Em ANÁLISE

DOCUMENTOS DE APOIO

Nº 18 – Maio 2009 – Gabinete de Investigação e Projectos

Pobreza Infantil

Síntese

"Perto de um em cada quatro dos cerca de 78 milhões de cidadãos europeus que vivem abaixo do limiar de pobreza é uma criança. Em 2005 19% das crianças com idade compreendida entre os 0 e os 17 anos encontravam-se em risco de pobreza nos 27 Estados Membros da União Europeia, contra 16% da população total. Em muitos países da União Europeia as crianças enfrentam um grande risco de pobreza comparado com o resto da população."

Comissão Europeia, Thematic study on policy measures concerning child poverty (2008)

O problema da pobreza infantil que, e apesar de todas as conquistas alcançadas ao longo da história na defesa dos direitos das crianças, persiste como um problema grave, quer nos países ditos desenvolvidos, quer sobretudo nos países em vias de desenvolvimento está longe de ser erradicado das sociedades modernas e a sua erradicação tem como ponto de partida muitas discussões teóricas e metodológicas em relação ao próprio conceito. Há 2.2 mil milhões de crianças no mundo[1], 86% das quais vivem em países em desenvolvimento. Um terço de todas estas crianças sofre da falta de um regime alimentar adequado e desenvolvem, em graus diversos, um problema de má nutrição durante os primeiros cinco anos de vida. Tal afecta não só a sua saúde e as suas oportunidades de sobrevivência, como também a sua capacidade de aprendizagem e o seu desenvolvimento. Para além de uma nutrição inadequada, muitas crianças vivem em condições deploráveis (acesso limitado à agua potável, más condições sanitárias e poluição nos edifícios), também não dispondo de acesso à prevenção e aos cuidados médicos necessários. Assim, mais de dez milhões de crianças com menos de cinco anos de idade morrem todos os anos de doenças que são fáceis de prevenir ou tratar e mil milhões sofrem de um deficiente desenvolvimento físico, intelectual e/ou psicológico.

Um sexto de todas as crianças (principalmente do sexo feminino) não frequenta o ensino primário e serão privadas de oportunidades em matéria de aprendizagem, desenvolvimento e integração na sociedade. A nível mundial aproximadamente 218 milhões de crianças trabalham e mais de 5,7 milhões de crianças trabalham em condições especialmente más, com práticas de escravatura laboral. Estima-se que no mundo 130 milhões de mulheres e raparigas sofreram mutilações genitais. Mais de um milhão de adolescentes foram infectados no ano de 2005 com HIV. Cerca de 300 000 crianças combatem, em qualquer momento, em mais de 30 conflitos armados em todo o mundo. Não

[1] Dados retirados da Comunicação da Comissão, "Rumo a uma estratégia da EU sobre os direitos da criança, Bruxelas, 4.7.2006, pp. 4 e 5.

esquecer também a situação dramática das crianças vítimas de conflitos armados não só directamente, mas também indirectamente, pela degradação extrema das suas condições de vida. Acresce a estes factores específicos de extrema vulnerabilidade novas formas que evidenciam uma privação dos direitos das crianças; ou seja, o aumento do trabalho infantil a uma escala global e novas formas de exploração infantil, o desenvolvimento de redes pedófilas, pelo recurso à Internet e pela expansão do chamado turismo sexual associado à pedofilia; o trafico de crianças. Uma outra forma de restrição de direitos das crianças é segundo Manuel Sarmento[2] aquela que se relaciona com os direitos cívicos e políticos dos menores de 18 anos.

Este panorama deixa-nos perante um sentimento de perplexidade, porque face a tantas conquistas efectuadas ao longo dos séculos nos vários domínios da vida social, económica, cultural, científica e tecnológica, continuamos muitos atrasados relativamente a conquistas em favor do bem-estar das crianças. Do ponto de vista formal/legislativo foram, efectivamente, muitas as conquistas efectuadas que, no entanto, não correspondem a uma efectiva intervenção/acção em prol do bem-estar da criança.

Neste documento procuraremos, por um lado, clarificar o conceito de pobreza infantil, apresentando diferentes definições e apresentando também a definição que consideramos mais apropriada para enfrentar o problema da pobreza infantil. E, por outro lado, procuramos incluir alguns dados estatísticos disponíveis sobre o fenómeno em Portugal e nos restantes países da Europa.

Por fim, identificamos algumas propostas/recomendações que vão ao encontro da necessidade de criar uma política de intervenção na área da infância que responda ás exigências de um problema que é multidimensional e multifacetado e que, por isso, exige uma intervenção governamental e não governamental concertada e abrangente.

Pobreza Infantil – o conceito

Neste documento defendemos uma perspectiva compreensiva em relação à pobreza infantil e assim consideramos não só os indicadores monetários, mas importa adoptar uma perspectiva multidimensional do bem-estar das crianças e dos seus direitos. Diferentes estudos identificam diferentes dimensões do bem-estar das crianças, incluindo bem-estar material, saúde, educação, os relacionamentos das crianças, comportamentos e riscos e bem-estar subjectivo. As definições de pobreza baseadas em patamares de rendimento (como é o caso dos *Report Cards* da UNICEF 2005 e 2007 ou dos dados do Eurostat e do INE) são limitadas porque remetem apenas para uma das dimensões da pobreza. No que respeita à noção mais especifica de pobreza infantil, o primeiro aspecto a ter em atenção parece-nos ser o de que, qualquer que seja a definição concreta adoptada, a pobreza infantil não é igual para todos os casos, levando ao estabelecimento de perfis distintos. Por

[2] Sarmento, Manuel, "O que cabe na mão... Proposições sobre políticas integradas para a INFÂNCIA", IN d. Rodrigues (org.), *Perspectivas sobre a Inclusão: da educação à Sociedade*, Porto, Editora, 2003, pp.3

exemplo, é muito diferente uma situação cujo fulcro é a escassez de rendimentos de outra onde o fulcro é a negligência ou um terceiro caso construído à volta do abandono.

A pobreza infantil não pode ser entendida fora do seu contexto, assim, é falando sobre a pobreza e as suas condicionantes que podemos compreendê-la, em primeiro lugar, considerando que o nível geral de recursos existentes e a sua distribuição afecta as famílias levando à existência de famílias pobres e, no seu seio, boa parte das crianças.

O principal indicador para medir a pobreza infantil na União Europeia tem sido até agora o rendimento familiar. A pobreza infantil é definida como a percentagem de crianças dos 0 -17 anos inclusive, que vivem em agregados com um rendimento equivalente disponível inferior a 60% do rendimento mediano equivalente[3].

A pobreza infantil pode também ser medida em termos absolutos, significando o acesso a um nível mínimo de rendimento e recursos materiais necessários à sobrevivência. No entanto, a pobreza infantil é um complexo fenómeno e multifacetado com dimensões que se estendem para além do rendimento. Assim, a Europa necessita de desafiar o entendimento comum de que uma criança é pobre quando o agregado onde vive tem um rendimento inferior a um nível mínimo determinado, e que a pobreza afecta adultos e crianças da mesma forma.

A pobreza infantil [4]difere da pobreza dos adultos porque tem diferentes causas e efeitos e – mais importante – porque o impacto da pobreza durante a infância tem efeitos de longo prazo nas crianças. A pobreza infantil resulta de um conjunto complexo de interacções entre a estrutura habitacional, as condições do mercado de trabalho, os apoios fornecidos pelos governos, entre outros.

Tradicionalmente a pobreza infantil [5]é vista como uma consequência imediata da pobreza da família (resultando directamente da falta de recursos económicos). Uma abordagem dos direitos humanos considera a criança como uma unidade de observação e foca a análise num conceito mais vasto. Considera a criança como um indivíduo que age independentemente dos seus pais. O reconhecimento dos direitos humanos de todas as crianças altera a perspectiva convencional das relações pais/filhos e a forma como os pais devem agir de maneira a ajudar os filhos a atingir os seus direitos.

A pobreza infantil, definida de acordo com a Convenção das Nações Unidas pode ser organizada em torno de 3 domínios de direitos:

- Provisão
- Protecção
- Participação

O reconhecimento da pobreza infantil como a negação dos direitos humanos coloca o ónus nos cuidadores que têm a responsabilidade e o poder de respeitar, proteger e cumprir os direitos das crianças. Isto transforma as obrigações morais em obrigações legais. O Estado é o primeiro cuidador

[3] ver fonte

[4] Social Protection Committee, *Child Poverty and well-being in the EU Current status and way forward*, European Commission, January, 2008

[5] Eurochild, *A Child rights approach to child poverty* - discussion paper, Setembro, 2007

e como tal as políticas baseadas nos direitos humanos estão primeiramente relacionadas com a intervenção do governo. No entanto, o Estado também tem o dever de assegurar que os actores não governamentais, tais como a comunidade e a família assumem as suas responsabilidades. Uma abordagem baseada nos direitos também responsabiliza as próprias crianças que podem legalmente reclamar os seus direitos.

A Pobreza Infantil no contexto Europeu: comparação de dados

Em 2005 havia 97.5 milhões de crianças entre os 0-17 anos na Europa dos 27 (20% da população), menos 10 milhões do que em 1995. Em 2005 19% das crianças encontravam-se em risco de pobreza, contra 16% da população total.

Em muitos países europeus as crianças encontram-se em risco de pobreza superior ao resto da população[6], excepto nos Países Nórdicos (onde 9 a 10% das crianças vivem abaixo do limiar de pobreza), Eslovénia (12%), Chipre (13%), e Grécia (20%) onde a taxa de pobreza infantil é menor ou equivalente à da taxa da população total. Em metade dos países da União Europeia o risco de pobreza para as crianças é acima dos 20%, atingindo os níveis mais altos na Roménia, 27% na Lituânia e 29% na Polónia.

O nível de vida das pessoas pobres varia muito na Europa dos 27[7]. Enquanto que em 11 dos 15 velhos Estados Membros o limiar a partir do qual um agregado com 2 adultos e 2 crianças é considerado em risco de pobreza é superior a 1500 euros, famílias pobres da mesma dimensão têm que viver com menos de 500 euros por mês em 9 dos 12 novos Estados Membros (onde o limiar varia entre 127 euros na Roménia e 444 euros na República Checa). Em muitos países do Sul (Espanha, Portugal, Malta, Grécia e Chipre) o limiar de pobreza de um agregado familiar composto por 2 adultos e 2 crianças varia entre 755 euros em Portugal e 1111 euros em Espanha. Mesmo quando corrigindo com as diferenças nos custos de vida (Paridade de Poder de compra) o limiar de pobreza varia entre 263 euros na Roménia e 350 euros e 420 na Bulgária, Lituânia, e Letónia até cerca de 1850 na Áustria e Reino Unido.

O tamanho, a composição e as características (idade, nível educacional dos pais) do agregado familiar influencia a situação económica das crianças. Crianças que fazem parte de famílias monoparentais ou famílias numerosas tendem a estar numa situação de maior risco de pobreza. Na União Europeia 22% das crianças pobres viviam em famílias monoparentais, enquanto 25% vivem em famílias numerosas. Cerca de 30% das crianças na União Europeia vivem com apenas um dos pais, e dentro destas 1 em cada 3 encontra-se em risco de pobreza. Mais de 20% das crianças vivem em famílias com 3 ou mais filhos e enfrentam um risco de pobreza de 25% na União Europeia. As crianças que crescem em agregados familiares migrantes ou pertencentes a grupos étnicos minoritários também enfrentam mais dificuldades que outros.

Em Portugal os dados mais recentes recolhidos pelo Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) realizado em 2007 junto das famílias, indica que 18% dos indivíduos residentes em Portugal

[7] EU-SILC 2005

se encontravam em risco de pobreza. Segundo estes dados a taxa de risco de pobreza dos indivíduos dos 0 aos 17 anos era de 21% em Portugal.

As recomendações do Comité de Protecção Social[8]

Em 2008 o Comité de Protecção Social editou um Relatório sobre pobreza infantil que providencia um diagnóstico das principais causas de pobreza infantil em cada país. Este Relatório contém 15 recomendações para melhor monitorizar e avaliar a pobreza infantil e o bem-estar.

A redução da pobreza infantil requer uma estratégia explícita e integrada que englobe políticas de apoio à criança, à família e á mulher que: tornem as crianças e famílias em geral e a pobreza infantil em particular uma prioridade política;

- Assegurar e aumentar os recursos financeiros das famílias
- Fortalecer o desenvolvimento das crianças e o seu bem-estar
- Incluir os mais vulneráveis

1- Definir objectivos quantificáveis

Recomendação 1 - Os objectivos quantificáveis de nível nacional para a redução da pobreza infantil e exclusão social devem ser baseados em diagnósticos das causas de pobreza e exclusão social em cada país e devem ser complementados com objectivos específicos relacionados com os factores chave identificados no diagnóstico.

2- Avaliar o impacto das políticas na pobreza infantil e exclusão social

Recomendação 2 - Os Estados Membros e a Comissão são encorajados a investir em modelos de micro-simulação para apoiar a avaliação do impacto de medidas de política sobre a situação das crianças e suas famílias.

3 - Monitorizar a pobreza infantil e o bem-estar

Recomendação 3 - Os futuros Relatórios no âmbito do Método Aberto de Coordenação (MAC) devem ajudar a identificar de forma mais clara as áreas em que cada Estado Membro necessita de melhorar a sua performance para combater a pobreza infantil e a exclusão social.

Recomendação 4 - Os Relatórios sobre a pobreza infantil e o bem-estar infantil devem incluir uma análise comparativa de nível europeu sobre pobreza infantil seguindo a estrutura analítica proposta

[8] O Comité de Protecção Social é um grupo de alto nível criado em 2000 que serve como veiculo de cooperaçºão e troca entre a Comissão Europeia e os Estados Membros sobre modernização e melhoria dos sistemas de protecção social.

pela *Task Force*. E também uma análise de outras dimensões do bem-estar infantil identificadas no Relatório da *Task Force*, nomeadamente: privação material, habitação, saúde, exposição ao risco e comportamentos de risco, participação social e ambiente familiar, educação e meio ambiente.

Recomendação 5 – Para melhorar a medição do bem-estar infantil é necessário ter em conta as seguintes necessidades: reflectir em como complementar os indicadores europeus já existentes com indicadores derivados e estatísticas que melhor reflictam a situação dos agregados com filhos (ex. participação no mercado de trabalho dos pais). Ter em conta a dimensão das crianças quando se desenvolvem indicadores de privação material e habitação. Desenvolver um ou vários indicadores de bem-estar infantil para cobrir as importantes dimensões do bem-estar infantil que ainda estão ausentes ou não satisfatoriamente cobertas ao nível europeu (saúde, exposição ao risco e comportamento de risco, educação, participação social, ambiente familiar e meio ambiente). Sugerir de que forma se pode monitorizar melhor as condições de vida das crianças em situações vulneráveis (Ex. crianças institucionalizadas, crianças adoptadas, crianças com problemas de saúde crónicos e deficiências, crianças abusadas, crianças de rua, crianças imigrantes ou de origem minorias).

4- Uma estrutura comum para analisar e monitorizar a pobreza infantil e a exclusão social

Recomendação 6 - Os Estados Membros são encorajados a assegurar que os sistemas que desenvolvem ao nível nacional podem confluir para uma estrutura de âmbito europeu.

5 – Reforçar a capacidade estatística

Recomendação 7 - Deve ser feita uma avaliação para avaliar se os EU-SILC e o LFS (European Union Labour Force Survey) permitem uma base de dados mínima para uma avaliação internacional comparável da situação das crianças e suas famílias. Esta avaliação necessita de envolver produtores de dados e todos os utilizadores dos dados, e deve conduzir à identificação de possíveis falhas e recomendações. Em particular o Comité de Protecção Social e o Sub-Grupo dos indicadores deverá continuar a ter uma posição activa na discussão dos conteúdos e no futuro desenvolvimento dos EU_SILC.

Recomendação 8 – Uma utilização plena dos dados disponíveis quer ao nível dos inquéritos estatísticos, quer das fontes administrativas.

Recomendação 9 – É necessário efectuar um uso pleno de todos os dados existentes e reforçar a capacidade estatística, se necessário, ao nível sub-nacional, de forma a monitorizar o papel das politicas implementadas ao nível regional/local na luta contra a pobreza infantil e exclusão social.

Recomendação 10 - Efectuar uma monitorização mais eficaz da situação das crianças mais vulneráveis. Os Estados–membros devem identificar os grupos mais vulneráveis que precisam ser especificamente monitorizados.

Recomendação 11 - É necessário efectuar uma analise profunda dos SILC para avaliar de que forma estes dados providenciam uma clara e real imagem das dinâmicas da pobreza infantil e exclusão social (em particular no campo da pobreza infantil persistente). As conclusões desta análise necessitam de estar disponíveis antes da revisão dos SILC que deverá ocorrer em 2011/2012).

Recomendação 12 - Uma avaliação profunda dos dados internacionais disponíveis cobrindo aspectos importantes do bem-estar infantil é também necessária para avaliar se esta informação pode complementar fontes nacionais ou transnacionais.

Recomendação 13 - Há um aumento do interesse em entrevistar directamente as crianças sobre a sua experiência e percepções sobre a pobreza e bem-estar. No entanto, um conjunto de aspectos metodológicos, legais e éticos devem ser considerados para assegurar que esta informação pode de facto ser recolhida na União Europeia. A experiência e as boas práticas nacionais dos Estados membros nesta área devem ser recolhidas.

6- Melhorar a governança e a capacidade de monitorização a todos os níveis de política

Recomendação 14 – Quando se reflecte sobre as formas de melhorar a sua governação e os sistemas de monitorização os Estados membros são encorajados a ter em conta os seguintes aspectos:

- Melhorar a coordenação das politicas que envolvem diferentes ministérios e /ou diferentes níveis de politica (nacional, regional e /ou local)
- Assegurar que ao fazer o seu diagnóstico das causas de pobreza infantil e exclusão social no seu país envolvem um vasto número de *stakeholders* e desenvolvem um *benchmarking* internacional e pesquisas independentes.
- Investir em programas de pesquisa de longa duração para construir um entendimento profundo na natureza, determinantes e dinâmicas da pobreza infantil e exclusão social
- Investir em ferramentas analíticas, que poderão estar na fronteira entre os esforços de pesquisa, informação estatística e acção governamental

Recomendação 15 - O acesso a dados ao nível europeu por parte da comunidade científica devem ser melhorados, de forma a incentivar a pesquisa comparativa sobre as causas da pobreza infantil e exclusão social. Devem ser encorajadas avaliações independentes e os seus resultados devem verter para as políticas.

Apesar da União Europeia não ter uma competência directa na área dos direitos fundamentais, incluindo os direitos das crianças, a Carta dos Direitos Fundamentais reclama da União Europeia que respeite os direitos da criança tais como se encontram definidos na Convenção na implementação das suas politicas. A União Europeia tem assim a oportunidade de promover uma abordagem dos direitos das crianças que favoreça a redução da pobreza infantil nos Estados Membros.

A Rede Europeia Anti-Pobreza /Portugal (REAPN) subscreve estas recomendações e considera prioritário em Portugal definir uma política de infância que seja abrangente e multidimensional, contemplando todas as dimensões de bem-estar das crianças. Por considerar tão importante o problema da pobreza infantil a REAPN elegeu como umas das temáticas em análise em 2008 e 2009 este tema e definiu uma estratégia de acção que se iniciou em 2008 com a análise e aprofundamento do tema da pobreza infantil. Posteriormente foi efectuado um convite ao Professor Manuel Sarmento da Universidade do Minho para apoiar a REAPN na redacção de um documento marco sobre a temática da pobreza infantil. Este documento será divulgado oportunamente junto das instâncias públicas competentes e junto da comunicação social. Pretende-se que este documento seja um instrumento de suporte ao surgimento de uma política da infância em Portugal, na qual o foco de análise e de acção seja a criança e na qual a própria criança tenha um papel activo.

O documento concentra uma análise transversal do problema da pobreza infantil revisitando o conceito, analisando e comparando dados em termos europeus e identificando um conjunto de recomendações e propostas de acção que consideramos como prioritárias para debelar o problema da pobreza infantil.

Este documento reflecte a opinião de um conjunto de entidades públicas e privadas que trabalham com esta problemática e também de várias personalidades da área cientifica e assume-se como uma tomada de posição pública por parte da REAPN e das várias entidades que integram o Grupo de Trabalho face ao problema da pobreza infantil que em Portugal assume uma proporção muito preocupante.

O documento será apresentado publicamente até ao final do mês de Junho e enviado aos organismos públicos que tutelam esta área com o objectivo de influenciar a definição de políticas na área da infância.

REAPN 2009