível local, tendo em consideração, por exemplo, a situação dos ciganos, demonstra a falta de uma abordagem global e coordenada. Isto implica uma violação do artigo E em conjugação com o artigo 30.º da CSE(R).

Conclui o Comité, por unanimidade, que existe uma violação destes artigos, convidando o Comité de Ministros a recomendar que Portugal pague à organização queixosa uma compensação pelas despesas incorridas pelo procedimento.

Conclusões de 2013

Vejamos agora as conclusões do comité de 2013 sobre o relatório apresentado por Portugal.

Nas suas conclusões anteriores (2009), o Comité, embora tenha requerido algumas informações, considerou que a situação de Portugal estava em conformidade com o artigo 30.º. Relativamente às informações requeridas, o Comité volta a não considerar suficientes, nomeadamente no que diz respeito aos resultados alcançados para cada medida adotada por Portugal. Nesta senda, o comité reitera o pedido de informações mais pormenorizadas no próximo relatório.

Portugal, segundo o seu relatório, adotou um novo indicador para medir o risco de pobreza ou exclusão social. Entre 2010 e 2011 a taxa de pobreza/exclusão social foi reduzida, verificando-se um decréscimo de cerca de 92000 pessoas face a 2010. Em 2011 a taxa de risco de pobreza atingiu 18% da população, contudo o número de famílias com baixa intensidade de trabalho aumentou.

Este novo indicador de medição de pobreza e exclusão social mostra, segundo o relatório, que os grupos que mais saíram da pobreza ou da exclusão foram os adultos em idade ativa, os idosos e as crianças (estes dois últimos grupos eram, em 2009, considerados vulneráveis).

Relativamente à abordagem do combate à pobreza e exclusão social adotada por Portugal, o Comité lembra que, nos termos do artigo 30.º da CSE(R), os Estados Partes devem adotar uma abordagem global e coordenada, devendo incluir um quadro analítico e adoção de medidas que promovam o acesso aos direitos sociais, nomeadamente emprego, habitação, educação, cultura e assistência social e médica.

Embora o relatório forneça informações detalhadas sobre as medidas tomadas nos domínios do emprego, formação profissional, recrutamento de jovens e adultos, solidariedade e segurança social, habitação e cultura, não inclui informações quanto às estratégias adotadas para combater a pobreza e exclusão social, de que forma controla e avalia essas medidas e quais os resultados obtidos. Perante estes factos, o Comité recorda que os Estados-Partes devem demonstrar como controlam e avaliam as medidas de redução de pobreza, devendo, ainda, fornecer informações sobre os resultados obtidos, pedindo que o próximo relatório contenha informações detalhadas.

Em 2010 Portugal sofreu uma reclamação coletiva – Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos (ERRC) contra Portugal, queixa n.º 61/2010. Face a esta queixa o Comité,

tal como na decisão sobre os méritos, considera que a incapacidade e a falta de vontade das autoridades centrais para supervisionar/coordenar corretamente a implementação de programas habitacionais a nível local, demonstram a falta de abordagem nesta área, o que viola os artigos E e 30.º da CSE(R). Portugal, no seu relatório, não aborda o seguimento da queixa. Assim, o comité solicita que no próximo relatório sejam dadas informações adicionais sobre a situação, demonstrando que a violação foi remediada.

Posto isto, o Comité conclui que a situação de Portugal não está em conformidade com o artigo 30.º da CSE(R), por falta de uma política coordenada em matéria de habitação quanto aos ciganos (no seguimento da queixa coletiva n.º61/2010 referida)

Conclusões de 2017

Em 2015, de acordo com o Eurostat, a taxa de risco de pobreza situou-se em 19,5% o que representa um aumento em relação a 2012, quando a taxa foi de 17,9%. Tal pode dever-se a uma redução da privação material grave no período de 2014 a 2015.

O relatório de Portugal, relativamente à abordagem do combate à pobreza e exclusão social, fornece informações detalhadas sobre o quadro jurídico e a sua evolução entre janeiro de 2012 e dezembro de 2015³.

A estratégia de combate à pobreza do governo é baseada em três eixos:

- Uma estratégia nacional de combate à pobreza entre crianças e jovens que, de forma integrada, recuperará a centralidade do subsídio familiar como forma de referência de apoio público às famílias;
- Restaurar as formas de apoio que garantam mínimos sociais para os cidadãos em situações mais vulneráveis;
- Novo apoio do setor público a pessoas de baixa renda, de forma a evitar que famílias trabalhadoras com filhos vivam em situação de pobreza.

No que diz respeito à despesa total do governo em proteção social, a situação manteve-se estável.

A Comissão, a partir da Rede Europeia Anti Pobreza, observa que o objetivo da Estratégia Europa 2020 em relação a Portugal está longe de ser alcançado, pelo que recomenda a definição e implementação de um programa nacional de combate à pobreza, com especial atenção a grupos específicos (idosos, crianças, sem-abrigo, minorias étnicas e outros).

O Comité solicita que o próximo relatório explique de modo o quadro jurídico, os objetivos estratégicos e as medidas referidas constituem uma abordagem global e coordenada da luta contra a pobreza e a exclusão social e, ainda, indique a existência de mecanismos de coordenação para essas medidas, nomeadamente de que forma a coordenação é assegurada em relação aos beneficiários individuais de assistência e serviços. Solicita também que o próximo relatório contenha dados pormenorizados que

³ Por exemplo, por lei de 31 de dezembro de 2015, o salário mínimo mensal garantido aumentou de 505€ para 530€. Houve, também, um aumento nas prestações mensais por filho, extra rendimento das famílias monoparentais, aumento do complemento de solidariedade dos idosos e a introdução de um novo benefício social para os desempregados que perderam o direito a subsídio de desemprego ou assistência.

demonstrem que os recursos orçamentais afetos ao combate à pobreza e à exclusão social são suficientes.

O Comité refere, ainda, as suas conclusões de não conformidade ao abrigo de outras disposições da Carta que são relevantes para a avaliação do cumprimento do artigo 30.º, como, por exemplo, o artigo 12.º n.º1 e a conclusão de que o nível mínimo do subsídio de doença é manifestamente inadequado⁴ ou o artigo 13.º e a conclusão de que o nível de assistência social é também manifestamente inadequado⁵.

No que diz respeito à decisão na Reclamação Coletiva - ERRC vs. Portugal (queixa n.º61/2010), o Comité remete para as conclusões de 2015, no âmbito do procedimento de relato simplificado, onde constatou que a falta de uma abordagem global e coordenada nos programas habitacionais não havia, ainda, sido remediada. No entanto, o Comité fará uma próxima análise em 2018.

Quanto ao envolvimento da sociedade civil, entende o Comité a existência de uma abordagem de “parceria pública-social” entre o Estado e as organizações da economia social.

Por fim, o Comité concluiu que, enquanto aguarda as informações que solicitou, a situação de Portugal está em conformidade com o artigo 30.º da CSE(R).

⁴ Conclusões 2017 – Portugal – artigo 12.º n.º1 CSE(R)

⁵ Conclusões 2017 – Portugal – artigo 13.º CSE(R)

Conclusão

Como podemos depreender das análises realizadas a situação de Portugal, no que diz respeito à luta contra a pobreza e a exclusão social, não é a ideal. cremos que existe, ainda, um longo caminho a realizar. Isto porque verifica-se que Portugal não se empenha devidamente na garantia de uma proteção plena e eficiente do artigo 30.º do CDE(R). São necessárias mais medidas, mas mais do que medidas é necessário coordenação. Aliás, como bem se percebeu, o Comité em todos as suas conclusões se queixou da falta de coordenação, detalhe, desenvolvimento das medidas a serem tomadas e dos programas em vista.

É necessário uma maior eficácia nas medidas a tomar, um maior foco nos grupos mais desprotegidos e, por isso, mais tendentes à exclusão social.

Em tempos de crise financeira, como aqueles que temos vivido nos últimos anos, as políticas de proteção contra a pobreza e a exclusão social carece de uma maior coordenação, de um maior foque, de uma maior assistência por parte de todos (Estado, Organizações, Associações, grupos de ajuda, etc.). Também disto se queixou nas Conclusões analisadas. Em Portugal falha a coordenação de entidades que visam a garantia do artigo 30.º da CSE(R).

Pode Portugal ter medidas muito boas, programas muito bons que visam exatamente a proteção contra a pobreza e a exclusão social, mas é necessário saber aplicar, saber desenvolver e saber demonstrar de que forma essas medidas e esses programas cumprem o proposto.

Posto isto, esperamos que Portugal cumpra o solicitado pelo Comité ao longo das suas conclusões e um novo caminho na luta contra a pobreza e a exclusão social seja traçado.

Bibliografia

DIOGO, Fernando e outros, *Pobreza e Exclusão Social em Portugal – Contextos, Transformações e Estudos*, Edições Húmus;

Conclusões 2017 – artigo 12.º n.º1

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/PRT/12/1/EN>

Conclusões 2017 – artigo 13.º n.º1

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/PRT/13/1/EN>

Conclusões 2017 – artigo 13.º n.º2

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/PRT/13/2/EN>

Conclusões 2017 – artigo 13.º n.º3

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/PRT/13/3/EN>

Conclusões 2017 – artigo 13.º n.º4

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/PRT/13/4/FR>

Reclamação Coletiva – ERRC vs. Portugal (queixa n.º61/2010)

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-61-2010-dmerits-en>

Conclusões 2009 – artigo 30.º

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2009/def/PRT/30/EN>

Conclusões 2013 – artigo 30.º

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2013/def/PRT/30/EN>

Conclusões 2017 – artigo 30.º

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/PRT/30/EN>

Carta Social Europeia Revista

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

Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)

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