

DESENVOLVIMENTO DE FERRAMENTAS ESTRUTURAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA GARANTIA EUROPEIA PARA A INFÂNCIA EM PORTUGAL

MATERIAL DE ORIENTAÇÃO



**Financiado pela
União Europeia**

Agradecimentos

Este material de orientação foi produzido como parte do projeto TSI implementado pela OCDE Desenvolvimento de ferramentas estruturais para a implementação da Garantia Europeia para a Infância em Portugal. Foi elaborado por Gráinne Dirwan e Olivier Thévenon (Centro WISE da OCDE), e Amanda Moreno e Stéphane Jacobzone (Diretoria de Governança Pública da OCDE). Os leitores também podem consultar o relatório técnico *Supporting Portugal's implementation of the European Child Guarantee: Governance, monitoring and data development* (OECD, 2025) para obter mais informações.

Resumo

A presente nota de orientação apresenta recomendações com o objetivo de apoiar Portugal no desenvolvimento de instrumentos estruturais para implementar com êxito a Garantia Europeia para a Infância. Centra-se especificamente nos domínios da governação, da monitorização de políticas e do desenvolvimento de dados.

As recomendações baseiam-se nas conclusões da análise da OCDE bem como em atividades do projeto, incluindo seminários internacionais de partilha entre pares e seminários de reforço de capacidades. Cada recomendação consiste numa série de atividades ou sugestões a executar. As recomendações consistem em:

1. Reforçar a governação das políticas em matéria de infância e juventude a nível nacional
2. Reforçar a gestão baseada na comunidade e práticas de partilha entre pares ao nível dos NLGPI da Garantia para a Infância (NLGPI)
3. Reformular o atual conjunto de indicadores para a monitorização do Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância (PAGPI)
4. Trabalhar em parceria com os NLGPI para melhorar a qualidade da informação sobre as crianças carenciadas¹
5. Simplificar a estrutura do Plano de Ação Nacional da Garantia para a infância (PAGPI)

¹ As crianças carenciadas são crianças em risco de pobreza ou exclusão social ou que enfrentam uma forma específica de desvantagem, incluindo a situação de sem-abrigo, dificuldades de saúde mental ou uma deficiência, que se encontram em cuidados alternativos, são oriundas de minorias étnicas ou migrantes e têm uma situação familiar precária.

Índice

Agradecimentos	1
Resumo	2
Implementação da Garantia Europeia para a Infância em Portugal	5
Resumo das recomendações	7
Recomendação 1: Reforçar a governação das políticas em matéria de infância e juventude a nível nacional	8
Recomendação 2: Reforçar a gestão baseada na comunidade e na prática de aprendizagem entre pares nos NLGPI	16
Recomendação 3: Reformular o atual conjunto de indicadores para a monitorização da implementação do Plano de Ação Nacional da GPI	25
Recomendação 4: Trabalhar em parceria com os Núcleos Locais para melhorar a qualidade da informação sobre as crianças carenciadas	45
Recomendação 5: Simplificar a estrutura do Plano de Ação Nacional da GPI	58
Bibliografia	63

GRÁFICOS

Figura 1. Elementos de uma Comunidade de Práticas	21
Figura 2. Em Portugal, as transferências de rendimentos têm um reduzido impacto na pobreza infantil, em comparação com o que se verifica noutros países da OCDE	35
Figura 3. Em Portugal, a maioria das crianças que sofrem de privação material vivem em agregados familiares com rendimentos acima do limiar da pobreza	38
Figura 4. Visualização do Plano de Ação da GPI simplificado	59

TABELAS

Tabela 1. Lista de recomendações	7
Tabela 2. Panorama geral do exercício de correspondência entre as medidas do PAGPI e outras estratégias pertinentes	9
Tabela 3. Ideias de sessões para as reuniões da rede nacional	19
Tabela 4. Classificação de indicadores de outras estratégias e programas nacionais que podem ser relevantes para o PAGPI	26
Tabela 5. Proposta de nova categorização dos indicadores para monitorização da GPI	30

Tabela 6. Lista completa de indicadores de medição da pobreza e da privação material	31
Tabela 7. Grau de alinhamento e divergência entre os indicadores nos quadros da UE e de Portugal	39
Tabela 8. Indicadores disponíveis comunicados pelos NLGPI para caracterizar as crianças carenciadas e o acesso aos serviços	47
Tabela 9. Exemplo de perguntas do quadro de avaliação das necessidades locais	52
Tabela 10. Objetivos operacionais recomendados para garantir um acesso efetivo e gratuito à educação e aos cuidados na primeira infância	62
Tabela 11. Exemplos de medidas de políticas que devem ser mais claramente articuladas	62

Implementação da Garantia Europeia para a Infância em Portugal

A OCDE prestou assistência técnica a Portugal no âmbito do Instrumento de Assistência Técnica da Comissão Europeia para o desenvolvimento de instrumentos estruturais destinados a implementar a Garantia Europeia para a Infância (GPI). Esta assistência foi prestada no âmbito do programa emblemático da UE *Youth FIRST: Supporting children and youth wellbeing, education, training, social protection and labour prospects* [A Juventude em primeiro lugar – apoio ao bem-estar, educação, formação, proteção social e perspetivas laborais de crianças e jovens].

Através da implementação da Garantia Europeia para a Infância, Portugal reforçou os seus esforços para combater a pobreza infantil e a exclusão social (Caixa 1). Portugal introduziu uma série de medidas destinadas a aumentar os apoios financeiros às famílias com rendimentos mais baixos, incluindo a prestação social da Garantia para a Infância, destinada às crianças em situação de pobreza extrema. O orçamento de 2024 aumentou os montantes das prestações familiares para as famílias incluídas nos níveis de rendimento um a quatro, o que resultou num aumento de 264 EUR por ano para todos os níveis de rendimento. No caso das famílias monoparentais, o montante das prestações familiares foi aumentado em 50 %. Portugal introduziu o acesso gratuito à creche (Programa Creche Feliz), bem como definiu critérios para aumentar a atribuição de vagas gratuitas na creche a crianças carenciadas com menos de três anos de idade, incluindo crianças com deficiência, crianças com processos de promoção e proteção ou de famílias monoparentais. Trinta por cento das vagas nas creches ao abrigo do Programa da Creche Feliz destinam-se a crianças beneficiárias da prestação social da Garantia para a Infância.

Portugal renovou diferentes programas estruturais no âmbito do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) que visam contribuir diretamente para o combate à pobreza e à exclusão social das crianças baseados em abordagens locais. Nomeadamente, o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária 4 (TEIP4), que visa prevenir e combater o absentismo e abandono escolar precoce em zonas com os níveis mais elevados de privação; a 5.ª Geração do Programa Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS 5G), que inclui um eixo específico para combater a pobreza infantil, com vista ao desenvolvimento de projetos locais com o objetivo de prevenir e combater a pobreza infantil; bem como a 9.ª geração do Programa Escolhas, cuja missão consiste em promover a inclusão e a integração social, a igualdade de oportunidades na educação e no acesso ao emprego, estimular o desenvolvimento de competências, o pensamento crítico e criativo, a valorização do poder educativo das artes e do desporto, a luta contra a discriminação social, a participação cívica e o reforço da coesão social, destinando-se a todas as crianças e jovens, em particular aos provenientes de contextos de maior vulnerabilidade socioeconómica (MTSSS, 2024^[1]).

A abordagem adotada por Portugal para a implementação da Garantia para a Infância reflete o seu compromisso de reforçar a cooperação entre as diferentes entidades, a fim de produzir impacto para as crianças carenciadas. Portugal segue uma abordagem de intervenção social integrada de forma a assegurar a adaptação das intervenções às necessidades e especificidades locais. Nos municípios encontram-se a ser criados Núcleos Locais da Garantia para a Infância com o objetivo de mobilizar os parceiros locais competentes e os recursos necessários para garantir o acesso das crianças carenciadas aos serviços essenciais. Os municípios demonstraram o seu empenho na implementação da Garantia para a Infância, atingindo um total de 129 NLGPI, no final de 2024 (MTSSS, 2024^[1]).

Caixa 1. Panorama geral da Garantia Europeia para a Infância

O Conselho da Comissão Europeia adotou a Recomendação relativa à Garantia Europeia para a Infância em 2021. O objetivo da Garantia Europeia para a Infância consiste em prevenir e combater a pobreza e a exclusão social, garantindo que as crianças carenciadas tenham acesso efetivo e gratuito a um conjunto de serviços essenciais:

- Educação e acolhimento na primeira infância
- Educação e atividades escolares
- Pelo menos uma refeição saudável por dia letivo
- Cuidados de saúde

Bem como o acesso efetivo a:

- Alimentação saudável
- Habitação adequada

“«Acesso efetivo» uma situação em que os serviços estão facilmente disponíveis, a preços comportáveis, são acessíveis, de boa qualidade e prestados em tempo útil, e em que os potenciais utilizadores têm conhecimento da sua existência, bem como do direito que lhes assiste de deles usufruir;”.

“«Acesso efetivo e gratuito» uma situação em que os serviços estão facilmente disponíveis, são acessíveis, de boa qualidade e prestados em tempo útil, e em que os potenciais utilizadores têm conhecimento da sua existência, bem como do direito que lhes assiste de deles usufruir, sendo os serviços em causa prestados de forma gratuita, quer mediante a organização e prestação desses serviços, quer por meio de prestações adequadas para cobrir os respetivos custos ou encargos ou de forma a que as circunstâncias financeiras não constituam um obstáculo à igualdade de acesso;”

A Garantia para a Infância define as crianças carenciadas como pessoas com menos de 18 anos que se encontram em risco de pobreza ou exclusão social. Os Estados-Membros são convidados a ter em conta as necessidades específicas das crianças oriundas de meios desfavorecidos, como as que sofrem de privação de alojamento, deficiências, situações familiares precárias, migrantes, minorias étnicas ou raciais ou crianças que se encontram em instituições de cuidados alternativos.

A fim de aplicar a Recomendação, os Estados-Membros nomearam os seus [Coordenadores da Garantia para a Infância](#) e elaboraram [planos de ação nacionais](#), que abrangem o período até 2030. O Comité da Proteção Social da Comissão Europeia estabeleceu [um quadro comum de monitorização para avaliar os progressos na implementação da Garantia para a Infância](#).

Fonte: Comissão Europeia. (Conselho da União Europeia, 2021^[2]).

Resumo das recomendações

A presente nota de orientação apresenta recomendações para apoiar Portugal no desenvolvimento de instrumentos estruturais para implementar com êxito a Garantia Europeia para a Infância. Centra-se especificamente nos domínios da governação, da monitorização de políticas e do desenvolvimento de dados.

As recomendações baseiam-se nas conclusões da análise da OCDE e baseiam-se em atividades de projeto, incluindo os seminários internacionais de aprendizagem entre pares e os seminários de reforço de capacidades. Cada recomendação consiste num conjunto de atividades ou de conselhos a implementar.

Tabela 1. Lista de recomendações

Recomendações	
1)	Reforçar a governação das políticas em matéria de infância e juventude a nível nacional
2)	Reforçar a gestão baseada na comunidade e a prática de aprendizagem entre pares nos NLGPI
3)	Reforçar o atual conjunto de indicadores para a monitorização do PAGPI
4)	Trabalhar em parceria com os NLGPI para melhorar a qualidade da informação sobre as crianças carenciadas
5)	Simplificar a estrutura do PAGPI

Recomendação 1: Reforçar a governação das políticas em matéria de infância e juventude a nível nacional

Esta recomendação centra-se no reforço da governação das políticas em matéria de infância e juventude a nível nacional. Sugere medidas para melhorar a integração do Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância (PAGPI) nas estratégias nacionais conexas e propõe uma estrutura de governança para promover uma agenda governamental mais abrangente e forte sobre o bem-estar de crianças e jovens.

Motivação

A análise da OCDE salienta o papel de uma governação eficaz para alcançar a implementação bem-sucedida da Garantia para a Infância em Portugal. A implementação da Garantia para a Infância encontra-se no âmbito da responsabilidade do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social, através da estrutura da Coordenação Nacional da Garantia para a Infância, composta por um coordenador e por uma equipa técnica responsável pela coordenação estratégica e técnica da Garantia para a Infância. A Garantia para a Infância conta ainda com o apoio de uma Comissão Técnica de Acompanhamento (CTAGI), que consiste num comité intergovernamental responsável pela coordenação estratégica e técnica. Os ministros responsáveis pelas áreas setoriais relevantes para a Garantia para a Infância nomeiam os representantes para a CTAGI.

A análise da OCDE identificou oportunidades de melhoria da articulação entre o PAGPI e estratégias conexas. Por exemplo, é necessário explorar o alinhamento das atividades de comunicação do PAGPI e das estratégias conexas para apoiar a comunicação de informações relativas à Garantia para a Infância. Na sua forma atual, as diferentes estratégias utilizam sistemas separados de registo e consolidação de informações, e não existe um protocolo que minimize os pedidos repetidos aos ministérios e produtores de dados para obtenção da mesma informação (OCDE, 2025^[3]).

A análise da OCDE também concluiu que a eficácia da CTAGI é limitada. Em primeiro lugar, o processo de nomeação dos membros da CTAGI beneficiaria de orientações claras que especificassem a experiência profissional e os conhecimentos técnicos dos seus membros. Como resultado, os seus membros integram elementos de gabinetes governamentais e dirigentes de organismos públicos de diferentes níveis. Esta estrutura limita a sua eficácia potencial enquanto fórum político intergovernamental (OCDE, 2025^[3]).

Em segundo lugar, desde o início deste projeto, ocorreram alterações no panorama da governação nacional e nas políticas no que diz respeito às crianças e aos jovens. Em fevereiro de 2025, o Governo português aprovou a Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens 2025-2035 (EUDCJ)². Este

² RCM n.º 34/2025, de 28 de fevereiro.

novo quadro foi adotado assegurando a continuidade das medidas definidas na Estratégia para os Direitos das Crianças 2021-2024, a implementação do Plano de Ação da Garantia para a Infância 2022-2030 e o alinhamento com o eixo estratégico I da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza 2021-2030. Ao fazê-lo, a EUDCJ procura promover uma maior coerência das políticas públicas destinadas a apoiar, promover e proteger os direitos das crianças e dos jovens, o que é muito bem-vindo e identificado como potencialmente útil, de acordo com a análise da OCDE. O governo Português, antecipando o lançamento da nova Estratégia Única para os Direitos das Crianças e dos Jovens, não designou novos membros para a CTAGI no ano de 2024. Consequentemente, os membros da CTAGI não foram formalmente reconduzidos no último ano, o que significa que se encontra comprometido o apoio intergovernamental necessário à eficácia da Garantia para a Infância. Mesmo antes destas alterações, as reuniões plenárias não eram realizadas com uma regularidade definida, ocorrendo principalmente em momentos chave, como durante a preparação do I Reporte intercalar em 2024. Em vez de realizar reuniões plenárias com uma regularidade definida, a articulação consistia em intercâmbios bilaterais e consultas com diferentes setores e partes interessadas, agendadas de acordo com os tópicos específicos em análise.

O panorama político para as crianças e jovens em Portugal é relativamente complexo, refletindo-se no número de estratégias que tratam de questões relevantes. O Plano de Ação da Garantia para a Infância (PAGPI) constitui um quadro central para combater a pobreza infantil, concebido para consolidar os esforços dos planos e estratégias setoriais, incluindo a educação, a nutrição, a saúde e a habitação. Esta abordagem satisfaz a Recomendação relativa à Garantia Europeia para a Infância, que solicita aos Estados-Membros que apresentem um plano de ação que incorpore as ações políticas e as medidas existentes para apoio às crianças carenciadas (Conselho da União Europeia, 2021^[2]).

Para além do PAGPI, outros quadros, como a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) e a Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (ENDC)³, procuram associar a ação intergovernamental à agenda das políticas relativas à infância. De referir que, no primeiro trimestre de 2025, Portugal lançou a Estratégia Única para os Direitos das Crianças e dos Jovens (EUDCJ), que integrou e substituiu a ENDC. No âmbito do projeto, a OCDE elaborou, em outubro de 2024, uma referência cruzada pormenorizada das medidas/atividades presentes nos planos de ação nos três quadros em vigência naquela altura. Esta análise serviu de base para discussões internas no seio da Coordenação Nacional da Garantia para a Infância e com partes interessadas governamentais, com vista a uma melhor compreensão de como os quadros existentes se interligam, seja de forma complementar ou sobreposta. O exercício revelou sinergias significativas entre os planos: 51 atividades descritas no Plano de Ação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (PAENDC) estão relacionadas, de alguma forma – complementar ou semelhante – a uma ou mais das 88 medidas do PAGPI, havendo uma sobreposição de 23 medidas, entre o PAGPI e o PAENDC (ver Tabela 1).

Tabela 1. Panorama geral do exercício de correspondência entre as medidas do PAGPI e outras estratégias pertinentes

Plano de Ação da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza (PAENCP)			Plano de Ação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (PAENDC)		
Complementar	Semelhante	Total	Complementar	Semelhante	Total
28	23	51	8	15	23

Nota: Desenvolvido pela OCDE no âmbito do projeto em outubro de 2024. O exercício de referência cruzada completo está disponível em formato Excel.

³ Na sequência da aprovação da EUDCJ, a Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (ENDC) foi revogada.

Uma vez que o exercício de levantamento foi concluído e que a Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens (EUDCJ) foi entretanto aprovada, a tónica deve agora ser redirecionada para assegurar que a implementação possa maximizar os benefícios. De acordo com a EUDCJ, o Plano de Ação da Garantia para a Infância (PAGPI) enquadra-se no âmbito da área estratégica prioritária 4 «Política de tolerância zero à pobreza e exclusão social das crianças e jovens». No entanto, a Garantia para a Infância é, por natureza, um plano de ação holístico que abrange múltiplos domínios relacionados com o bem-estar das crianças e o acesso a serviços básicos. Como tal, as suas medidas estão também estreitamente ligadas às sete outras áreas estratégicas prioritárias da EUDCJ. Por conseguinte, é importante clarificar o processo de monitorização da execução das medidas das diferentes áreas estratégicas que são conexas com a Garantia para a Infância.

As atividades destinadas a criar sinergias são também cruciais durante o (re)planeamento de estratégias e planos de ação. Há uma oportunidade para um melhor envolvimento da Coordenação Nacional, bem como das equipas envolvidas no quadro mais vasto da EUDCJ, nos processos de planeamento de futuros ciclos estratégicos. Esta participação ajudaria a garantir que os serviços governamentais concebem e planeiam projetos e políticas que estão em consonância com os domínios prioritários e as linhas de ação da EUDCJ.

Definir a estrutura de governação de apoio à Estratégia Única e quadros conexos

A RCM n.º 34/2025, de 28 de fevereiro, que aprova a Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens, apela à implementação de um modelo de governação multinível centrado na criança ou no jovem. Este modelo de governação deve basear-se em princípios e orientações nacionais, ser capaz de coordenar a ação a nível local e assegurar os recursos necessários para a sua implementação efetiva. A legislação, que clarificará a forma como esta governação multinível será estruturada, ainda não foi publicada.

Para impulsionar uma agenda política intergovernamental para o bem-estar das crianças e dos jovens, haverá margem para considerar a possibilidade de **criar um órgão de coordenação política alargado para o bem-estar das crianças, como um comité ou uma conferência interministerial**. Tal poderia envolver a colaboração da Coordenação Nacional da Garantia para a Infância com as principais equipas abrangidas pela EUDCJ – como a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ) e a equipa responsável pela Estratégia Nacional de Combate à Pobreza. Idealmente, este fórum nacional deveria envolver **representantes de alto nível dos ministérios competentes, bem como representantes de quadros relacionados com as crianças e de** estruturas relacionadas com a infância e organismos regionais. Este órgão de coordenação abrangente poderia desempenhar um papel na monitorização da estratégia única e integrada proposta. Cerca de metade dos países da OCDE com um plano integrado para o bem-estar das crianças supervisionam o plano através de um comité interministerial ou de um comité que inclua também peritos e representantes da sociedade civil. O papel desempenhado por estes comités interministeriais é frequentemente estratégico. Por exemplo, o Chile exige que o seu Comité Interministerial para o Desenvolvimento Social e a Família aprove o plano de implementação do seu plano integrado. Este comité é composto pelas mais altas autoridades políticas que detêm pastas relacionadas com crianças e adolescentes. O Chile avalia esse processo de aprovação como muito eficaz para garantir que os ministérios e agências do governo partilhem objetivos no âmbito do bem-estar infantil (Dirwan e Thévenon, 2023^[4]).

É importante aproveitar o facto do organismo de coordenação proporcionar um espaço específico para debates abrangentes sobre as agendas políticas em matéria de crianças e jovens, uma vez que tal é fundamental para facilitar um entendimento comum das prioridades e assegurar um elevado nível de compromisso a todos os níveis da administração pública. O órgão de coordenação deve incluir ministérios que habitualmente não se centram no bem-estar das crianças. A Estónia constatou que a inclusão no seu Conselho de Prevenção de ministérios que não têm uma forte ligação à matéria de bem-estar das crianças permite o desenvolvimento de uma maior sensibilidade para as questões relativas às crianças nesses

ministérios. Este órgão de coordenação contribui igualmente para assegurar que, mesmo quando não visam especificamente as crianças, certas políticas em vários setores governamentais continuam a ter em conta o seu impacto nas crianças. Além disso, facilita uma compreensão partilhada das questões relacionadas com as crianças em todos os domínios governamentais, o que é essencial para coordenar a ação em questões transversais entre ministérios e organismos.

Uma conferência ou comité interministerial poderia também facilitar a **coordenação vertical com as entidades infranacionais** – através de representantes das CCDR, por exemplo –, melhorando assim a coerência das políticas e o alinhamento regional, tendo em conta as necessidades e os contextos locais. Em Espanha, a Conferência Setorial sobre a Infância e a Adolescência é responsável por facilitar as discussões e estabelecer acordos sobre a distribuição e utilização do financiamento central para financiar iniciativas dirigidas a crianças e adolescentes nas suas regiões autónomas e cidades (Caixa 2).

Os modelos adotados pelos países da OCDE para a criação de plataformas intergovernamentais sobre questões relativas à infância oferecem um leque diversificado de opções que podem inspirar as autoridades portuguesas. Por exemplo, a Conferência Setorial espanhola proporciona um quadro de colaboração em que se reúnem representantes de alto nível de ministérios-chave, incluindo o Ministro da Juventude e da Infância e diretores-gerais de outros ministérios, bem como chefes de ministérios regionais (Comunidades Autónomas). Esta conferência ajuda a orientar os compromissos estratégicos e a promover um entendimento transversal em todo o governo, embora não assuma a supervisão direta de qualquer plano ou estratégia específica. O modelo espanhol de uma conferência de alto nível que exerce funções consultivas, decisórias, de coordenação e de cooperação para chegar a acordos e formular recomendações sobre questões comuns poderia servir de referência valiosa para o futuro em Portugal (para mais informações, ver a Caixa 2).

Em contrapartida, se se pretender uma natureza mais mais técnica associada a uma supervisão de alto nível, o Conselho de Prevenção da Estónia poderá servir de inspiração. Este Conselho, que se caracteriza por um elevado grau de empenhamento, com a participação direta dos ministros, serve de agente central para a monitorização de todas as estratégias e planos de ação ao nível do Estado, como a Estratégia de Bem-Estar, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Garantia para a Infância da Estónia (ver Caixa 2). Em Itália, o Observatório Nacional da Infância e da Adolescência integra pessoal técnico e adota uma abordagem prática. O Observatório não só apoia a coordenação e a monitorização de planos de ação específicos, como a Garantia para a Infância Italiana, como também prepara, de dois em dois anos, o Plano de Ação Nacional para a Proteção dos Direitos e Desenvolvimento da Infância e da Adolescência.

Se seguirem a via da criação de uma Conferência Nacional, as autoridades portuguesas, em parceria com as principais partes interessadas, como a Coordenação Nacional da Garantia para a Infância, devem refletir sobre uma **estratégia de envolvimento**. Os debates nestas reuniões poderiam abordar os grandes desafios no âmbito dos serviços essenciais para as crianças e os jovens, incluindo a qualidade dos dados e a capacidade de responder recursos existentes a nível local, assegurando assim uma abordagem holística e integrada do bem-estar das crianças.

Caixa 2. Mecanismos de coordenação intergovernamental em matéria de políticas relativas à infância e à juventude

Espanha: Conferência Setorial sobre a Infância e a Adolescência

Em Espanha, o planeamento e a implementação das políticas são, em grande medida, descentralizados para o nível infranacional, através das Comunidades Autónomas. A Conferência Setorial sobre a Infância e a Adolescência, criada em 2021, funciona como o principal mecanismo de coordenação entre os níveis nacional e regional. Contribui para reforçar a cooperação, a coordenação

e a colaboração entre as administrações públicas que intervêm na área dos direitos das crianças e jovens e visa assegurar a coerência e a integração nas políticas adotadas nesta matéria.

A Conferência está estruturada em três órgãos: o Plenário; a Comissão Setorial sobre a Infância e a Adolescência, atuando como órgão consultivo e de apoio geral; e os Grupos de Trabalho, que podem ser permanentes ou temporários, que visam a realização de tarefas técnicas específicas. O plenário é presidido pelo Ministério da Juventude e da Infância e reúne, pelo menos duas vezes por ano, Comunidades Autônomas, autoridades locais e representantes de vários ministérios, cada um com, pelo menos, o cargo de Diretor-Geral, responsáveis por assuntos relacionados com crianças e jovens, como os Ministérios da Inclusão, da Segurança Social e da Migração, da Saúde, da Igualdade, da Justiça, do Interior, dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação com a UE e da Educação e Formação Profissional. Cada Comunidade Autónoma envia um representante que é o chefe de um Ministério Regional (*Consejería*) com autoridade de tomada de decisão e especialização em políticas em matéria de crianças e jovens. Também está presente nas reuniões um representante da Federação Espanhola de Municípios e Províncias.

As discussões podem ser articuladas para abordar tópicos técnicos informativos, como a avaliação da eficácia do Pacto Estatal contra a Pobreza Infantil, a supervisão dos planos de contingência dirigidos a crianças migrantes e a avaliação da distribuição de recursos, bem como projetos e iniciativas mais especializados, como a garantia da segurança em ambientes digitais. A Conferência chegou a pelo menos doze acordos, através do seu mecanismo de coordenação, para distribuir e utilizar fundos centrais com vista a financiar iniciativas dirigidas a crianças e adolescentes em todas as regiões. Estes acordos servem para harmonizar práticas e criar acordos conjuntos sobre a execução de iniciativas, desde o seu planeamento até à sua implementação, monitorização e avaliação (OCDE, 2024^[5]).

Estónia: Conselho de Prevenção

Criado em 2022, ao abrigo da Lei de Proteção da Criança, o Conselho de Prevenção é um comité governamental que inclui a participação direta de Ministros do Estado, como o Ministro da Proteção Social, o Ministro da Cultura, o Ministro da Educação e Investigação, o Ministro da Justiça, o Ministro do Interior e o Ministro das Finanças. Esta estrutura destaca o compromisso de alto nível face à agenda para as crianças no país e permite que ministérios que não estão tipicamente focados em áreas relacionadas com as crianças colaborem e trabalhem juntos de forma eficaz. Além disso, o Conselho de Prevenção integra diretamente representantes das autoridades locais, ONG especializadas em estruturas de acolhimento de crianças e organizações de juventude.

As suas funções incluem o reforço e a melhoria da organização da proteção das crianças a nível nacional, nomeadamente dando prioridade à proteção dos direitos das crianças e ao bem-estar das crianças, definindo metas de políticas a curto e a longo prazo dirigidas às crianças e às famílias e assim fazer escolhas políticas mais adequadas. Entre outras coisas, é importante que o Conselho tenha uma visão geral das reformas do bem-estar das crianças, dos projetos de alteração de leis e dos planos a longo prazo dos ministérios, que reveja as recomendações ao Estado apresentadas pelo Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas e que coordene as atividades conexas.

A introdução da Recomendação da Comissão Europeia relativa à Garantia para a Infância proporcionou à Estónia uma oportunidade para situar a governação da Garantia para a Infância e o seu plano de ação na estrutura do Conselho. O potencial para criar subgrupos de trabalho específicos, como o grupo de trabalho sobre o bem-estar das crianças, composto por especialistas, é um aspeto que facilita as tarefas essenciais de monitorização e revisão do Plano de Ação da Garantia para a Infância. Outros quadros nacionais, como a Estratégia de Bem-Estar e a Convenção sobre os Direitos da Criança, já são acompanhados através do Conselho de Prevenção.

Itália: Observatório Nacional da Infância e da Adolescência

Criado pela Lei 451/1997, o Observatório funciona sob a supervisão do Departamento de Políticas Familiares da Presidência do Conselho de Ministros e é uma instituição fundamental para supervisionar e coordenar as políticas relacionadas com crianças e adolescentes.

O Observatório inclui 50 membros provenientes de vários níveis administrativos (nacional, regional, local) e setores, incluindo parceiros sociais, os principais organismos institucionais e peritos em bem-estar das crianças e dos adolescentes. Este organismo está encarregue de desenvolver e coordenar ações estratégicas para proteger os direitos e promover o desenvolvimento dos jovens. As suas principais atividades incluem a preparação do Plano de Ação Nacional para os Direitos e o Desenvolvimento das Crianças, que é revisto bienalmente, apoiando a Coordenação da Garantia para a Infância na implementação e monitorização do Plano de Ação da Garantia para a Infância, e do Relatório Bienal sobre a Condição da Infância em Itália. Estes documentos desempenham um papel crucial na definição de prioridades e na orientação dos esforços de cooperação destinados a melhorar o bem-estar das crianças em todo o país.

Fonte: (Ministério da Juventude e da Infância, 2024^[6]; OCDE, 2024^[5]), Apresentação da Estónia no Terceiro Seminário Internacional de Apoio à Implementação da Garantia para a Infância em Portugal; (Governo de Itália, 2025^[7]), Apresentação da Itália no Terceiro Seminário Internacional de Apoio à Implementação da Garantia para a Infância em Portugal.

Divulgar investigação, dados e evidências para apoiar a elaboração de políticas informadas em prol do bem-estar das crianças e dos jovens

A mobilização de dados de elevada qualidade é fundamental para motivar os decisores políticos a investirem recursos financeiros nas políticas de bem-estar das crianças. Tal produção e mobilização de evidências não acontece num vazio : requer a coordenação de vários atores, conhecimento especializado, acesso a dados e materiais de pesquisa, síntese de prioridades e constrangimentos das políticas para especialistas e a tradução de materiais técnicos de forma a que sejam compreensíveis para os legisladores.

Em Portugal, entidades como a [ProChild – Collaborative Lab](#) já desempenham o papel de mediadores de conhecimento, ao lado de institutos e centros de investigação (por exemplo, Universidade de Lisboa, CESIS – Centro de Estudos de Intervenção Social, Universidade Católica, CRC-W – Centro de Investigação do Bem-estar Psicológico, Familiar e Social) diretamente envolvidos na produção de evidências. Assim, a Garantia para a Infância não precisa de centralizar os esforços de investigação, mas sim de **reforçar o seu papel na divulgação de evidências, informações e dados que estejam em consonância com a agenda da GPI.**

A Coordenação Nacional já tomou medidas nesse sentido. O lançamento do [sítio Web da Garantia para a Infância](#) serve de base para a divulgação das informações destinadas aos cidadãos, aos intervenientes internos (por exemplo, governos centrais e locais, NLGPI) e externos (por exemplo, investigações, ONG). O sítio Web explica claramente a estrutura da GPI, descreve as competências, fornece um panorama geral dos NLGPI e descreve em pormenor as principais áreas de intervenção no PAGPI, incluindo as principais medidas. A página também apresenta uma secção de «Notícias e Eventos», que inclui recortes de artigos de jornais sobre a GPI, bem como informações sobre eventos passados e futuros considerados de interesse. Em termos de partilha de informações relevantes, a página Web inclui uma secção denominada «Publicações», na qual estão disponíveis hiperligações para estudos, relatórios anuais, relatórios estatísticos, *webinars*, inquéritos, documentos estratégicos (por exemplo, planos de ação e gráficos sociais).

Vários países da OCDE, incluindo Itália e Espanha, acolhem observatórios nacionais para a consolidação de vastos conjuntos de dados e resultados de investigação (ver Caixa 2 e Caixa 3). Estas estruturas são de um âmbito mais vasto, concebidas para recolher informações sobre vários domínios relacionados com as políticas de infância e de juventude relativamente a temáticas que não são as de competência da GPI, como a segurança digital e a violência contra as crianças. Se desejável, Portugal poderia equacionar desenvolver uma abordagem semelhante, centralizando os recursos existentes, os repositórios de informações e os polos digitais de diferentes organizações numa plataforma unificada. Este tipo de iniciativa teria de ser desenvolvido a nível ministerial, e não por iniciativa da Garantia para a Infância, embora o seu apoio pudesse ser relevante. A criação de uma plataforma central para a divulgação de dados e de investigação poderia conduzir a políticas e práticas mais coordenadas e abrangentes em matéria de bem-estar das crianças, reforçando significativamente o âmbito e o impacto das iniciativas governamentais e criando uma plataforma de intercâmbio de informações. Tal poderia beneficiar ainda mais as relações a nível local.

As práticas observadas a partir do Observatório espanhol podem ajudar a melhorar o sítio Web da GPI. Por exemplo, a categorização de publicações por tipo pode melhorar a comunicação com públicos-alvo e ajudar os NLGPI a encontrar informações. O Observatório espanhol organiza publicações em categorias como estatísticas, estudos e investigação, relatórios de grupos de trabalho, relatórios anuais, planos de ação estratégicos, protocolos de ação, documentos técnicos e outras publicações. Além disso, a iniciativa «Infância em Dados», no âmbito do Observatório, inclui um painel virtual organizado em sete subáreas – educação, saúde e segurança, bem-estar material, ambiente familiar e social, tempo livre e lazer e bem-estar subjetivo –, permitindo que os indicadores de resultados sejam filtrados por ano. Alguns indicadores são apresentados desagregados por região ou grupo etário. Outra abordagem interessante é a da iniciativa irlandesa «What Works». Embora se trate de muito mais do que tornar a investigação facilmente disponível, a iniciativa inclui um centro de informações sobre programas de prevenção e intervenção precoce baseados em dados concretos, que indica se o programa foi avaliado no contexto irlandês (ver Caixa 3).

Caixa 3. Práticas para promover a investigação e a elaboração de políticas dirigidas às crianças e aos jovens baseadas em dados concretos

Espanha: Observatório da Infância e a Infância em Dados

O Observatório da Infância em Espanha, dirigido até 2024 pelo Secretário de Estado do Ministério dos Direitos Sociais e da Agenda 2030, foi construído com base num sistema de informação centralizado e partilhado concebido para monitorizar o bem-estar e a qualidade de vida das crianças e dos adolescentes, bem como as políticas públicas que os afetam. Embora já não esteja a ser atualizado, o sítio Web apresenta uma estrutura valiosa que poderia servir de inspiração.

Além de hospedar uma plataforma de dados em linha – que organiza pesquisa académica, dados estatísticos, documentos técnicos e planos de ação –, a plataforma é complementada pela iniciativa [Infância em Dados](#). Este painel virtual fornece uma visão geral abrangente dos indicadores de bem-estar infantil, estruturados em torno de sete subáreas: educação, saúde e segurança, bem-estar material, ambiente familiar e social, tempo livre e lazer, e bem-estar subjetivo. Os utilizadores podem filtrar os indicadores por ano, e alguns dados são desagregados por região ou grupo etário.

Irlanda: *What Works*

O programa *What Works* é uma iniciativa transversal do Departamento da Infância, Igualdade, Deficiência, Integração e Juventude que visa incorporar e reforçar a prevenção e a intervenção precoce na política em matéria de crianças e jovens, bem como na prestação de serviços e na prática relativa

aos mesmos. O programa *What Works* tem quatro vertentes de enfoque: i) informações para melhorar o acesso e a utilização de dados, alinhando e desenvolvendo o que existe atualmente; ii) evidências para apoiar ativamente a utilização da aprendizagem a partir de iniciativas de prevenção e intervenção precoce e pesquisa; iii) desenvolvimento profissional e reforço de capacidades para melhorar a capacidade e o desenvolvimento de competências dos decisores políticos, prestadores e profissionais na avaliação e aplicação de abordagens baseadas em evidências; e iv) alinhar, melhorar e manter a qualidade na prevenção e na intervenção precoce, no que se refere ao desenvolvimento e à implementação de políticas, prestação de serviços e práticas.

O programa *What Works* lançou recentemente uma plataforma de partilha de evidências, que fornece informações sobre programas de prevenção e intervenção precoce que foram objeto de avaliação. A plataforma de partilha de evidências constitui a primeira ferramenta desse tipo na Irlanda e foi desenvolvida em conjunto com o *What Works for Early Intervention and Children's Social Care* (agora renomeado *Foundations, the national What Works Centre for Children & Families*). Os programas em destaque estão listados no âmbito dos 5 *National Outcomes for Children and Young People* desenvolvidos ao abrigo da iniciativa *Better Outcome, Brighter Futures*. Dos 123 programas incluídos na plataforma de partilha de evidências, 56 estão atualmente em vigor na Irlanda, e a maioria foi avaliada no contexto irlandês.

Os utilizadores podem filtrar publicações por palavras-chave, classificação de evidências (robustez das evidências do programa), classificação em termos de custo (categorização dos custos de execução por categoria), resultados, grupos etários, classificações (seletiva direcionada, direcionada indicada ou universal), modelos de execução (em grupo, individual, em linha ou através de aplicações, visitas domiciliárias ou o programa *promotion-plus*) e principais contextos (com várias opções disponíveis, incluindo centros comunitários, centros infantis ou contextos de início de vida, contextos de internamento de pacientes, etc.). A página Web do programa *What Works* também tem uma hiperligação direta para o projeto «[Outcomes for Children National Data & Information Hub](#)», uma plataforma centralizada criada pela Tusla e pelo DCEDIY na qual se encontram hospedados um conjunto acordado de indicadores para crianças e jovens provenientes de relatórios publicados relevantes.

Fontes: (Governo de Espanha, 2021^[8]), *Infancia en Datos*; (Governo de Espanha, 2021^[9]) *Observatorio de la Infancia*; (DCEDIY, 2020^[10]) *What Works: Sharing Knowledge, Improving Children's Futures*; (National Child and Family Hubs Network, 2024^[11]), *Child and Family Hubs Framework*; (Governo de Itália, 2025^[7]) *Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza*.

Recomendação 2: Reforçar a gestão baseada na comunidade e na prática de aprendizagem entre pares nos NLGPI

Esta recomendação centra-se no reforço das capacidades para apoiar as necessidades de crescimento e formação do número crescente de NLGPI's. Consiste numa série de atividades destinadas a estabelecer um modelo baseado na comunidade para a gestão dos NLGPI. Espera-se que a execução destas atividades demore algum tempo e se concretize a médio prazo.

Motivação

Portugal criou um subgrupo, os NLGPI, no âmbito do programa Rede Social já existente, com o objetivo de promover a implementação da Garantia para a Infância a nível municipal/local. O número de NLGPI tem vindo a crescer muito rapidamente, quase duplicando no mesmo ano, de 71 no início de 2024, para 129 no final do mesmo ano. A análise da OCDE sublinhou que esta rápida expansão resultou em diferenças substanciais na forma como os NLGPI apreenderam os seus papéis e funções. Além disso, a rápida expansão representa um desafio significativo para a Coordenação Nacional, que é responsável pela coordenação e pelo acompanhamento de todos os NLGPI. Um reforço nas estruturas de gestão baseadas na comunidade, enquanto comunidades de prática, ajudaria a fazer face ao rápido crescimento dos NLGPI.

Existe um consenso crescente de que a valorização do conhecimento, da experiência e das capacidades locais é essencial para a ação dos intervenientes locais na definição, conceção, prestação, aprendizagem e responsabilização (OCDE, 2024^[12]). A análise da OCDE indicou uma significativa procura de aprendizagem e de partilha entre pares a nível local, ainda não satisfeita. A gestão baseada na comunidade permitiria também ir ao encontro do interesse manifestado pelos NLGPI em interagir regularmente e partilhar boas práticas.

Criar grupos regionais no âmbito das comunidades intermunicipais para promover a coordenação vertical

A Coordenação Nacional deve explorar a **criação de grupos regionais no interior de cada uma das 23 Comunidades Intermunicipais (CIM) existentes no país**⁴. Esta abordagem tem potencial para facilitar uma coordenação mais eficiente entre os NLGPI vizinhos, reduzindo simultaneamente as necessidades de recursos associadas à coordenação individual de um número muito alargado de NLGPI. Ao se assumirem como **principais pontos de contacto para a Coordenação Nacional** estes grupos regionais ajudariam a facilitar as interações.

É necessário estabelecer **acordos de cooperação entre as CIM, que definam claramente a finalidade, as funções e os requisitos** dos grupos regionais. Estes acordos podem incluir disposições como a nomeação de um porta-voz por NLGPI para representar o seu território no grupo regional – de preferência, dirigente intermédio ou dirigente de primeira linha envolvido na implementação. A inclusão de um calendário de reuniões definido e de uma ordem de trabalhos permanente assegura uma coordenação coerente e um acompanhamento estruturado.

As reuniões entre A Coordenação Nacional e os grupos regionais poderiam centrar-se em:

- Avaliar o progresso dos NLGPI dentro de um determinado grupo regional.
- Divulgar informações operacionais e atualizações que afetam a Garantia para a Infância.

E os grupos regionais internos podem reunir-se para:

- Preparar material de apoio a apresentar à Coordenação Nacional durante a reunião bilateral;
- Partilhar experiências e debater desafios locais comuns;
- Melhorar a coerência nas atividades de ação social e nos processos de planeamento, por exemplo, reforçando a coesão na prestação de serviços entre grupos de municípios e a formulação de diagnósticos sociais locais.

Estabelecer uma rede nacional de NLGPI da Garantia para a Infância, a fim de facilitar o intercâmbio de conhecimentos para apoiar a implementação da GPI

A fim de alargar a cooperação e o intercâmbio de conhecimentos sobre a implementação da GPI, propõe-se a **criação de uma rede nacional de Núcleos Locais de GPI**. A rede deve ser **liderada pela Coordenação Nacional da Garantia para a Infância**. Esta rede servirá de plataforma estruturada para melhorar a coordenação vertical e horizontal, reunindo todos os NLGPI e as partes interessadas nacionais envolvidas na política de bem-estar das crianças.

Uma linha direta de comunicação entre os NLGPI, neste formato alargado, ajuda a facilitar a partilha de conhecimentos, para além das ligações regionais, e promove um sentimento de inclusão e apropriação – essencial para manter o compromisso e reforçar a capacidade ao longo do tempo. Na ausência desta relação, existe o risco de fragmentação e de uma implementação incoerente.

Embora seja desejável a participação de todos os indivíduos envolvidos nos NLGPI, não é prático realizar reuniões e atividades de reforço de capacidades com um público tão alargado. Para dar resposta a este problema, sugere-se que os **representantes nomeados para os grupos regionais também sirvam de porta-vozes da rede**, aproveitando o facto de ser provável que estes indivíduos estejam ativamente

⁴ De facto, existem duas áreas metropolitanas (Porto e Lisboa) e 21 CIM. As CIM operam ao nível NUTS 3 e promovem a cooperação intermunicipal através da gestão de tarefas que beneficiam além dos municípios individuais.

empenhados nos objetivos da Garantia para a Infância e já tenham estabelecido laços com a Coordenação Nacional, através das suas interações no âmbito dos grupos regionais.

A fim de apoiar o diálogo regular e prestar apoio à implementação, a Coordenadora Nacional poderia organizar reuniões bianuais ou anuais da rede. Se estiverem disponíveis recursos financeiros, a possibilidade de organizar reuniões presenciais poderia ser prevista numa base anual. Contudo, dada a dispersão geográfica dos NLGPI e os desafios logísticos e financeiros inerentes a reunir presencialmente todos os representantes, poderiam realizar-se reuniões plenárias virtuais. Estas sessões seriam mais curtas e concebidas para uma partilha simplificada de informações e um reforço das capacidades adaptado a um ambiente digital (ver Tabela 2 para ideias de sessões, tanto para reuniões presenciais como virtuais).

Tabela 2. Ideias de sessões para as reuniões da rede nacional

Formato de reunião	Título da sessão	Tópicos da sessão
Presencial ou virtual	Visão e objetivos nacionais	• Informação atualizada do Coordenador Nacional da Garantia para a Infância • Panorama geral das prioridades e expectativas nacionais para a rede
Presencial ou virtual	Apresentações de boas práticas	• Apresentação de NLGPI selecionados e dos Fóruns de Cooperação Intermunicipal de Garantia para a Infância • Lições aprendidas, sucessos e desafios enfrentados
Presencial	Debates em mesa-redonda: Políticas locais e acompanhamento	• Pequenos debates em grupo inter-regionais sobre a implementação das políticas a nível local • Partilha de informações sobre a monitorização e o impacto das medidas da Garantia para a Infância • Enfoque em desafios comuns e potenciais soluções
Presencial ou virtual	Informação atualizada sobre as discussões de políticas a nível nacional	• Síntese da evolução das políticas nacionais em curso • Como os NLGPI podem interagir e influenciar as revisões das políticas
Presencial ou virtual	Seminário sobre reforço de capacidades	• Formação sobre temas fundamentais como a recolha de dados, o desenvolvimento de indicadores e a capacidade do pessoal • Debate sobre o alinhamento das práticas locais com as normas e os objetivos nacionais
Presencial	Sessão de trabalho em rede	• Trabalho em rede informal e oportunidade para debates individuais

Inspirando-se na Escócia (Caixa 4), a rede poderia acolher **sessões *ad hoc* adicionais centradas em questões específicas, a fim de melhorar os debates de aprendizagem entre pares fora das reuniões regulares da rede**. Estas sessões proporcionariam um fórum dinâmico para explorar ideias, partilhar boas práticas locais e rever as medidas e os objetivos doPAGPI, assegurando o seu alinhamento eficaz com as diversas realidades e os desafios locais em Portugal. Poderiam participar nestas sessões diferentes membros dos NLGPI em função do conteúdo da sessão, assegurando a flexibilidade da rede enquanto instrumento para manter o contacto com os seus membros de forma adequada às necessidades em evolução da Garantia para a Infância.

Caixa 1. Plataformas baseadas na comunidade para a cooperação e os intercâmbios em matéria de serviços dirigidos às crianças

Escócia: Rede de Dirigentes Estratégicos de Planeamento de Serviços para Crianças

Na Escócia, a Rede de Dirigentes Estratégicos de Planeamento de Serviços para Criança é um instrumento de governação fundamental que promove a colaboração entre Parcerias de Planeamento de Serviços para Crianças (CSPP – *Children's Services Planning Partnerships*) do Governo escocês e as principais partes interessadas, com o objetivo de reforçar o desenvolvimento, a prestação e a responsabilização dos acordos de Planeamento de Serviços para Crianças.

A rede facilita um fórum de apoio através do qual os membros da rede podem:

- Partilhar conhecimento e recursos e refletir sobre a aprendizagem
- Mostrar e partilhar boas práticas para dar suporte à escala e à disseminação

- Influenciar e informar as políticas, a legislação e as ações prioritárias nacionais
- Identificar as necessidades e fazer progredir a ação nacional/local para dar resposta às prioridades políticas e às necessidades emergentes das crianças, dos jovens e das famílias
- Incorporar abordagens que apoiem a prevenção e a intervenção precoce e em consonância com os objetivos estatutários do Planeamento de Serviços para Crianças
- Identificar e contribuir para a atividade de melhoria, na medida em que tal se relaciona com o Planeamento de Serviços para Crianças, trabalhando em colaboração para encontrar soluções
- Contribuir proativamente e constituir um desafio construtivo para o desenvolvimento de abordagens estratégicas nacionais/locais com vista a melhorar os resultados para as crianças, os jovens e as famílias
- Desempenhar um papel fundamental no apoio aos mecanismos de recuperação pós-pandemia, destacando as informações relevantes que contribuem para a ação nacional/local necessária para dar resposta às necessidades das crianças, dos jovens e das famílias em situações vulneráveis.

A rede reúne-se trimestralmente, com sessões *pop-up* adicionais sobre temas específicos para facilitar a discussão de políticas, partilhar boas práticas e abordar desafios como a recuperação pós-pandemia e o bem-estar familiar. Estas reuniões são realizadas num formato híbrido para incentivar uma ampla participação e o envolvimento de várias partes interessadas, incluindo os responsáveis políticos governamentais, os líderes estratégicos locais das Parcerias de Planeamento de Serviços para Crianças e os representantes do setor terciário.

A rede reforça a conectividade local e nacional, apoiando a governação coletiva das Parcerias de Planeamento de Serviços para Crianças e colaborando com os fóruns nacionais de partes interessadas em matéria de bem-estar das crianças e das famílias. Facilita a aprendizagem entre pares entre os membros, apresenta práticas bem-sucedidas e partilha abordagens de melhoria. Como resultado, a rede não só impulsiona melhorias a nível local, mas também molda políticas e práticas nacionais, integrando perceções de resultados locais para o desenvolvimento de estratégias que refletem tanto os pontos fortes quanto os desafios.

A fim de assegurar a tomada de decisões com base em dados, as Parcerias de Planeamento de Serviços para Crianças recolhem as reações das partes interessadas através de inquéritos, consultas e grupos de reflexão, com o apoio da Rede de Dirigentes Estratégicos, destacando abordagens locais eficazes e promovendo a aprendizagem contínua em toda a Escócia.

Fonte: (Governo escocês, 2022^[13]; OMSSA, 2022^[14]; OMSSA, s.d.^[15]).

Alguns países da OCDE têm Comunidades de Práticas (CdP) nas suas plataformas de base comunitária para a cooperação e os intercâmbios de serviços dirigidos às crianças. (Caixa 2). No domínio multidisciplinar do bem-estar das crianças, a CdP é um instrumento promissor que poderia ser estimulado para reforçar a rede e manter um elevado nível de envolvimento dos NLGPI.

Caixa 2. O que são Comunidades de Práticas?

As Comunidades de Práticas são grupos de pares que compartilham uma preocupação ou uma paixão por algo que fazem e aprendem a fazê-lo melhor à medida que interagem regularmente (Wenger, 1998^[16]). São necessários três elementos essenciais para assegurar a existência de uma Comunidade de Práticas:

1. **Domínio** – Uma área de interesse ou competência compartilhada.
2. **Comunidade** – Uma rede de indivíduos que interagem regularmente, se envolvem em atividades conjuntas, trocam ideias e constroem relacionamentos.
3. **Prática** – Um conjunto compartilhado de recursos, ferramentas, conhecimentos e abordagens de resolução de problemas desenvolvidas através de aplicações no mundo real.

Figura 1. Elementos de uma Comunidade de Práticas



Fonte: Adaptado de (NSCSW, s.d.^[17]).

As organizações de peritos dos países da OCDE, como a Austrália e o Canadá, têm participado ativamente na criação de Comunidades de Práticas e têm desenvolvido recursos práticos e orientações para apoiar este trabalho. Por exemplo, a Aliança Australiana de Investigação para Crianças e Jovens (ARACY) publicou [A Quick Guide to Establishing a Community of Practice](#), fornecendo orientação estruturada sobre como projetar e sustentar CdP no domínio do bem-estar infantil. Da mesma forma, o Consórcio Regional de Desenvolvimento Profissional de Alberta (ARPDC) desenvolveu uma extensa plataforma virtual, [Creating Communities of Practice](#), oferecendo ferramentas práticas sobre como começar, promover a participação, construir conhecimento e compartilhar resultados dentro de uma CdP. Além disso, acolhem um [sítio Web de projetos](#) específico para ajudar a alargar o acesso aos conhecimentos e às práticas desenvolvidas por cada CdP.

Fonte: (ARPDC, 2016^[18]) (ARACY, 2021^[19]).

No que respeita à GPI em Portugal, as CdP poderiam assumir diferentes formas em função do seu objetivo, tais como:

- Apoio às Comunidades – Fóruns que visam o apoio mútuo dos membros com desafios de implementação diários.
- Comunidades de Boas Práticas – Grupos focados em desenvolver, partilhar e aperfeiçoar orientações, estratégias ou protocolos.
- Comunidades de Gestão do Conhecimento – Dedicadas à organização e curadoria do conhecimento para uma ampla divulgação em toda a rede.
- Comunidades de Inovação – Espaços para cocriar novas abordagens, ferramentas ou intervenções que respondam a necessidades emergentes.

Uma Comunidade de Práticas no âmbito da rede nacional sobre boas práticas poderia ajudar a orientar, divulgar a aprendizagem e os recursos criados na Recomendação 4, por exemplo. A Coordenação Nacional poderia dinamizar uma CdP e assim promover a colaboração dos NLGPI no desenvolvimento de informações comparáveis sobre as crianças (Recomendação 4). O resultado da CdP poderia ser posteriormente alargado a todos os NLGPI através das reuniões plenárias da rede.

Cada CdP teria idealmente um mediador ou facilitador, idealmente um membro da Coordenação Nacional da GPI, e um grupo central de membros ativos dos NLGPI interessados (independentemente de servirem como ponto focal para a rede ou não), bem como participantes periféricos com um envolvimento mais ocasional, mas que também beneficiariam de realizações partilhadas. Estas CdP poderiam funcionar através de uma combinação de plataformas de colaboração em linha, reuniões virtuais e reuniões presenciais, sempre que possível. As experiências em Alberta (Canadá) mostram que as reuniões presenciais no início das CdP para os educadores de K-12 foram sistematicamente vistas como a atividade mais valorizada. Essas sessões ajudaram os participantes a identificar interesses partilhados, alinhar metas, esclarecer conceitos-chave e explorar as ferramentas e tecnologias usadas no projeto (ARPDC, 2016^[18]).

Partilhar exemplos de boas práticas de utilização de dados sobre crianças carenciadas nos diagnósticos sociais

Para melhorar a qualidade da informação do diagnóstico social, a rede nacional de NLGPI da Garantia para a Infância proposta poderia analisar uma amostra de diagnósticos sociais para identificar exemplos de boas práticas de utilização de dados e evidências. Os exemplos de boas práticas poderiam abranger a utilização de um conjunto de indicadores pertinentes para descrever situação das crianças carenciadas e abordagens para analisar os dados.

A atividade poderia ser desenvolvida no âmbito do programa de trabalho que a rede nacional irá realizar. Esta atividade só deve ser considerada depois de os NLGPI terem adquirido alguma experiência na conclusão dos diagnósticos sociais sobre crianças, ou seja, depois de completado o próximo ciclo de diagnósticos sociais, visto que se espera que até este momento todos os NLGPI tenham efetuado um diagnóstico social referente as crianças carenciadas.

Para tornar este processo transparente e coerente, seria necessário estabelecer algum tipo de critérios para avaliar os diagnósticos sociais. A Escócia compromete-se a rever todos os planos de serviços para crianças em função dos critérios estabelecidos (Caixa 3). Note-se que os diagnósticos sociais da Escócia e de Portugal são diferentes. Os diagnósticos sociais da Escócia incidem exclusivamente sobre as crianças e as famílias, sendo necessário que várias agências apresentem a avaliação em conjunto.

A rede nacional poderia estabelecer estes critérios, com base nos recursos dos NLGPI. Na medida do possível, poder-se-ia considerar a possibilidade de estes critérios elevarem outras atividades neste projeto, por exemplo, o reforço das capacidades dos NLGPI para se envolverem com as crianças. Poder-

se-ia igualmente considerar a possibilidade de identificar quaisquer benefícios adicionais decorrentes da utilização destes critérios. Esses benefícios poderiam incluir o incentivo a parcerias de investigação e a partilha de dados e o envolvimento com crianças e famílias, com vista a recolher os seus pontos de vista e reações.

Caixa 3. Escócia: Rever os planos de serviços para crianças para apoiar a aprendizagem entre pares

A Escócia definiu critérios com base nos quais todos os seus planos de serviços para crianças são revistos. Estes critérios são abrangentes e dizem respeito ao conteúdo, formato e processo de elaboração dos planos. A Escócia elabora um relatório de síntese que apresenta o desempenho de todos os planos de serviços para crianças à luz destes critérios e destaca exemplos de boas práticas.

A Escócia apresenta dois critérios sobre a utilização de dados para a secção do plano de serviços relativa ao diagnóstico social: i) dispor de uma sólida avaliação das necessidades estratégicas conjuntas, com base em dados concretos, da população atual de crianças e jovens na sua região; ii) e uma análise de dados e provas quantitativas e qualitativas relacionados com o desempenho dos serviços e o bem-estar das crianças.

A Escócia desenvolveu, com base na aprendizagem destes exercícios de análise, o que pode ser considerado um bom diagnóstico. Os planos incluem evidências de progressos realizados na área local em relação aos objetivos nacionais e locais para melhorar os resultados para todas as crianças e jovens. Isto inclui também uma análise sumária do anterior Plano de Serviços para Crianças (2017-2020) e das conclusões da autoavaliação, auditoria e inspeção do desempenho do serviço. O objetivo de recorrer à utilização colaborativa de dados e evidências é permitir que o Plano de Serviços para as Crianças demonstre melhores resultados e êxitos, juntamente com a identificação de áreas em que seria necessária mais ação e/ou desenvolvimento.

Fonte: (Governo escocês, 2022^[13]), *Improving results for children, young people and family: review of Children's Services Plans and Strategic Engagement activity*.

Criar um portal Web interativo para a rede nacional de Núcleos Locais da Garantia para a Infância

É importante promover o intercâmbio de conhecimentos e facilitar a partilha de informações através de uma série de instrumentos digitais, a fim de apoiar a rede nacional de Núcleos Locais da Garantia para a Infância proposta e facilitar o envolvimento contínuo. Para este efeito, já foi criada uma área reservada no sítio Web da Garantia para a Infância, com algum conteúdo já disponível, que incorpora uma área protegida por palavra-passe acessível aos NLGPI para garantir o acesso exclusivo e uma maior segurança para os utilizadores registados. Este trabalho da Coordenação Nacional da GPI alinha-se com o objetivo de racionalizar a comunicação e proporcionar acesso a recursos valiosos, incluindo documentos técnicos e operacionais, boas práticas, estudos de casos e materiais de formação, para além de qualquer material importante desenvolvido a nível nacional.

É importante que este portal funcione como uma ferramenta de trabalho comum. Um recurso de painel poderia ser introduzido para visualizar dados e métricas relacionados com a Garantia para a Infância, oferecendo às partes interessadas informações práticas e ajudando a monitorizar o progresso de forma eficaz. Apoiados por debates durante o projeto do IAT, estão atualmente em curso trabalhos para desenvolver estas funcionalidades no sítio Web da Garantia para a Infância.

Os exemplos de plataformas virtuais apresentados na caixa 4 e o caso do Portal da Rede de Ontário (ver Caixa 4) servem como potenciais fatores de arranque. A fim de promover a participação ativa e a apropriação, todos os NLGPI devem ser incentivados a contribuir para a plataforma e a colaborar com ela através de uma abordagem de gestão comunitária. Tal reforçaria a colaboração e asseguraria que o processo de implementação em curso refletisse perspectivas diversas. O portal desenvolvido para a rede de serviços para crianças de Ontário, que inclui um fórum de debate e uma função específica para solicitar informações aos membros da rede, poderia servir de fonte de inspiração.

Caixa 4. Ontário: Rede de Serviços para Crianças

Desde 1998, Ontário é a única jurisdição no Canadá onde os níveis municipais de governo são responsáveis pelos serviços sociais. Esta responsabilidade é facilitada através de 47 Gestores do Sistema de Serviços, que consistem em Gestores de Serviço Municipal Consolidado (CMSM) e Conselhos Distritais de Administração de Serviços Sociais (DSSAB) nas regiões do norte sem municípios regionais. Estes gestores supervisionam o planeamento, a gestão e o cofinanciamento dos serviços sociais de base, incluindo o apoio ao rendimento, os serviços de acolhimento de crianças, os serviços prestados na primeira infância e a habitação social.

A Associação de Serviços Sociais Municipais (OMSSA) desempenha um papel crucial no apoio, na ligação na defesa desses gestores, garantindo que possam efetivamente fornecer resultados ótimos em termos de serviços humanos em todas as comunidades de Ontário.

Uma das principais iniciativas da OMSSA é a Rede de Serviços para Crianças (CSN), um fórum estratégico dedicado ao reforço de capacidades, à partilha de boas práticas e à influência na política e na implementação de programas. A CSN auxilia os membros da OMSSA, identificando questões e tendências emergentes, promovendo o desenvolvimento profissional e oferecendo conselhos essenciais para garantir a prestação integrada de serviços.

A CSN funciona de acordo com um modelo de governação estruturada. O presidente, nomeado pelo Conselho de Administração da OMSSA, lidera a rede. A rede está aberta aos quadros médios e ao pessoal da linha da frente dos membros da CMSM e da DSSAB, com disposições para a adesão de parceiros e agências que não sejam membros. As reuniões são realizadas pelo menos três vezes por ano, proporcionando um papel consultivo não decisório, mas influente.

Para apoiar o envolvimento contínuo dos seus membros, a OMSSA desenvolveu um portal de rede que inclui:

- Biblioteca de recursos: um repositório centralizado de materiais, tais como relatórios, conjuntos de ferramentas e exemplos de boas práticas, acessível a todos os membros.
- Fóruns de debate: um espaço interativo em que os membros da rede podem colocar questões, partilhar experiências e trocar conhecimentos com os pares de todo o setor.
- Pedidos de informação: um sistema de comunicação específico que permite aos membros procurar assistência ou informações junto de outros participantes da rede sobre temas específicos.
- Inquéritos aos membros: inquéritos regulares que recolhem reações dos membros da rede sobre questões e desenvolvimentos emergentes, garantindo que as perspectivas locais são incorporadas em debates e estratégias mais abrangentes.

Fonte: (OMSSA, s.d.^[15]) (OMSSA, 2022^[14]).

Recomendação 3: Reformular o atual conjunto de indicadores para a monitorização da implementação do Plano de Ação Nacional da GPI

O projeto tinha inicialmente como objetivo estabelecer um conjunto claro de indicadores para monitorizar de forma consistente a implementação da GPI, tanto a nível nacional como local, apoiado por um sistema de monitorização digital bem estruturado. No entanto, alcançar este objetivo requer medidas estruturais que ainda não foram totalmente concretizadas. Estas incluem o reforço do alinhamento dos indicadores entre as várias estratégias que contribuem para a implementação do GPI e a colaboração com as NLGPI para desenvolver um entendimento comum sobre o que é necessário e viável monitorizar em termos das necessidades da população e da implementação de políticas a nível local. As recomendações 3 e 4 contêm ações práticas para apoiar o progresso na concretização destes objetivos.

Recomendação 3 consiste em aconselhamento sobre a forma de reforçar o atual indicador estabelecido para a monitorização do Plano de Ação Nacional da GPI (PAGPI). O aconselhamento incide sobre a reorganização dos indicadores, a melhoria da seleção dos indicadores e o reforço da cobertura das crianças carenciadas. Espera-se que a aplicação desta recomendação contribua para disponibilizar informações mais relevantes para a monitorização da GPI.

A presente recomendação é relevante para as atividades ao abrigo da Recomendação 4. Sugere-se que A Coordenação Nacional considere esta recomendação em paralelo com a outra recomendação, a fim de verificar onde é possível obter ganhos de eficiência.

Motivação

A análise da OCDE salientou uma série de questões relacionadas com o atual conjunto de indicadores para a monitorização do PAGPI. Em primeiro lugar, é necessário melhorar a coerência dos indicadores utilizados para a monitorização da GPI e das estratégias e programas conexos. As estratégias nacionais interligadas utilizam um grande número de indicadores potencialmente relevantes para a monitorização da GPI, embora muitos destes indicadores tenham de ser ajustados para estarem plenamente em conformidade com a GPI. Em segundo lugar, o conjunto de indicadores contém demasiados indicadores. Um número excessivo de indicadores poderá dificultar a gestão do sistema de monitorização. Em terceiro lugar, há falta de clareza no que diz respeito ao enfoque dos indicadores e ao facto de estes acompanharem principalmente as realizações ou os resultados das políticas. Esta falta de clareza é ainda agravada pelo facto de os indicadores de monitorização se encontrarem dispersos pelos objetivos estratégicos sem uma associação clara a medidas de políticas específicas. Em quarto lugar, a relevância dos indicadores selecionados sobre a pobreza infantil poderia ser mais acentuada. Por fim, o conjunto de

indicadores não contém indicadores suficientes que forneçam informações sobre o acesso das crianças carenciadas aos principais serviços.

Reforçar o alinhamento dos indicadores com as estratégias nacionais conexas

A Coordenação Nacional deve ter uma ação coordenada com outras estratégias nacionais sempre que utilizar indicadores semelhantes, a fim de evitar duplicações e incoerências na recolha e análise de dados. Quando as estratégias partilham metas ou medidas, idealmente devem ser utilizados os mesmos indicadores para medir o progresso.

A análise da OCDE identificou que as estratégias conexas utilizam um elevado número de indicadores potencialmente relevantes para a monitorização da GPI. Tabela 3 apresenta de forma resumida as informações sobre os indicadores das estratégias conexas, por relevância para a GPI e o PAGPI, bem como por população-alvo, conteúdo dos indicadores e unidade de medida. No total, existem 670 indicadores potencialmente relevantes, representando quase metade do número total de indicadores. A grande maioria destes indicadores refere-se ao acesso aos serviços. A maioria dos indicadores visa as crianças com uma das seis desvantagens específicas referidas na Recomendação da UE, em especial as crianças oriundas da imigração ou de minorias, em situações familiares precárias e com deficiência. No entanto, muitos indicadores não distinguem o contexto socioeconómico das crianças. Apenas 35 indicadores se referem a crianças em situação de pobreza ou exclusão social.

Tabela 3. Classificação de indicadores de outras estratégias e programas nacionais que podem ser relevantes para o PAGPI

Grupo	Subgrupo	Total	ENC P	END C	PNPA S	Escola +	ENIC C	ENIP D	PNPS O	PNCR D	ENIN D
Todos os indicadores		1584	336	153	25	45	132	206	25	300	362
Indicadores relacionados com o PAGPI		670	167	108	15	42	52	38	13	141	94
Área 1	Artigo 5.º Identificar crianças carenciadas	35	21	0	0	0	6	6	0	2	0
	Artigo 4.º Acesso aos serviços	635	146	108	15	42	46	32	13	139	94
Objetivo Estratégico 2	OE1 emprego	67	27	0	0	0	0	0	0	31	9
	OE2 qualificação	49	23	0	0	0	0	0	0	20	6
	OE3 proteção social	8	5	2	0	0	0	0	0	1	0
	OE4 ação social	8	3	1	0	0	0	0	0	4	0
	OE5 primeira infância	12	4	3	0	1	0	0	0	2	2
	OE6 educação	211	27	29	0	41	5	26	0	45	38
	OE7 saúde	78	25	11	0	0	9	2	13	14	4
	OE8 alimentação	19	3	1	15	0	0	0	0	0	0
	OE9 habitação	38	14	0	0	0	4	2	0	18	0
	OE10 cuidados alternativos	34	5	10	0	0	0	0	0	6	13
	OE11 imigração/minorias	44	3	7	0	0	34	0	0	0	0
	OE12 discriminação	79	13	44	0	0	0	0	0	0	22
	Outros	23	15	0	0	0	0	8	0	0	0
População visada 3	a) crianças carenciadas	35	31	4	0	0	0	0	0	0	0
	b) desvantagens específicas	377	35	68	0	2	52	38	0	141	41
	ba) condição de sem-brigo	5	4	0	0	0	0	0	0	0	1

Grupo	Subgrupo	Total	ENC P	END C	PNPA S	Escola +	ENIC C	ENIP D	PNPS O	PNCR D	ENIN D
	bb) deficiência	42	3	0	0	0	0	38	0	0	1
	bc) saúde mental	18	11	7	0	0	0	0	0	0	0
	bd) migrante/minoria	237	9	12	0	2	52	0	0	141	21
	be) cuidados alternativos	4	3	1	0	0	0	0	0	0	0
	bf) situações precárias	71	5	48	0	0	0	0	0	0	18
	c) todas as crianças	155	25	36	12	40	0	0	11	0	31
	d) adultos	71	54	0	0	0	0	0	0	0	17
	e) toda a população	32	22	0	3	0	0	0	2	0	5
Conteúdo	a) Execução	166	41	22	0	0	17	24	0	52	10
	b) Resultado final	504	126	86	15	42	35	14	13	89	84
Tipo de resultado final	a) Realização	316	51	61	0	18	24	14	4	76	68
	b) Resultado	121	48	25	4	13	11	0	3	11	6
	c) Impacto	67	27	0	11	11	0	0	6	2	10
Unidade de avaliação	a) criança	106	28	23	12	11	9	0	9	6	8
	b) indivíduo	68	44	1	3	0	1	0	0	11	8
	c) agregado familiar	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0
	d) profissionais	44	4	7	0	13	3	2	0	3	12
	e) administração	280	46	54	0	18	22	12	4	69	55
	f) outros	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Nota: Os seguintes acrónimos são usados para as estratégias conexas: Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP); Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (ENDC); Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS); Plano Escola + (Escola +); Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC); Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD); Programa Nacional de Promoção da Saúde Oral (PNPSO), Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (PNCRD); e Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação (ENIND).

É importante notar que a Estratégia Única para os Direitos das Crianças e dos Jovens ainda não estava em vigor na altura em que a análise da OCDE foi realizada.

Fonte: análise da OCDE.

A Coordenação Nacional poderia utilizar as seguintes realizações de projeto para ajudar a identificar indicadores pertinentes:

- Excel que cataloga os indicadores pertinentes nas estratégias nacionais conexas
- Excel com medidas de mapeamento no PAGPI, na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) e na Estratégia Nacional sobre os Direitos da Criança (ENDC)

Algumas estratégias nacionais estão atualmente a rever os seus conjuntos de indicadores, podendo constituir a oportunidade ideal para solicitar que as necessidades da GPI sejam tidas em conta na recolha de informações sobre crianças carenciadas. A Coordenação Nacional já começou a envolver parceiros estratégicos nesta direção. É importante que A Coordenação Nacional se concentre, em primeiro lugar, no alinhamento dos indicadores nas estratégias mais relevantes (ou seja, a Estratégia Única para os Direitos das Crianças e dos Jovens, que integra e substitui a ENDC, e a ENCP), seguindo-se estratégias que produzam os seus próprios dados (por exemplo, estratégias dirigidas às pessoas sem-abrigo e às pessoas da comunidade cigana).

A Coordenação Nacional poderia concentrar-se no alinhamento dos indicadores para as metas do PAGPI. As metas do PAGPI representam os principais resultados da GPI e são aspetos importantes das estratégias conexas. Um melhor alinhamento dos indicadores asseguraria a coerência das informações utilizadas para comunicar os progressos realizados em relação aos principais resultados. A Coordenação Nacional não precisa de se concentrar em alinhar os indicadores relativos às metas ou objetivos definidos

pelo governo nacional, especificamente o objetivo relativo à pobreza infantil. Tanto o PAGPI como a ENDC contêm este objetivo, embora a ENDC ainda não tenha identificado um indicador. Uma vez que este objetivo se baseia no número de crianças em risco de pobreza e exclusão utilizando dados das estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (EU-SILC), pode presumir-se que o objetivo só pode ser medido utilizando os dados EU-SILC (ou seja, a mesma fonte de dados). Os indicadores relevantes para o alinhamento podem ser os que abrangem a privação material e as taxas de participação em CRECHE, uma vez que fornecem informações muito importantes à GPI.

A Coordenação Nacional poderia explorar a possibilidade de alinhar os indicadores sobre a disponibilidade e o acesso aos serviços no âmbito da Estratégia Única para os Direitos das Crianças e dos Jovens e da ENCP. Um melhor alinhamento dos indicadores melhoraria a coerência das informações sobre a implementação das políticas. Os exemplos que se seguem destacam medidas de políticas partilhadas em que os indicadores não estão bem alinhados.

- Progressos na criação de NLGPI's no âmbito das redes sociais locais. Os indicadores referem-se ao número de projetos-piloto ou ao número de protocolos assinados.
- Melhoria dos serviços de saúde mental. Os indicadores referem-se à criação de novos lugares ou à cobertura da população
- Expansão da resposta de acolhimento familiar. O PAGPI não dispõe de indicadores, enquanto a ENDC e a ENCP utilizam indicadores centrados no número de crianças colocadas em famílias de acolhimento e no número de famílias de acolhimento.
- Promover a participação das crianças e dos jovens em atividades artísticas e culturais. O PAGPI não tem qualquer indicador. A ENCP e a ENDC dispõem de indicadores específicos que medem o acesso, tais como o número de bilhetes, as crianças envolvidas, as visitas escolares guiadas, etc.,

Reduzir o número global de indicadores

O PAGPI tem sete indicadores transversais e 62 indicadores de monitorização. Existem várias opções práticas para reduzir a dimensão global do atual conjunto de indicadores.

A primeira opção consiste em **fundir indicadores que fornecem informações sobre o mesmo assunto** num único indicador. Este indicador único pode então ser dividido em diferentes componentes ou grupos populacionais. O quadro europeu tende a adotar esta abordagem, em que alguns indicadores são repartidos por várias componentes diferentes.

A fusão de indicadores pode facilitar a compreensão e garantir a consistência nas informações partilhadas com o público não especializado. A fusão de alguns dos indicadores relativos à pobreza infantil e à privação material pode ser possível. Por exemplo, os indicadores que medem a taxa de risco de pobreza das crianças (antecedentes migratórios) e a taxa de risco de pobreza de acordo com a composição do agregado familiar (para famílias com crianças). Em primeiro lugar, é necessário verificar as definições de pobreza utilizadas nestes indicadores para confirmar que são idênticas. Os antecedentes migratórios seriam então utilizados como base para as características do agregado familiar ao decompor as taxas de pobreza, a fim de identificar os grupos de maior risco.

A segunda opção consiste em **eliminar os indicadores que fornecem informações duplicadas ou menos relevantes**. Alguns indicadores apresentam informações idênticas ou, pelo menos, muito semelhantes às fornecidas por outros indicadores. Por exemplo, os dois indicadores que medem a obesidade infantil abrangem grupos etários semelhantes. O conjunto de indicadores contém uma série de indicadores sobre o acesso a uma educação pré-escolar de qualidade, alguns dos quais não são muito relevantes para a GPI, uma vez que não distinguem as crianças carenciadas. Um exemplo disso é o indicador do número de crianças matriculadas no ensino pré-escolar por tipo de estabelecimento. É

importante que qualquer decisão de eliminação dos indicadores seja contrabalançada por uma avaliação da qualidade da informação fornecida pelos restantes indicadores.

Organizar indicadores por componentes de uma cadeia de resultados

A análise da OCDE salientou que o conteúdo dos componentes do PAGPI nem sempre é coerente e que existem algumas sobreposições. Em resumo, o PAGPI contém os seguintes componentes:

- **35 Metas** para avaliar a «evolução das condições de vida das crianças e dos jovens» (Coordenação Nacional da Garantia para a Infância, 2023^[14]) e incluir indicadores de monitorização com **pontos de partida e objetivos finais**. Por exemplo, «Garantir a frequência da educação pré-escolar para todas as crianças a partir dos 3 anos», com ponto de partida de 92,8 % em 2019/20 e uma meta final de 96 %.
- **7 Indicadores transversais** para avaliar o «impacto global» da Garantia para a Infância em termos dos objetivos gerais da Recomendação Europeia sobre a Garantia para a Infância. Estes incluem dados sobre os riscos de pobreza e/ou privação material relativos a diferentes grupos da população. Por exemplo, «Taxa de risco de pobreza após transferências sociais»
- **62 indicadores de monitorização** para avaliar as tendências associadas a ações políticas específicas agrupadas num objetivo estratégico específico. Por exemplo, «Crianças até 3 anos, em creches ou educação formais, por grupo etário, durante 25 horas ou mais, segundo o risco de pobreza ou exclusão social»
- **Objetivos para as 72 medidas**. O PAGPI especifica objetivos para a maioria das suas medidas; no entanto, o conteúdo desses objetivos não é definido explicitamente. Em alguns casos, o conteúdo do objetivo pode ser deduzido. Por exemplo, para a medida 14. «Alargamento da capacidade de resposta das creches para responder às necessidades da procura», o objetivo corresponde a 5.586 novos lugares, que podem ser assumidos como novas vagas em creches. Em alguns casos, a dedução é menos clara. Por exemplo, a medida 33A «Promover a generalização da prática desportiva através da implementação do Programa Nacional “Desporto para Todos”» tem objetivos de 650 até 2024 e de 800 até 2025, mas não é claro o que estes números representam.

Recomenda-se a **organização de indicadores de acordo com o seu conteúdo**, em linha com os componentes de uma cadeia de resultados, **ou seja, Realizações, Resultados e Metas/Impactos** (Tabela 4). Recomenda-se igualmente a existência de uma categoria de indicadores (ou seja, indicadores transversais) para identificar e caracterizar as crianças carenciadas,⁵ em conformidade com a recomendação da GPI. Para apoiar esta atividade, a análise da OCDE elaborou um quadro que classifica os indicadores por tipo de conteúdo (ver Tabela 3.A em anexo).

- **Os indicadores transversais** continuariam a ser a mesma classe de indicadores, mas os indicadores centrar-se-iam apenas na identificação e caracterização das crianças carenciadas.
- **Os indicadores de metas** são uma nova categoria de indicadores. Tal como referido na recomendação 2, **as metas** devem ser reduzidas em número e reformuladas de forma a captarem os resultados globais do PAGPI. Uma vez concluído este trabalho, idealmente deve ser identificado um indicador para cada meta. Estes indicadores devem estar fortemente ligados aos resultados influenciados pelos programas abrangidos pela GPI.

⁵ As crianças carenciadas são crianças em risco de pobreza ou exclusão social ou que enfrentam uma forma específica de desvantagem, incluindo a situação de sem-abrigo, dificuldades de saúde mental ou uma deficiência, que se encontram em cuidados alternativos, são oriundas de minorias étnicas ou migrantes e têm uma situação familiar precária.

- **Os indicadores de implementação** complementaríamos as atuais metas das medidas, definindo explicitamente qual é exatamente a realização da medida.
- **Os indicadores de resultados** substituiriam os atuais indicadores de monitorização. A fim de tornar estes indicadores complementares e pertinentes do ponto de vista das políticas, devem corresponder a objetivos operacionais e não a objetivos estratégicos. Além disso, o conteúdo destes indicadores deve centrar-se nos resultados das políticas com um âmbito diretamente relacionado com as políticas no âmbito do objetivo operacional.

Tabela 4. Proposta de nova categorização dos indicadores para monitorização da GPI

Indicador	Conteúdo	Exemplo de indicador
Indicadores transversais	Identificação e caracterização das crianças carenciadas	Número de crianças em risco de pobreza ou exclusão social com deficiência;
Indicadores de metas	Impacto global Efeito a longo prazo e a um nível mais elevado dos resultados da Garantia para a Infância, incluindo efeitos pretendidos/não intencionais e positivos/negativos de fatores e circunstâncias externos que vão além das medidas de políticas	Variação da taxa de pobreza infantil (como parte da meta de reduzir, para metade, a pobreza monetária entre as crianças)
Indicadores de implementação	Realizações das medidas de política Mede os produtos e serviços que resultam de uma intervenção (medida política), atuam como meios para alcançar um objetivo de políticas (resultado), mas não são os resultados em si.	N.º de novas vagas criadas no pré-escolar
Indicadores de resultados	Resultados associados aos objetivos operacionais. Mede o efeito direto a curto e médio prazo resultante das políticas implementadas no âmbito do objetivo operacional.	Porcentagem de crianças em idade pré-escolar que frequentam efetivamente o ensino pré-escolar

Nota: Elaborado pela OCDE com base nas informações disponíveis no Plano Nacional da Garantia para a Infância (PAGPI) 2022-2030.

Simplificar os indicadores sobre a pobreza infantil

Um dos principais objetivos da GPI consiste em reduzir a pobreza infantil e atenuar o seu impacto, garantindo acesso gratuito, em alguns casos, e efetivo aos serviços essenciais. Para tal, é crucial acompanhar as tendências da pobreza infantil e as suas ligações a outros resultados relativos à infância, permitindo que as políticas sejam mais eficazes junto das crianças carenciadas. Para tal, são necessários indicadores sólidos de pobreza infantil para identificar os grupos de maior risco, avaliar se a situação das crianças vulneráveis está a melhorar ou a deteriorar-se e captar a natureza multidimensional da pobreza.

O conjunto de indicadores do PAGPI contém mais de 20 indicadores relacionados com a medição do risco de pobreza, exclusão social ou privação na população infantil e geral (Tabela 5). Os indicadores enumerados variam em termos dos aspetos da pobreza que abordam (como a pobreza monetária, a privação material, ou ambas) e da forma como são medidos (seja ao nível da criança ou do agregado familiar – destacados a cinzento na Tabela 5), seja globalmente ou desagregados por características sociodemográficas dos agregados familiares. No entanto, o excesso de indicadores dificulta a

interpretação e conduz à divulgação de estatísticas baseadas em diferentes métodos de cálculo, tornando mais difícil para as partes interessadas estabelecer um entendimento comum. Para reforçar a sua relevância, estes indicadores devem ser racionalizados, mantendo apenas os mais relevantes para a monitorização da Garantia para a Infância e acrescentando novos indicadores ao conjunto de base apenas quando o seu valor acrescentado for claramente justificado.

Tabela 5. Lista completa de indicadores de medição da pobreza e da privação material

Indicador	Origem dos dados
Indicadores de pobreza monetária	
1 - Taxa de risco de pobreza das crianças (<18 anos)	EU-SILC
2 - Taxa de risco de pobreza das crianças, segundo o grupo etário	EU-SILC
3 - Taxa de risco de pobreza das crianças (0 a 17 anos), de acordo com o país de nascimento dos pais	EU-SILC
4 - Taxa de risco de pobreza das crianças e jovens (0-17 anos) em agregados com muito baixa intensidade de trabalho	EU-SILC
5 - Impacto das transferências sociais (excluindo pensões) na pobreza infantil (<18)	EU-SILC
6 - Número de crianças abrangidas pelo complemento do abono «Garantia para a Infância»	ISS/II I.P.
7 - Intensidade da pobreza (0-17 anos)	ICOR INE
8 - Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar	EU-SILC
9 - Taxa de risco de pobreza das famílias com crianças	EU-SILC
10 - Taxa de risco de pobreza no trabalho (18 anos ou mais)	EU-SILC
11 - Taxa de risco de pobreza para agregados familiares com pelo menos um filho a cargo, por intensidade de trabalho	EU-SILC
12 - Taxa de risco de pobreza após transferências sociais	EU-SILC
13 - Taxa de sobrecarga das despesas em habitação de agregados familiares com crianças e jovens (0-17) (globalidade dos agregados com filhos vs. grupo das famílias em risco de pobreza)	EU-SILC
14 - Intensidade da pobreza das famílias com crianças	ICOR + Cálculos Relatório de origem
15 - Severidade da pobreza das famílias com crianças	ICOR + Cálculos Relatório de origem
Indicadores de privação material e social	
16 - Taxa de privação material e social (<18 anos), segundo o grupo etário	EU-SILC
17 - Taxa de privação material específica das crianças, por idade (<16)	EU-SILC
18 - Taxa de privação material severa para crianças (0-17 anos), por nível de escolaridade de seus pais	EU-SILC
19 - Percentagem da população com falta de capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos de dois em dois dias	EU-SILC
Indicadores de risco de pobreza ou exclusão social (AROPE)	
20 - Taxa de risco de pobreza ou exclusão social das crianças, segundo o grupo etário	EU-SILC
21 - Pessoas em risco de pobreza, privação material, intensidade do trabalho dos agregados familiares, por idade e sexo – intersecções dos indicadores dos objetivos da UE em matéria de pobreza para 2030	EU-SILC
22 - Taxa de risco de pobreza e exclusão social dos estrangeiros em Portugal	EU-SILC

Nota: O quadro enumera os indicadores do conjunto de indicadores para medir a pobreza monetária, a privação material e social e a situação de AROPE (*at Risk of Poverty or Social Exclusion* – em risco de pobreza e exclusão social).

Fonte: (MTSSS, 2023_[20]), Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância 2022-2030.

Os indicadores simplificados de pobreza infantil devem fornecer informações que permitam:

Atribuir prioridade à monitorização através da utilização de indicadores específicos e adequados às políticas

Para garantir uma utilização clara e relevante na monitorização de políticas, os indicadores devem ser **específicos**, definindo clara e de forma simples o que está a ser medido⁶. Além disso, devem ser **sensíveis⁷ às políticas**, utilizando métricas que sejam permeáveis e possam ser influenciadas pelas intervenções levadas a cabo no âmbito das políticas, contribuindo assim para avaliar a eficácia das políticas e orientar a tomada de decisões.

Para melhor satisfazer estes dois critérios, poderá ser mais eficaz utilizar indicadores que incidam numa dimensão específica da pobreza infantil, em vez de um agregado que combine várias dimensões. Na Europa, a taxa de pobreza infantil AROPE – em risco de pobreza ou exclusão social – é um indicador agregado que mede a proporção de crianças que se incluem em pelo menos uma das seguintes situações: em risco de pobreza monetária, privação material severa, ou integradas em agregados familiares com intensidade de trabalho muito baixa. Embora este tipo de indicador agregado seja útil a nível internacional, uma vez que proporciona uma visão geral do risco de pobreza infantil e permite uma comparação fácil entre os países da UE, é menos útil para a monitorização de políticas nacionais. Isto porque a combinação de diferentes dimensões numa única medida torna difícil identificar qual das dimensões é a mais significativa. Por conseguinte, o desenvolvimento de indicadores separados para cada dimensão da pobreza pode ser mais benéfico. Além disso, uma vez que cada dimensão pode ser influenciada por diferentes instrumentos políticos, é importante distingui-las, a fim de permitir a definição de prioridades entre os vários instrumentos políticos relevantes.

Na Tabela 5, a maioria dos indicadores incide num aspeto bem definido da pobreza infantil, especificamente a pobreza monetária ou a privação material e social. No entanto, a parte inferior da Tabela 5 apresenta indicadores que combinam ambos os elementos, nomeadamente a pobreza monetária e a privação material (ou social) em indicadores únicos, a fim de proporcionar uma visão mais ampla da população em risco de pobreza – seja devido a baixos rendimentos ou a privação –, reconhecendo que estas duas dimensões, embora relacionadas, não se sobrepõem completamente. No entanto, uma limitação do uso dessa medida global de «risco de pobreza» é que a sua evolução depende dos efeitos combinados de várias políticas, tornando-a menos reativa a intervenções específicas. Por exemplo, a taxa de crianças «em risco de pobreza ou exclusão social» (AROE) permanecerá inalterada se a pobreza monetária diminuir, mas a privação material e social permanece a mesma. Em contrapartida, indicadores separados para estes dois elementos permitem uma avaliação mais clara das tendências e do impacto das políticas que podem visar uma ou ambas as dimensões.

⁶ A «especificidade» é um dos critérios destacados pelos indicadores SMART, um quadro amplamente utilizado para definir e avaliar objetivos e métricas de desempenho. Para ser considerado SMART, um indicador deve ser Específico, definindo claramente o que está sendo medido; Mensurável, quantificável para acompanhar o progresso; Alcançável, realista e alcançável dentro do contexto dado; Relevante, alinhado com metas e objetivos globais; e Limitado no tempo, com um cronograma claro para a realização. Estes critérios garantem que os indicadores são bem definidos, rastreáveis, práticos e alinhados com as metas estratégicas, tornando-os ferramentas eficazes para a monitorização do progresso e para a promoção do sucesso.

⁷ Os indicadores orientados para as políticas são fatores mensuráveis que os governantes podem influenciar através de intervenções, regulamentos ou programas para alcançar os resultados desejados.

Utilizar as crianças como a mesma unidade de referência de forma coerente em todos os indicadores de pobreza

Atualmente, alguns indicadores de pobreza utilizam o agregado familiar (ou a população adulta) como unidade de referência para avaliar os riscos de pobreza (ou seja, medem a proporção de agregados familiares com crianças em situação de pobreza), enquanto outros tomam as crianças como unidade de referência (medem a proporção de crianças em situação de pobreza). As taxas de pobreza estimadas variam entre estas duas abordagens, dependendo da forma como as crianças são distribuídas pelos agregados familiares. Isto pode criar confusão, se as estatísticas sobre a pobreza nos relatórios de avaliação não estiverem bem alinhadas. A utilização de crianças como unidade de referência é considerada uma boa prática, uma vez que elas constituem o principal foco da GPI. Na prática, tal implica dar prioridade aos indicadores não destacados a cinzento entre os enumerados na Tabela 5.

Identificar os grupos de crianças em maior risco, incluindo a população-alvo da GPI, desagregando os indicadores de pobreza infantil por composição do agregado familiar, situação dos pais no mercado de trabalho e, sempre que possível, outras características familiares

Nem todas as crianças enfrentam o mesmo risco de pobreza, uma vez que o risco é influenciado por vários fatores. A estrutura do agregado familiar desempenha um papel significativo: os agregados familiares monoparentais são geralmente mais vulneráveis do que as famílias biparentais, e as famílias maiores enfrentam maiores dificuldades financeiras do que as que têm menos filhos. A idade das crianças também tem impacto no custo associado às crianças e no risco de pobreza, uma vez que as suas necessidades e a disponibilidade de bens e serviços públicos podem ajudar a aliviar o encargo financeiro dos agregados familiares e evoluir ao longo do tempo. Além disso, o estatuto profissional dos pais e, no caso dos pais que trabalham, a intensidade do seu emprego são determinantes essenciais dos riscos de pobreza. Além disso, as famílias oriundas de um contexto de migração podem enfrentar condições sociais e de emprego precárias, aumentando a sua probabilidade de pobreza. As condições de vida familiar também desempenham um papel importante – especialmente quando os filhos de relações anteriores residem noutro agregado familiar, o que pode envolver despesas relacionadas com as crianças.

O inquérito EU-SILC (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento – ICOR) é a principal fonte de estimativa dos indicadores de pobreza infantil a nível nacional. Deve ser explorada a utilização destes dados para melhorar a informação sobre as crianças carenciadas. A dimensão da amostra de agregados familiares com crianças pode ser demasiado limitada para desagregar estes indicadores por algumas características do agregado familiar ou da família, ou para calcular com precisão as taxas de pobreza para todos os grupos abrangidos pela GPI. Por exemplo, as crianças de famílias migrantes ou com deficiência não estão suficientemente cobertas para permitir a obtenção de estimativas fiáveis da taxa de pobreza relativa a estes grupos. Na ausência de inquéritos específicos ou de fontes de dados que os abranjam especificamente, uma solução poderia consistir em alargar a amostragem destes grupos em futuros inquéritos, a fim de obter indicadores de pobreza fiáveis e avaliar as suas condições de vida de forma mais abrangente.

Informar se a situação das pessoas mais vulneráveis está a melhorar ou a piorar

A taxa de pobreza fornece uma imagem instantânea da proporção de crianças afetadas pela pobreza, mas o seu impacto difere consoante a situação seja temporária ou persistente. A pobreza persistente é mais suscetível de ter um efeito grave no bem-estar material das crianças, uma vez que se torna mais difícil para os pais darem prioridade às necessidades dos seus filhos da mesma forma que poderiam fazê-lo quando a pobreza é apenas temporária. Por esta razão, vários países da OCDE – como a Nova Zelândia (Caixa 5) – incluem medidas de pobreza persistente entre seus indicadores para monitorizar o

impacto das suas estratégias de redução da pobreza infantil. Um indicador sobre a **pobreza persistente** permitiria igualmente avaliar a necessidade de reforçar a ação para ajudar as crianças a enfrentar a exposição prolongada à pobreza, em comparação com as que sofrem de pobreza mais episódica.

A taxa de pobreza é uma medida relativa de pobreza, o que significa que os indivíduos são considerados pobres se os seus rendimentos se situarem abaixo de um determinado limiar – convencionalmente fixado em 60 % do rendimento mediano disponível, ajustado em função da composição da família. Este limite muda anualmente com base na distribuição de rendimentos dentro da população. Se o limiar de pobreza aumentar ao longo do tempo devido ao aumento global dos rendimentos, a taxa de pobreza, incluindo a pobreza infantil, pode manter-se estável ou mesmo aumentar, mesmo que a situação económica das pessoas classificadas como pobres melhore. Para medir se a situação dos pobres está a melhorar, pode incluir-se um indicador da taxa de pobreza infantil «ancorada» que se baseia numa linha de pobreza fixada num determinado nível de rendimento, como o rendimento equivalente mediano num ano anterior, ajustado em função da inflação. Isto oferece alguma indicação das mudanças na «pobreza absoluta» ao longo do tempo e ajuda a rastrear a percentagem de crianças cujos padrões de vida ultrapassam um certo mínimo à medida que a GPI é implementada.

Informar os instrumentos de combate à pobreza monetária

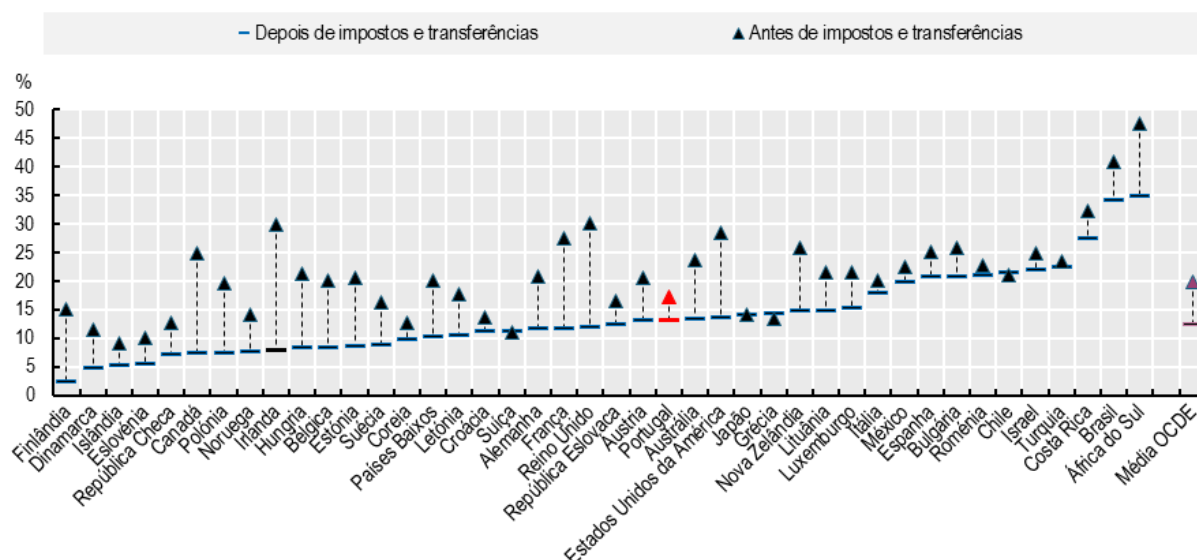
Em Portugal, tal como noutros países da OCDE, os preços da habitação aumentaram significativamente desde meados da década de 2010, e as despesas com a habitação representam uma parte crescente dos orçamentos dos agregados familiares. Em 2022, 34 % da população do quintil de rendimento mais baixo gastou mais de 40 % do seu rendimento disponível em hipotecas ou rendas – uma percentagem mais elevada do que a média da UE, de 23 %. Estes custos limitam a parte do orçamento disponível para cobrir outras necessidades do agregado familiar, incluindo as das crianças, e têm impacto no risco de pobreza após contabilização das despesas com a habitação. Por esta razão, vários países da OCDE avaliam o risco de pobreza antes e depois de contabilizarem os custos com a habitação (ver o caso da Nova Zelândia na Caixa 5). Esta abordagem ajuda a quantificar o impacto das despesas de habitação na pobreza e fornece informações sobre a forma como a ajuda à habitação deve ser prioritária nos esforços para combater a pobreza entre famílias e crianças, bem como sobre a forma como devem ser atribuídas outras formas de assistência.

A medição do impacto do apoio ao rendimento através do sistema fiscal e de prestações sociais na taxa de pobreza infantil fornece informações valiosas sobre a necessidade de reforçar o apoio. Embora nem toda a ajuda financeira se destine especificamente a reduzir a pobreza infantil, pode, mesmo assim, ter um impacto indireto. A Figura 2 mostra que Portugal se encontra entre os países da OCDE onde as transferências de rendimentos têm o menor impacto na pobreza infantil.

Ao avaliar o impacto do apoio ao rendimento na pobreza infantil, é crucial ter em conta todas as transferências relevantes, incluindo as reduções fiscais para agregados familiares de baixos rendimentos e/ou famílias com crianças, bem como as prestações sociais. No entanto, os indicadores (5) e (12) da Tabela 5 parecem medir apenas o efeito das transferências sociais, sem contabilizar o impacto das reduções do imposto sobre o rendimento. Sugere-se que se estude a viabilidade de desenvolver um indicador que meça o impacto global dos impostos e das transferências sobre a pobreza infantil.

Figura 2. Em Portugal, as transferências de rendimentos têm um reduzido impacto na pobreza infantil, em comparação com o que se verifica noutros países da OCDE

Taxa de pobreza monetária relativa das crianças (%), antes e depois de impostos e transferências, 0-17 anos, 2020 ou mais recente disponível



Nota: Os dados baseiam-se no rendimento equivalente do agregado familiar, ou seja, no rendimento ajustado em função da dimensão do agregado familiar. O limiar de pobreza é fixado em 50 % do rendimento médio em cada país. As crianças são definidas como pessoas com 0-17 anos de idade. Os dados referem-se a 2020, exceto Brasil (2016), Chile, Islândia e África do Sul (2017), Irlanda, Itália, Japão e Polónia (2018), Áustria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Israel, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suíça, Turquia, Bulgária, Croácia e Roménia (2019), e Costa Rica e Estados Unidos (2021).

Fonte: Base de dados da OCDE sobre a distribuição dos rendimentos, [oe.cd/idd](https://data.oecd.org/).

Os indicadores simplificados de pobreza infantil devem fornecer informações sobre a natureza multidimensional da pobreza e sobre os progressos realizados no cumprimento de quaisquer objetivos relacionados com a pobreza infantil.

Caixa 5. Medidas, objetivos e indicadores de pobreza infantil na Nova Zelândia

Na Nova Zelândia, a legislação estabelece um conjunto equilibrado de medidas para medir e informar sobre a pobreza infantil. As medidas permitem acompanhar os progressos realizados em direção aos objetivos, bem como alguma comparação internacional, e proporcionam uma boa imagem do impacto das decisões políticas nas vidas das crianças.

Há quatro medidas principais de pobreza e dificuldades para as quais o governo deve estabelecer objetivos:

- Rendimento baixo antes dos custos de habitação (abaixo de 50 % do rendimento mediano, linha móvel)
- Rendimento baixo após custos de habitação (abaixo de 50 % do rendimento mediano, linha fixa)
- Uma medida das dificuldades materiais (refletindo a proporção de crianças que vivem em agregados familiares com taxas de dificuldade abaixo de um limiar padrão)

- Medida de persistência da pobreza (atualmente em desenvolvimento, refletindo a proporção de crianças que vivem em agregados familiares que vivem em situação de pobreza ao longo de vários anos, com base em pelo menos uma das medidas acima).

Para além dos indicadores primários, a lei define seis medidas suplementares. Estas medidas têm dois objetivos principais: permitir novas comparações internacionais e monitorizar as tendências de acordo com diferentes níveis de gravidade. As seis medidas são as seguintes:

- Percentagem de crianças em famílias de baixo rendimento: com base num limiar de pobreza fixado em 50 % do rendimento disponível equivalente médio do agregado familiar após os custos de habitação para o exercício.
- Medidas de baixo rendimento antes e depois dos custos de habitação: com base num limiar de rendimento fixado em 60 % do rendimento disponível equivalente médio do agregado familiar.
- Medidas de baixo rendimento antes e depois dos custos de habitação: com base numa linha de pobreza fixada em 40 % do rendimento disponível equivalente médio do agregado familiar após os custos de habitação para o exercício.
- Medida de dificuldades materiais graves.
- Medida de «baixo rendimento e dificuldades»: Conceptualmente semelhante à definição de pobreza persistente na Irlanda, esta medida avalia a percentagem de crianças em agregados familiares com menos de 60 % do rendimento disponível equivalente médio do agregado familiar após os custos de habitação do exercício e que sofrem de dificuldades materiais.

A lei exige que o Governo estabeleça e reveja os objetivos para a redução da pobreza infantil com base nas medidas primárias. A lei exige a definição de objetivos de 10 anos, bem como objetivos intermediários de 3 anos que sustentem os objetivos de longo prazo de 10 anos.

O Governo definiu oficialmente os seus objetivos a longo prazo para as três principais medidas acerca das quais há dados disponíveis, juntamente com os primeiros objetivos de três anos (para 2018/19 a 2020/21). O segundo conjunto de objetivos de três anos (para 2021/22 a 2023/24) foi fixado em junho de 2021.

Os objetivos de longo prazo procuram reduzir para metade, pelo menos, a pobreza infantil no prazo de dez anos. Até 2027/28, o Governo visa reduzir a percentagem de crianças em:

- agregados familiares de baixos rendimentos abrangidos pela medida primária «antes dos custos com a habitação» de 16,5 % das crianças para 5 % – uma redução correspondente a cerca de 120.000 crianças.
- agregados familiares de baixos rendimentos abrangidos pela medida primária «após custos com a habitação» de 22,8 % das crianças para 10 % – uma redução correspondente a cerca de 130.000 crianças.
- situação de dificuldades materiais, de 13,3 % das crianças para 6 % – uma redução correspondente a cerca de 80.000 crianças.

De acordo com o conjunto de objetivos intermédios de 2021, o Governo visa, até 2023/24, reduzir a percentagem de crianças em situação de pobreza.

- agregados familiares de baixos rendimentos abrangidos pela medida «antes dos custos com a habitação» para 10 %
- agregados familiares de baixos rendimentos abrangidos pela medida «após custos com a habitação» para 15 %
- dificuldade material para 9 %.

Fonte: [Child Poverty measures, targets and indicators](#).

Medir a privação material das crianças para a «taxa de privação material específica das crianças»

A medição da privação material e social das crianças é crucial, uma vez que a redução deste fenómeno constitui uma meta central da GPI. Além disso, a privação material e a pobreza monetária são conceitos distintos, sem uma sobreposição estrita entre eles. Tal como demonstrado na Figura 3, uma parte significativa das crianças sofre de privação material, apesar de não ser classificada como pobre com base nos rendimentos.

De um modo geral, em Portugal, a maior parte das crianças que sofrem de privação material específica não provém de agregados familiares pobres com base nos rendimentos. Em 2021, dos 15 % de crianças que sofrem de privação material específica das crianças, apenas 6 % são pobres com base nos rendimentos, enquanto 9 % não são pobres com base nos rendimentos. Por outras palavras, as crianças que não são pobres com base nos rendimentos representam 61 % de todas as crianças que sofrem de privação material em Portugal (Figura 3).

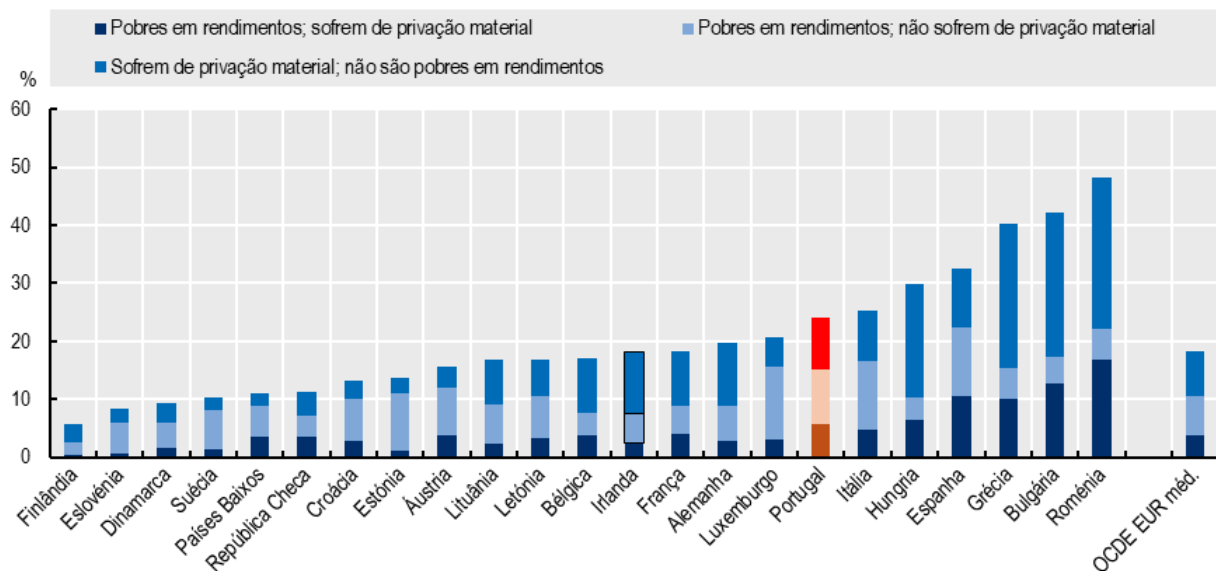
O PAGPI inclui vários indicadores para avaliar a exposição das crianças à privação material (Tabela 5). É aconselhável dar prioridade à taxa de privação material específica das crianças (CSMDR – *Child-Specific Material Deprivation Rate*), uma vez que esta se concentra diretamente nas crianças e incorpora elementos essenciais para o seu bem-estar e desenvolvimento⁸. Em contrapartida, outras medidas podem não usar crianças como unidade primária de referência ou podem, na sua conceção, não incluir itens específicos relativos a crianças.

Para além de identificar separadamente a pobreza com base nos rendimentos e a privação material, pode também ser útil medir a percentagem de crianças que sofrem de privação material apesar de não serem classificadas como pobres em termos de rendimentos (como ilustrado na Figura 3). Estas informações podem revelar a necessidade de ações específicas para fazer face à privação material entre as famílias que não se enquadram no limiar de pobreza tradicional, mas que, apesar disso, necessitam de apoio.

⁸ Este indicador mede a percentagem de crianças que sofrem de uma falta forçada de, pelo menos, três de 17 artigos, incluindo artigos específicos para crianças relacionados com alimentação e nutrição, vestuário e calçado, atividades sociais, atividades de lazer e alguns artigos a nível do agregado familiar, tais como se o agregado familiar tem ou não capacidade financeira para evitar pagamentos em atraso; ter aquecimento adequado em casa; ter (acesso a) um automóvel para uso privado; substituir mobiliário usado; e ter em casa uma ligação à Internet. A adoção deste indicador em março de 2018 acompanha o trabalho de (Guio, 2020^[23]), que estabelece consistentemente níveis elevados de fiabilidade deste indicador. A taxa de privação material específica das crianças (CSMDR) também está incluída no conjunto de indicadores propostos pelo Comité da Proteção Social para monitorizar a inclusão social a nível da UE.

Figura 3. Em Portugal, a maioria das crianças que sofrem de privação material vivem em agregados familiares com rendimentos acima do limiar da pobreza

Percentagem de crianças em situação de pobreza relativa e/ou privação material específica das crianças, crianças de 1 a 15 anos, países europeus, 2021



Nota: «Pobreza monetária» refere-se a crianças (de 1 a 15 anos de idade) com rendimento disponível equivalente do agregado familiar (ou seja, um rendimento após impostos e transferências, ajustado em função da dimensão do agregado familiar) abaixo do limiar de pobreza (50 % do rendimento disponível médio). A «privação material específica das crianças» é definida e medida em conformidade com a definição do Eurostat. De acordo com a definição do Eurostat, uma criança é classificada como sofrendo de «privação material específica das crianças» se sofrer de uma falta forçada de, pelo menos, três de 17 itens, incluindo itens relacionados com alimentação e nutrição, vestuário e calçado, atividades sociais, atividades de lazer e itens a nível do agregado familiar, como uma ligação à Internet em casa e acesso a um carro para uso privado. Não existem dados relativos à Islândia, Noruega, Polónia, República Eslovaca e Suíça.

Fonte: Cálculos do Secretariado da OCDE com base no inquérito de 2021 sobre as estatísticas do rendimento e das condições de vida na União Europeia (EU-SILC) (versão preliminar).

Uma limitação óbvia dos indicadores de pobreza existentes é o facto de se basearem numa amostra da população constante dos dados EU-SILC, que é um inquérito ao agregado familiar e não inclui alguns grupos da população infantil que se sabe estarem em maior risco de pobreza, como as crianças de famílias sem-abrigo que estão «sem teto» e as crianças que vivem em instituições de acolhimento. Tratam-se de lacunas importantes a colmatar no que respeita à monitorização da Garantia Europeia para a Infância. O projeto-piloto, que recolhe dados sobre as crianças carenciadas a partir da avaliação do acompanhamento social individual, tem potencial para preencher algumas destas lacunas em matéria de dados. A recolha de dados identificará os grupos de crianças que se sabe estarem em maior risco de pobreza, incluindo as que sofrem de privação grave em termos de habitação, com deficiência ou de origem étnica minoritária (por exemplo, as pessoas de etnia cigana) e documentará as formas de privação material que podem experimentar. Será importante que a Coordenação Nacional explore a fiabilidade destes dados junto dos NLGPI, a fim de compreender a forma como é captada a situação material das crianças carenciadas (ver Recomendação 6).

Alinhar melhor com os indicadores do quadro de monitorização da Garantia Europeia para a Infância

Existem diferenças óbvias entre os quadros de monitorização europeu e português, refletindo os seus diferentes objetivos. O quadro da Garantia Europeia para a Infância (ECG – *European Child Guarantee*) proporciona uma visão geral das desvantagens socioeconómicas das crianças e um acesso livre ou efetivo a serviços essenciais para facilitar as comparações entre países. Os quadros nacionais têm de ser aprofundados para abordar as especificidades nacionais e, no caso de Portugal, para monitorizar as diferenças territoriais. O quadro europeu está limitado a dados de inquéritos harmonizados a nível internacional (por exemplo, EU-SILC), enquanto os quadros nacionais podem recorrer a fontes de dados de inquéritos e administrativos nacionais.

O PAGPI contém mais do dobro de indicadores do quadro de monitorização da Garantia Europeia para a Infância (69 e 32 indicadores, respetivamente). Dos 69 indicadores do PAGPI, 29 baseiam-se em dados da UE, principalmente das EU-SILC (21), bem como de outras fontes do Eurostat e da Comissão Europeia. Do mesmo modo, 21 dos 32 indicadores da Garantia Europeia para a Infância baseiam-se em dados das EU-SILC e sete em dados de outras fontes de dados da UE. Apesar disso, estritamente falando, apenas dois indicadores do PAGPI e da Garantia Europeia para a Infância estão totalmente alinhados em termos de definição e especificação (ver Tabela 6). Estes indicadores são a «percentagem de crianças em risco de pobreza e exclusão social» (com base em dados EU-SILC) e o «número de crianças em cuidados alternativos», que se baseia em dados do projeto DataCare da UNICEF e da Eurochild.

Tabela 6. Grau de alinhamento e divergência entre os indicadores nos quadros da UE e de Portugal

ECG	PAGPI	Definição Correspondência
1.1. Número e percentagem de crianças em risco de pobreza ou exclusão social (AROE)	4 - Taxa de risco de pobreza ou exclusão social das crianças, segundo o grupo etário	Igual
1.5. Percentagem de crianças (<18) AROPE com pelo menos um progenitor nascido fora da UE	62 - Taxa de risco de pobreza das crianças (0 a 17 anos), de acordo com o país de nascimento dos pais	Semelhante a outro parâmetro de referência ECG: AROPE PAGPI: AROP
1.3. Diferencial mediano relativo do risco de pobreza para as crianças	17- Intensidade da pobreza (0-17 anos)	Semelhante com cálculo diferente ECG: mediana PAGPI: média
1.1. Número e percentagem de crianças em risco de pobreza ou exclusão social (AROE)	3 - Taxa de risco de pobreza das famílias com crianças	Semelhante com unidade diferente ECG: criança PAGPI: família
7.3. Percentagem de crianças (<18) em risco de pobreza e exclusão social que vivem num agregado familiar sobrelotado	63 - Percentagem da população que vive em alojamentos sobrelotados (população de nacionalidade portuguesa vs. população de nacionalidade estrangeira)	Semelhante com população-alvo diferente ECG: crianças PAGPI: toda a população
1.2. Percentagem de crianças (<18) AROPE, discriminada por componentes (pobreza monetária, privação material e social severa, integração em agregados familiares [quase] sem emprego)	7 -Taxa de privação material específica das crianças, por idade (<16)	Semelhante com limite de idade e privação material diferentes ECG: <18 privação material severa PAGPI: <16 privação material específica das crianças
4.2. Percentagem de crianças (<16) em risco de pobreza e exclusão social que sofrem de falta de acesso forçado a uma refeição com carne, frango ou peixe (ou um equivalente vegetariano)	50 - Percentagem da população com falta de capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos de dois em dois dias	Semelhante com limite de idade e medida diferentes

ECG	PAGPI	Definição Correspondência
		ECG: <16, pelo menos uma vez por dia PAGPI: <18, pelo menos de dois em dois dias
6.4. Percentagem de crianças (11, 13, 15 anos) com excesso de peso ou obesas, por sexo e riqueza familiar	48 - Proporção de crianças com excesso de peso (pré-obesidade e obesidade) dos 6 aos 8 anos;	Semelhante com dados e grupos etários diferentes ECG: idade 11/13/15, HBSC PAGPI: 6-8 anos, COSI
2.2. Idade em que existe um direito legal a colocação gratuita e garantida em CRECHE	25 - Número de crianças dos 0-3 anos abrangidas pela gratuidade das creches;	Dados e conteúdos diferentes ECG: informações estatutárias PAGPI: dados administrativos
3.5. Percentagem média da UE de jovens que abandonaram precocemente a escola, discriminada por sexo e por nível de escolaridade parental	32 - Taxa de abandono escolar precoce de educação e formação	Dados e conteúdos diferentes ECG: Média da UE, Eurostat PAGPI: Estudantes portugueses, Instituto Nacional de Estatística
3.6. Número de alunos (15 anos) por docente nas escolas, por perfil socioeconómico das escolas	33 - Número médio de alunos por docente, por ciclo de estudos	Dados e população diferentes ECG: 15 anos, PISA PAGPI: todos os alunos, dados administrativos
1.2. Percentagem de crianças (<18) AROPE, discriminada por componentes (pobreza monetária, privação material e social severa, integração em agregados familiares [quase] sem emprego)	6 - Taxa de privação material e social (<18 anos), segundo o grupo etário 13 - Taxa de privação material severa para crianças (0-17 anos), por nível de escolaridade de seus pais 10 - Taxa de risco de pobreza das crianças e jovens (0-17 anos) em agregados com muito baixa intensidade de trabalho	Semelhante com repartição diferente ECG: repartição por componente PAGPI: indicadores separados por componente
1.8. Número de crianças em cuidados alternativos, por tipo de cuidados (cuidados residenciais, cuidados familiares formais, outras formas de cuidados alternativos)	58 - Número de crianças em acolhimento residencial 59 - Número de crianças abrangidas por cuidados formais de tipo familiar 60 - Número de crianças abrangidas por outros tipos de cuidados alternativos	Semelhante com repartição diferente ECG: repartição por tipo de cuidado PAGPI: indicadores separados por tipo de cuidado

Nota: A numeração ao lado de cada indicador corresponde aos números atribuídos a cada um dos indicadores no capítulo 3 do relatório de avaliação.

Fonte: (OCDE, 2025^[3]), Supporting Portugal's Implementation of the European Child Guarantee: Governance, Monitoring and Data Development.

Regra geral, quando não existem problemas relativos à qualidade dos dados, os indicadores do plano nacional devem alinhar-se com os do quadro europeu. As fontes de dados e definições alternativas devem ser utilizadas principalmente para melhorar a qualidade dos dados ou a informação fornecida no quadro europeu. Por exemplo, o indicador da ECG baseado no AROP (mediana relativa do hiato do risco de pobreza para as crianças) difere do indicador equivalente do PAGPI (intensidade da pobreza para as crianças)⁹, que é calculado com base na média em vez de na mediana do hiato de pobreza.

A primeira opção consiste em **alargar a cobertura dos indicadores de AROP às crianças AROPE**, assegurando que os indicadores fornecem uma repartição mínima das crianças AROPE (quando

⁹ O PAGPI também inclui indicadores de intensidade de pobreza e severidade da pobreza para famílias com crianças.

relevante).¹⁰ A maior parte do quadro da ECG baseia-se no AROPE, em conformidade com a definição de crianças carenciadas constante da recomendação da GPI, ao passo que a maioria dos indicadores do PAGPI se baseia na AROP. Ajustar os indicadores do PAGPI para identificar crianças AROPE é possível quando os dados têm como fonte as EU-SILC. Por exemplo, os atuais indicadores sobre a participação na CRECHE e a população que vive em zonas de alojamento sobrelotadas, com base nas EU-SILC, poderiam ser ajustados para identificar as crianças em risco de pobreza e exclusão.

A segunda opção é **priorizar a criança enquanto unidade de medida**. Vários dos indicadores do PAGPI estão ao nível do agregado familiar ou da população, ao passo que o indicador equivalente no quadro europeu se centra na criança. Usar a criança como unidade de medida entre indicadores é preferível, pois facilita a definição e a comparação de indicadores. Evita também questões decorrentes de diferentes definições de agregado familiar ou família. A criança como unidade de medida também é melhor do que as outras quando se trata de captar as circunstâncias do agregado familiar.

A terceira opção consiste em **alargar a cobertura etária das crianças dos 16 aos 18 anos de idade**. O alargamento da cobertura etária alinharia as definições de indicadores em consonância com a definição da GPI de crianças carenciadas como pessoas com menos de 18 anos que estão em risco de pobreza ou exclusão social. Por vezes, o alargamento da cobertura etária pode implicar a alteração das fontes de dados. Por exemplo, o PAGPI contém um indicador sobre o acesso à nutrição, que se baseia no módulo móvel EU-SILC, abrangendo apenas as crianças dos 0 os 16 anos. O indicador equivalente da ECG utiliza dados do inquérito anual das EU-SILC que abrangem crianças de 0 a 17 anos (indicador 4.2). Convém notar que a formulação das perguntas do questionário é ligeiramente diferente, mas de modo significativo, inquirindo sobre a dificuldade de acesso a proteínas todos os dias ou a cada dois dias.¹¹

Explorar com os produtores de dados a capacidade de desenvolver mais indicadores sobre as e o seu acesso aos serviços

A análise da OCDE salientou a necessidade de mais indicadores que forneçam informações sobre as crianças carenciadas e os sub-grupos de especial vulnerabilidade (artigo 5.º) e sobre o seu acesso a serviços essenciais (artigo 4.º).

Um dos principais desafios da monitorização da implementação da Garantia para a Infância consiste em identificar com precisão as crianças carenciadas, incluindo os grupos específicos que a GPI visa apoiar – como as crianças em situação de pobreza, as crianças sem abrigo, as crianças com deficiência, as crianças oriundas de famílias de migrantes ou de minorias (incluindo as pessoas de etnia cigana), as crianças que se encontram em instituições e as que se encontram em situação familiar precária. O inquérito ICOR (EU-SILC) sobre agregados familiares privados não fornece estatísticas relativas a estes grupos específicos, uma vez que estão excluídos do inquérito (por exemplo, crianças sem-abrigo, de etnia cigana ou crianças em instituições) ou estão presentes em número demasiado reduzido para gerar dados fiáveis sobre as suas características, necessidades não satisfeitas e acesso a serviços, como no caso das

¹⁰ A medida AROPE (em risco de pobreza ou exclusão social) relativa à pobreza infantil na União Europeia refere-se à percentagem de crianças (0-17 anos) que vivem em agregados familiares que preenchem, pelo menos, uma das três condições seguintes:

1. **Em risco de pobreza (AROP)** – Integração num agregado familiar com um rendimento inferior a **60 % do rendimentomediano nacional equivalente disponível** após transferências sociais.

¹¹ Os indicadores da ECG apresentam questões sobre a falta de acesso forçado a, pelo menos, uma refeição com carne, frango, peixe (ou equivalente vegetariano) por dia. O atual indicador do PAGPI coloca questões acerca de agregados familiares sem capacidade financeira para ter uma refeição com carne, frango, peixe (ou equivalente vegetariano) a cada dois dias.

crianças migrantes ou com deficiência. Quanto a estes grupos populacionais, as autoridades locais, os prestadores de serviços ou as ONG podem recolher dados, que podem variar em termos de representatividade. A identificação de potenciais fontes de dados e a compreensão do seu âmbito e dos seus limites podem tirar partido dos conhecimentos especializados desenvolvidos noutras estratégias, como a estratégia para os sem-abrigo e a estratégia para as pessoas de etnia cigana.

Uma monitorização eficaz para apoiar a implementação de medidas que melhorem o acesso aos serviços exige a capacidade de avaliar o número de crianças carenciadas que recebem apoio e beneficiam de serviços, identificar eventuais necessidades não satisfeitas e acompanhar a evolução das disparidades de acesso com base no estatuto socioeconómico das crianças. Em última análise, pode procurar-se avaliar a influência dos benefícios e do apoio no acesso aos serviços nos resultados relacionados com as crianças e as famílias.

Aprofundar a medição da taxa de take up das prestações e dos serviços por parte das crianças

É crucial avaliar em que medida as crianças têm acesso aos benefícios e aos serviços essenciais de que necessitam para avaliar a implementação da Garantia para a Infância e assegurar que as medidas adotadas chegam efetivamente aos grupos-alvo e que estes delas beneficiam. No entanto, muitas vezes os indicadores atuais não fornecem informações sobre o acesso a serviços que identifiquem especificamente as crianças carenciadas, com algumas exceções¹².

Avaliar se as crianças recebem os serviços de que necessitam envolve dois aspetos fundamentais. O primeiro consiste em avaliar se as crianças e as famílias elegíveis têm efetivamente acesso às medidas implementadas. O segundo consiste em identificar «necessidades não satisfeitas» mais amplas, ou seja, o número de crianças que necessitam de apoio e que continuam a não ser abrangidas pelas medidas em vigor.

A medição das taxas de take up das medidas existentes é essencial para avaliar a sua eficácia e garantir que chegam aos beneficiários previstos. Por exemplo, Portugal introduziu critérios para alargar o acesso gratuito a colocações em creche para crianças carenciadas, incluindo as que têm deficiência. Um desafio fundamental consiste em desenvolver a capacidade de dados para identificar crianças com deficiência elegíveis e comparar estes dados com a inscrição efetiva no serviço, permitindo uma avaliação da eficácia da iniciativa. Uma abordagem potencial consiste em utilizar os dados administrativos e de outras fontes, como os dados escolares ou baseados em serviços, para identificar a população elegível com base na utilização de outras formas de apoio.

Compreender as características das crianças e das suas famílias, bem como os obstáculos que impedem a aceitação de serviços, é igualmente crucial para garantir que as populações elegíveis possam beneficiar desses serviços. Para documentar este facto, a recolha de dados ao nível do acompanhamento social a nível local pode fornecer informações valiosas sobre estas barreiras. No entanto, devem ser estabelecidos procedimentos para validar a fiabilidade destes dados (ver Recomendação 4).

¹² Apenas um dos indicadores relativos à educação precoce (ou seja, a participação dos jovens de 0-3 anos em estruturas formais de acolhimento de crianças) pode ser desagregado, a fim de identificar as crianças em risco de pobreza ou exclusão social. Os indicadores de participação no ensino obrigatório são mais informativos, uma vez que alguns podem ser desagregados para fornecer informações relativas às crianças carenciadas. Por exemplo, a taxa de transição entre o ensino primário e secundário pode ser desagregada para identificar as crianças de famílias migrantes, e há uma série de indicadores relativos à participação das crianças oriundas da comunidade cigana no ensino. No entanto, seria importante que os indicadores relativos às medidas para promover o livre acesso à educação, por exemplo, o indicador sobre o número de crianças abrangidas pela atribuição de manuais escolares gratuitos, pudessem identificar, no mínimo, as crianças por contextos socioeconómicos.

Reforço das capacidades para desenvolver medidas normalizadas de identificação de crianças em situação de pobreza ou exclusão social

Avaliar se a prestação de serviços é adequada para cumprir o seu objetivo e satisfazer as necessidades das crianças é um desafio. Uma primeira indicação de um défice pode provir de estatísticas sobre «listas de espera» fornecidas pelos prestadores de serviços, pelas autoridades locais ou pelos órgãos de gestão de processos responsáveis por encaminhar as famílias para os serviços adequados. Estas estatísticas são especialmente valiosas para orientar as decisões a curto prazo em matéria de resposta à procura existente. No entanto, não refletem a população total que poderia potencialmente beneficiar dos serviços disponíveis. Para abordar este último ponto, podem ser desenvolvidos indicadores de substituição para avaliar o acesso ao serviço por parte das crianças e famílias em situação de pobreza monetária, utilizando o estatuto de pobreza monetária como uma aproximação para identificar as crianças carenciadas. Idealmente, tal implicaria estimar o número de crianças em situação de pobreza que têm acesso a estes serviços essenciais e o acompanhamento da forma como o seu acesso melhora ao longo do tempo. Além disso, a comparação das suas taxas de acesso com as das crianças não carenciadas poderia fornecer informações valiosas sobre os progressos com vista a reduzir as desigualdades socioeconómicas no acesso aos serviços de cuidados, saúde, educação e habitação.

Para compilar estatísticas sobre o acesso aos serviços com base na classificação em termos de pobreza, é essencial um critério normalizado que permita identificar as crianças pobres. Na ausência de dados coerentes sobre o rendimento, o recebimento do Abono de Família pode servir de indicador harmonizado para identificar as famílias pobres em todo o território¹³. Esta informação poderia ser comparada com os dados municipais ou locais sobre o acesso aos serviços. No entanto, tal exigiria a transferência de dados relativos ao beneficiário do Abono de Família, o que não corresponde à prática atual. Se for tecnicamente viável, a regulamentação em matéria de privacidade e partilha de dados poderá ter de ser adaptada para permitir essa utilização.

Reforço das capacidades para associar o acesso aos benefícios e serviços aos resultados relativos às crianças.

Para avaliar o impacto das políticas nos resultados relativos às crianças e às famílias, é essencial estabelecer uma ligação entre os dados sobre a aceitação dos benefícios e dos serviços e as informações sobre os resultados relativos às crianças. Esta ligação permite comparar os resultados relativos às crianças abrangidas pelas medidas de políticas em vigor com os resultados relativos às crianças que não receberam prestações.

Em Portugal, estão em curso esforços para desenvolver dados sobre os resultados infantis, em especial através de projetos centrados na recolha de dados longitudinais, como os previstos no inquérito GUIDE/EuroCohort¹⁴, que inclui Portugal.

¹³ Em Portugal, o Abono de Família para Crianças e Jovens está disponível, em regra geral, para famílias com filhos até 16 anos (ou mais velhos, se matriculados num estabelecimento de ensino), desde que residam em Portugal, tenham um rendimento de agregado familiar dentro dos limites definidos (até ao 3.º ou 4.º escalão, consoante as circunstâncias) e possuam ativos financeiros inferiores a 122.222,40 €. As crianças não devem realizar atividades profissionais, e está disponível um Abono de Família Pré-natal a partir da 13.ª semana de gestação em condições semelhantes. A elegibilidade e os valores das prestações podem mudar, pelo que se recomenda a verificação junto da Segurança Social Portuguesa.

¹⁴ O GUIDE ([Growing Up In Digital Europe: EuroCohort](#)) será o primeiro inquérito comparativo à coorte de nascimentos da Europa, uma infraestrutura de investigação que constituirá uma importante fonte de dados estatísticos longitudinais de elevada qualidade para apoiar o desenvolvimento de políticas sociais que reforçarão o bem-estar das crianças, dos jovens e das suas famílias em toda a Europa durante muitos anos. O GUIDE/EuroCohort será um

Neste contexto, pode ser útil fazer corresponder os dados sobre os resultados relativos ao bem-estar infantil do inquérito GUIDE/EuroCohort com dados administrativos que identifiquem o tipo de rendimento ou de apoio em espécie que as crianças e as suas famílias receberam até à data do inquérito, bem como acompanhar o apoio recebido à medida que a criança cresce e participa em sucessivas vagas de inquérito. Um sistema de informação deste tipo permitiria avaliar a forma como os diferentes tipos de assistência influenciam os resultados relativos às crianças.

Para que este tipo de avaliação possa eficazmente informar a implementação da Garantia para a Infância, é essencial que os grupos-alvo estejam bem representados na amostra do inquérito. A sobreamostragem de certos grupos visados pela Garantia para a Infância poderia ser considerada para garantir que a recolha de dados proporciona informações pertinentes.

inquérito acelerado às coortes, que incluirá uma amostra de recém-nascidos, bem como uma amostra de crianças em idade escolar. Ambas as coortes serão inquiridas utilizando um questionário comum e uma metodologia de recolha de dados a intervalos regulares até aos 24 anos. Os dados serão utilizados por uma vasta comunidade de investigadores, incluindo em matéria de saúde, desenvolvimento infantil, psicologia, sociologia, demografia e economia. Em Portugal, o Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) é responsável pelo seu desenvolvimento (<https://ciencia.iscte-iul.pt/projects/growing-up-in-digital-europe-preparation-phase/1790>).

Recomendação 4: Trabalhar em parceria com os Núcleos Locais para melhorar a qualidade da informação sobre as crianças carenciadas

A presente recomendação consiste numa série de atividades complementares destinadas a reforçar a capacidade dos NLGPI para desenvolver dados e reforçar a utilização de dados sobre as crianças carenciadas. As atividades visam dar resposta aos desafios comuns que os NLGPI enfrentam no acesso a dados pertinentes, fiáveis e comparáveis para os diagnósticos sociais e para a monitorização da GPI. Estas atividades abrangem o codesenvolvimento de ferramentas e a validação da qualidade da informação sobre as crianças carenciadas

O formato destas atividades corresponde principalmente a seminários. Todas as atividades estão interligadas. A Coordenação Nacional terá de tomar decisões quanto ao ritmo e ao calendário destas atividades, a fim de garantir que os NLGPI disponham de tempo para melhorar ou adotar novas práticas de recolha de dados. Algumas atividades têm como meta desenvolver uma ferramenta, que terá de ser objeto de aprovação final por parte da Coordenação Nacional, que também assegurará a sua divulgação.

Motivação

Os NLGPI têm uma necessidade importante de informação de boa qualidade sobre as crianças carenciadas. Os NLGPI devem contabilizar as crianças carenciadas nos diagnósticos sociais municipais e também produzir indicadores para monitorização da GPI a nível local. Trata-se de novos requisitos, que representam exigências prementes por parte dos NLGPI no sentido de acederem a dados mais fiáveis sobre as crianças carenciadas e de utilizarem melhor os dados para análise das situações das crianças. O questionário da OCDE junto dos NLGPI identificou muitos desafios que os NLGPI enfrentam no acesso e na utilização de dados, que terão de ser objeto de trabalho conjunto por parte da Coordenação Nacional e dos NLGPI, com vista a encontrar respostas para esses desafios, a médio prazo.

É essencial que o trabalho para melhorar a qualidade da informação sobre as crianças carenciadas seja feito em parceria com os NLGPI. A análise da OCDE permitiu verificar que os NLGPI têm muito conhecimento a partilhar, no que diz respeito ao desenvolvimento de indicadores e à utilização de diferentes fontes de dados. No entanto, simultaneamente, os NLGPI enfrentam grandes desafios. Não têm experiência na utilização destes dados, debatem-se com as definições dos indicadores e, atualmente, não são capazes de comunicar um conjunto mínimo de indicadores para monitorização da GPI. Uma das pedras angulares desta recomendação consiste no apoio da Coordenação Nacional aos NLGPI, com vista à construção de um entendimento comum das crianças carenciadas e das questões conexas, a fim de produzir informações comparáveis.

Organizar seminários com os NLGPI para reforçar a capacidade de desenvolver indicadores comparáveis relativos às crianças carenciadas

A Coordenação Nacional, em articulação com os NLGPI, deve organizar uma série de seminários sobre o reforço de capacidades para o desenvolvimento de indicadores comparáveis relativos às crianças carenciadas. O objetivo desta atividade é facilitar aos NLGPI a aprendizagem mútua das abordagens de recolha de dados e de desenvolvimento de indicadores e trabalhar no sentido de produzir indicadores comparáveis que reflitam um entendimento comum das crianças carenciadas e da GPI. É muito importante que a Coordenação Nacional tenha conhecimento dos condicionalismos enfrentados pelos NLGPI e canalize quaisquer ações relevantes para outros setores do governo.

A construção de uma compreensão comum relativa às crianças carenciadas é fundamental para a produção de informações coerentes e comparáveis sobre estas. Os NLGPI têm de identificar as crianças carenciadas recorrendo a diferentes fontes de dados, utilizando as mesmas definições de pobreza e desvantagem, ou definições muito semelhantes. Não é esse o caso, atualmente. Parte desta atividade centrar-se-á na Coordenação Nacional, que identificará, em articulação com o Núcleo Local, os documentos políticos, as normas e a legislação pertinentes para definir quem são as crianças carenciadas, que poderão então ser utilizados para fundamentar uma compreensão partilhada quanto às crianças carenciadas e às questões conexas.

Espera-se que esta atividade exija uma série de seminários, a fim de dar resposta aos desafios mais importantes que se colocam ao desenvolvimento de informações comparáveis sobre as crianças carenciadas.

As conclusões do questionário da OCDE destinado aos NLGPI salientaram os seguintes desafios, no que respeita ao acesso e à utilização de dados pertinentes sobre as crianças carenciadas:

- Falta de experiência na utilização de dados para identificar e caracterizar crianças carenciadas. Apenas 22 % dos indicadores relatados para o diagnóstico social local e para a monitorização da GPI já foram utilizados nos diagnósticos sociais ou estão atualmente disponíveis.
- Utilização de indicadores baseados em definições muito diferentes de crianças carenciadas
- A maioria dos indicadores disponíveis sobre o acesso aos serviços refere-se a todas as crianças e não distingue as crianças carenciadas. Os indicadores que se centram nas crianças carenciadas referem-se às beneficiárias de prestações sujeitas a condição de recursos, em especial a prestação social da GPI, que abrange as crianças de agregados familiares com os rendimentos mais baixos, ou as crianças que beneficiam de acompanhamento de ação social.
- Estão disponíveis alguns indicadores para avaliação das necessidades não satisfeitas. Normalmente, os NLGPI não dispõem de um indicador para medir a necessidade não atendida de todos os serviços essenciais mencionados pela GPI.
- Não existem dados disponíveis a nível local para identificar com precisão as crianças em risco de pobreza e exclusão social (AROE) ou as crianças pobres.
- Falta de clareza sobre quais os dados que estão realmente disponíveis. Existem vários exemplos de locais onde os NLGPI relataram ter acesso a determinadas informações que não estão realmente disponíveis.
- Sobrestimação da capacidade de desagregar indicadores por risco de pobreza ou exclusão social.
- Qualidade e conteúdo variáveis da informação sobre as crianças nos diagnósticos sociais, o que reflete as diferenças na capacidade de produzir os diagnósticos sociais e de aplicar as evidências às questões relativas às crianças.
- Documentação imprecisa nos diagnósticos sociais de escolha de um indicador de substituição para crianças AROE ou crianças pobres.

Para dar início a esta atividade, o primeiro seminário deve centrar-se na discussão dos desafios salientados no questionário da OCDE, uma vez que estes desafios constituem obstáculos à produção de informações e dados comparáveis sobre as crianças carenciadas. Um dos resultados do primeiro seminário poderia ser um plano de ação dirigido aos NLGPI e à Coordenação Nacional, no sentido de promover a colaboração com vista ao desenvolvimento de indicadores normalizados sobre as crianças carenciadas. Este plano de ação proporcionaria um roteiro para estruturar a colaboração durante os próximos anos e identificar os primeiros passos a implementar.

Os seminários subsequentes poderiam ser estruturados em torno do desenvolvimento de dados sobre grupos prioritários de crianças carenciadas (por exemplo, crianças afetadas pela violência doméstica) ou serviços-chave (por exemplo, cuidados de saúde). Uma área prioritária poderia ser a das crianças «pobres», tendo em conta os desafios que os NLGPI enfrentam no acesso aos dados sobre as crianças que vivem em situação de pobreza. Os NLGPI são o melhor local para identificar fontes de dados alternativas e determinar que melhorias é exequível implementar nos indicadores.

A Coordenação Nacional deve utilizar a lista de indicadores que os NLGPI comunicaram no questionário da OCDE para caracterizar as crianças carenciadas e o seu acesso a serviços-chave como recursos para orientar esta atividade. Por exemplo, A Coordenação Nacional poderia explorar em que medida os NLGPI podem fornecer informações semelhantes às fornecidas por estes indicadores (Tabela 7). É de salientar que esta Tabela reflete unicamente as respostas de 11 NLGPI.

Tabela 7 contém uma coluna relativa à disponibilidade dos dados, indicando se o indicador comunicado foi ou ainda não foi utilizado. Os NLGPI identificaram, entre si, pelo menos um indicador para cada um dos serviços essenciais cuja descrição se refere a crianças carenciadas. A maioria dos indicadores refere-se ao acesso efetivo aos serviços, enquanto vários se referem a necessidades não satisfeitas ou ao tipo de prestador de serviços. No total, os NLGPI identificaram 33 indicadores, 16 dos quais se referem a crianças «pobres», 15 a desvantagens específicas e os restantes dois combinam a pobreza e uma desvantagem específica. Os indicadores relativos às crianças «pobres» referem-se aos beneficiários de uma prestação sujeita a condição de recursos, principalmente a prestação da GPI, e abrangem todos os serviços essenciais. Os indicadores relativos às crianças com uma desvantagem específica referem-se a deficiências, problemas de saúde mental, antecedentes migratórios ou étnicos, a cuidados alternativos ou a uma situação familiar precária. Combinados, estes indicadores abrangem todos os serviços essenciais, exceto a creche e o acesso a uma alimentação saudável.

Tabela 7 Indicadores disponíveis comunicados pelos NLGPI para caracterizar as crianças carenciadas e o acesso aos serviços

Indicadores pertinentes comunicados no questionário

Crianças carenciadas	Objetivo estratégico	Tipo de serviço	Tipo de acesso ao serviço	Descrição do indicador (português)	Descrição do indicador (inglês)	[Disponibilidade dos dados]
[aa] Pobre]	OE4 – ação social	[SA. SAAS]	[Acesso efetivo]	Número de crianças em agregados com RSI ou SAAS.	No. of children in RSI or SAAS households.	Já utiliza
	OE5 – primeira infância	[CE. Creche]	[Sem acesso]	Número de crianças com prestação de GPI sem acesso a creche.	No. of children with GPI benefit without access to a crèche.	Podia ter acesso
	OE6 – educação	[ED. Ben] ¹	[Acesso efetivo]	Número de crianças com prestação de GPI que beneficiam de Ação Social Escolar.	No. of children on the GPI benefit with School Social Action.	Podia ter acesso

Crianças carenciadas	Objetivo estratégico	Tipo de serviço	Tipo de acesso ao serviço	Descrição do indicador (português)	Descrição do indicador (inglês)	[Disponibilidade dos dados]
	OE6 – educação			Número de crianças com prestação de GPI com acesso a material escolar.	No. of children on the GPI benefit with access to school materials.	Podia ter acesso
	OE6 – educação	[ED. Atividades extracurriculares]	[Acesso efetivo]	Número de crianças com prestação de GPI com Atividades Extracurriculares.	No. of children on the GPI benefit with extracurricular activities.	Podia ter acesso
	OE6 – educação			Número de crianças integradas em atividades lúdicas e recreativas beneficiárias de abono do 1.º e 2.º escalão.	No. of children taking part in leisure and recreational activities benefiting from the 1st and 2nd tier allowance.	Tem acesso
	OE6 – educação	[ED. Desempenho/falha]	[Acesso efetivo]	Nº de crianças com prestação GPI com insucesso Escolar.	No. of children on the GPI benefit with school failure.	Podia ter acesso
	OE6 – educação			Número de crianças que realizaram planos de recuperação, por nível de ensino, faixa etária e escalão de abono de família.	No. of children who have completed recovery plans by level of education, age group and family allowance bracket.	n/d
	OE6 – educação			Número de crianças que transitaram de ano com 2 notas negativas por nível de ensino, faixa etária e escalão com abono de família.	No. of children who passed the year with 2 negative marks by level of education, age group and family allowance bracket.	n/d
	OE6 – educação	[ED. Ensino especial]	[Acesso efetivo]	Número de crianças com prestação GPI com acesso ao apoio ao estudo.	No. of children with GPI benefit with access to study support.	Podia ter acesso
	OE7 – saúde	[Cuidados de saúde - médico da família]	[Sem acesso]	Número de crianças com prestação de GPI sem consultas de saúde infantil.	No. of children on GPI benefit without child health appointments.	n/d
	OE7 – saúde			Número de crianças com prestação de GPI sem médico de família.	No. of children with GPI benefit without a family doctor.	Podia ter acesso
	OE7 – saúde	[Cuidados de saúde Outros]	[Acesso efetivo]	Número de jovens com prestação de GPI sem consulta de planeamento familiar.	No. of young people on GPI benefit without a family planning appointment.	Podia ter acesso
	OE8 –	[Apoio FD]	[Acesso	Número de crianças com	No. of children on	Podia ter acesso

Crianças carenciadas	Objetivo estratégico	Tipo de serviço	Tipo de acesso ao serviço	Descrição do indicador (português)	Descrição do indicador (inglês)	[Disponibilidade dos dados]
	alimentação		[efetivo]	prestação de GPI com apoio alimentar.	GPI benefit with food support.	
	OE9 – habitação	[Habitação. Habitação social]	[Lista de espera]	Número de crianças com prestação de GPI a aguardar Habitação Social.	No. of children on GPI benefit awaiting social housing.	Podia ter acesso
	OE9 – habitação	Outros	[Acesso efetivo]	Número de crianças com prestação de GPI com AF com apoios à habitação.	No. of children on GPI benefit with PA with housing support.	Podia ter acesso
[aa) Pobre][bb) deficiências;][bc) problemas de saúde mental;]	OE7 – saúde	[Cuidados de saúde - saúde mental]	[Sem acesso]	Número de crianças com prestação de GPI com incapacidade/problema de saúde mental sem acompanhamento especializado.	No. of children on GPI benefits with a disability/mental health without specialised support.	Podia ter acesso
[aa) Pobre][be) cuidados alternativos]	OE4 – ação social	[SA. Outros]	[Acesso efetivo]	Número de crianças com prestação de GPI em estrutura de acolhimento.	No. of children with GPI benefits in foster care.	Podia ter acesso
[b-A) privação de habitação grave]	OE9 – habitação	[Habitação. Habitação social]	[Lista de espera]	Número de crianças no município que vivem num agregado familiar sobrelotado, com pedido de habitação.	No. of children in the municipality living in an overcrowded household with a request for housing.	Tem acesso
[bb) deficiências;]	OE4 – ação social	[SA. Outros]	[Acesso efetivo]	Número de crianças com deficiência que beneficiam de apoios específicos da CMM.	No. of children with disabilities benefiting from specific support from CMM.	Outros
	OE6 – educação	[ED. Outros]	[Sem acesso]	Porcentagem de crianças com dificuldades de aprendizagem não atendidas.	Percentage of children with learning difficulties not being attended to.	Podia ter acesso
	OE7 – saúde		[Acesso efetivo]	Número total de inscritos menores com incapacidade devido a deficiência ou patologia crónica.	Total number of registered minors with a disability or chronic pathology.	n/d
(bd) migrante ou minoria étnica]	OE4 – ação social	[SA. CPCJ]	[Acesso efetivo]	Crianças/jovens acompanhados pela CPCJ por nacionalidade.	Children/young people accompanied by CPCJ by nationality.	Já utiliza
	OE6 – educação	[ED. Em Edu]	[Prestador]	Número de crianças provenientes de comunidades ciganas matriculadas em escolas públicas, por nível de ensino e sexo.	No. of children from Roma communities enrolled in public schools by level of education and gender.	n/d
	OE6 – educação			Número de crianças provenientes de famílias migrantes matriculadas em escolas públicas, por nível de ensino e sexo.	No. of children from migrant families enrolled in public schools by level of	n/d

Crianças carenciadas	Objetivo estratégico	Tipo de serviço	Tipo de acesso ao serviço	Descrição do indicador (português)	Descrição do indicador (inglês)	[Disponibilidade dos dados]
					education and gender.	
	OE9 – habitação	[Habitação. Habitação social]	[Acesso efetivo]	Número de crianças de etnia cigana residentes em habitação social.	No. of Roma children living in social housing.	Podia ter acesso
	OE9 – habitação			Número de crianças migrantes residentes em habitação social.	No. of migrant children living in social housing.	Podia ter acesso
[be) cuidados alternativos]	OE4 – ação social	[SA. CPCJ]	[Acesso efetivo]	Número de crianças no concelho com medida aplicada pela CPCJ «Acolhimento Residencial».	No. of children in the municipality with a measure applied by the CPCJ 'Residential Foster Care'.	Tem acesso
	OE4 – ação social	[SA. Outros]	[Acesso efetivo]	Número de crianças e jovens integrados na resposta «Centro de Acolhimento Temporário».	No. of children and young people integrated into the Temporary Reception Centre.	Podia ter acesso
	OE4 – ação social			Número de crianças acolhidas em instituição.	No. of children in institutional care.	Podia ter acesso
[bf) situação familiar precária]	OE4 – ação social	[SA. CPCJ]	[Acesso efetivo]	Número de crianças vítimas de violência doméstica sinalizadas pela CPCJ, por sexo.	No. of child victims of domestic violence signalled by the CPCJ, by gender.	Outros
	OE4 – ação social			Número de crianças no concelho sinalizadas por ECPCBEDC (exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança) - violência doméstica pela CPCJ.	No. of children in the municipality signalled by ECPCBEDC - Domestic Violence at the CPCJ.	Tem acesso
	OE7 – saúde	[Cuidados de saúde - Cuidados primários]	[Acesso efetivo]	Número de adolescentes grávidas acompanhadas.	Number of pregnant teenagers monitored.	n/d

Nota: OE refere-se aos objetivos estratégicos no PAGPI.

Fonte: Fonte: (MTSSS, 2023^[20]), Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância 2022-2030.

Co-desenvolver com os NLGPI um modelo pré-preenchido de um conjunto mínimo de indicadores para a monitorização da GPI a nível local

Esta atividade centra-se no co-desenvolvimento, pela Coordenação Nacional e pelos NLGPI, de um modelo pré-preenchido de um número mínimo de indicadores para monitorização da GPI. Este modelo pré-preenchido deverá apoiar os NLGPI a produzir um conjunto de indicadores normalizados relativos às crianças carenciadas, o que, por sua vez, melhorará a coerência e a comparabilidade da informação sobre as crianças carenciadas.

Esta atividade poderia ser iniciada no âmbito do trabalho desenvolvido com os NLGPI no âmbito da atividade anterior.

Recomenda-se vivamente o co-desenvolvimento, para que o modelo pré-preenchido de indicador tire partido dos dados e conhecimentos especializados disponíveis nos NLGPI e promova uma compreensão comum das questões e dos desafios conexos. Na medida do possível, alguns dos indicadores que os NLGPI já recolhem devem ser incorporados no modelo pré-preenchido. A análise da OCDE identificou quais poderiam ser estes indicadores (Tabela 7).

Antes de iniciar esta atividade, deve ser finalizado o trabalho de aperfeiçoamento do conjunto de indicadores para monitorização do PAGPI. Este modelo pré-preenchido deve conter um número limitado de indicadores, refletindo o conjunto revisto de indicadores para o PAGPI. Deve ser dada prioridade à manutenção da simplicidade na seleção dos indicadores. A identificação de crianças carenciadas constitui um elemento novo e desafiante para os produtores de dados.

O modelo pré-preenchido deve incluir as seguintes informações:

- Definições claras para cada indicador que expliquem muito bem o que está a ser medido (e o que não está). **As definições dos indicadores** devem ser acompanhadas de exemplos de indicadores pertinentes. Por exemplo, os indicadores relativos às crianças carenciadas devem ser acompanhados de uma definição clara dos critérios utilizados para identificar as crianças carenciadas.
- Uma **explicação das orientações, conceitos e definições pertinentes da GPI**. O fornecimento destas informações ajudaria a resolver os mal-entendidos existentes nos NLGPI acerca da GPI e contribuiria para melhorar a coerência das informações.
- Tornar coerente a **escolha dos indicadores de substituição** utilizados para a pobreza infantil e para as crianças carenciadas. As definições de pobreza infantil e de crianças carenciadas variam muito entre NLGPI. O modelo deve, por conseguinte, indicar claramente quais são os indicadores preferidos e apresentar uma justificação.

A Coordenação Nacional deve considerar opções para estruturar esta atividade. Uma opção consiste na utilização de um quadro local de avaliação das necessidades, em conformidade com o que é apresentado na Caixa 6. Este quadro é utilizado pelos centros familiares locais em Inglaterra para desenvolver a base factual para avaliação das suas necessidades em termos de população e para o planeamento de serviços locais dirigidos a crianças e famílias. Tal quadro é útil porque ajuda a orientar o pensamento coletivo em torno dos tipos de informação que são importantes para completar um diagnóstico social e as potenciais fontes de informação. O quadro deve igualmente facilitar a redação dos diagnósticos sociais, uma vez que proporciona uma estrutura para a organização da informação e identifica o grau de granularidade da análise.

Caixa 6. Um quadro local de avaliação das necessidades: Centros familiares locais em Inglaterra

O quadro apresenta quatro colunas. A primeira coluna identifica os tipos de informações necessárias para criar um perfil de população. O relatório inclui informações sobre as estimativas atuais e futuras da população, informações sobre a composição dos agregados familiares, a prevalência de certos fatores de risco e as diferentes barreiras que as pessoas incluídas na população podem enfrentar ao aceder aos serviços. A segunda coluna refere-se ao *motivo por que essa informação é importante* para entender as necessidades da população e o planeamento de serviços para crianças e famílias. As razões pelas quais a informação é importante devem ser informadas por investigação em matéria de desenvolvimento infantil. Por exemplo, é importante conhecer o número de agregados familiares com um único progenitor, porque as famílias monoparentais com filhos são mais propensas a ter uma saúde mental deficiente, dificuldades económicas e isolamento social, fatores que podem ter implicações negativas no desenvolvimento da criança. Uma vez que os NLGPI têm conhecimentos e competências diferentes, é útil ser o mais explícito possível quanto à importância da informação.

O quadro identifica, na terceira coluna, *perguntas orientadoras* para ajudar a determinar o grau de informação necessário para compreender bem cada tópico e para informar o planeamento de serviços. Por exemplo, para entender a privação económica local, além de saber o número de crianças que vivem na pobreza, sugere-se que também seja considerado o local onde essas crianças vivem (para ver se estão concentradas numa área) e se essas crianças podem ter acesso a apoios. Sugere-se também que se pense na repartição etária destas crianças para identificar as necessidades em diferentes fases, por exemplo, na primeira infância (0-5) e na escola primária (6-12), e como essas necessidades podem evoluir nos próximos anos.

Tabela 8. Exemplo de perguntas do quadro de avaliação das necessidades locais

Características sociais	Por que motivo é isto importante?	Perguntas orientadoras	Potenciais origens de dados
Idade	As informações sobre as idades das crianças e dos jovens na sua área local ajudam a determinar que percentagem da população local está incluída na população-alvo a quem se destinam os serviços sociais e os apoios a nível local	Quantas crianças têm entre 0 e 18 anos? Consegue dividir esta população em grupos etários mais reduzidos? Por exemplo, 0-2, 2-3 e 3-5? Considere: Grupos etários amplos podem ajudá-lo a identificar necessidades em diferentes fases da vida das crianças. Por exemplo, primeira infância (0-5), escola primária, escola secundária e jovens adultos.	Instituto Nacional de Estatística
Estado civil ou de união de facto dos pais	Ser pai solteiro ou mãe solteira impõe exigências crescentes. As pessoas com filhos solteiras são mais propensas a ter uma saúde mental pobre, dificuldades económicas e sofrer isolamento social. Por sua vez, cada um destes fatores está associado a maus resultados, quando se trata das crianças – por exemplo,	Quantos bebés são filhos de um único progenitor? Quantos agregados familiares com filhos são chefiados por um único progenitor? Qual é a distribuição de género dos progenitores solteiros?	Instituto Nacional de Estatística Outras avaliações das necessidades da população

	dificuldades comportamentais, atraso na preparação para a escola e atrasos na fala e na linguagem.		
Privação económica	As evidências mostram claramente que as crianças que crescem na pobreza ou em desvantagem económica têm muito mais probabilidade de ter piores resultados físicos, sociais, emocionais, cognitivos e comportamentais do que outras crianças. Isto pode acontecer: • de uma forma direta – por exemplo, na forma como os pais interagem com os filhos utilizando linguagem e comportamentos inadequados • de forma indireta, quando o stress e os recursos financeiros limitados limitam a capacidade dos pais de dar aos seus filhos um ambiente suficientemente enriquecedor. Estar desempregado pode afetar a saúde mental e o bem-estar dos pais, a relação entre eles e a sua capacidade de copaternidade. Esta situação pode ter um impacto negativo na saúde e no desenvolvimento das crianças. Quando uma criança tem 2 ou 3 anos, pode ter lacunas de aprendizagem nas suas competências sociais e emocionais. Estas lacunas crescem ao longo da escola primária e secundária e podem ter um impacto negativo nos resultados da criança numa fase posterior da vida, tais como	• Que percentagem de crianças sofre de privação económica? • Que percentagem de pessoas com filhos vive nas zonas mais desfavorecidas do município? • Que percentagem de crianças recebe refeições escolares gratuitas e apoio ao estudo? • Onde se situam as zonas de privação, no município? Onde vivem as crianças que sofrem de privação económica? • É mais provável que as crianças que sofrem de privação económica tenham progenitores mais novos ou solteiros? (Ver «Idade dos progenitores» e «Estado civil e união de facto».) • Que percentagem de famílias	Registo GPI Dados recolhidos pelo acompanhamento social individual
Habitação	A qualidade da habitação e a estabilidade da habitação afetam a saúde e o desenvolvimento das crianças. Tal inclui experiências de situação sem-abrigo, alojamento temporário, habitação sobrelotada e ambiente de ensino domiciliário, ou seja, as características físicas do ambiente doméstico, como livros enriquecedores, brinquedos e atividades educativas, bem como interações entre pais e filhos e	Quantas famílias (ou crianças) vivem em habitações superlotadas? Quantas famílias (ou crianças) vivem em alojamentos temporários? Qual é a percentagem de crianças que se encontram em situação de privação económica?	Dados municipais

	apoio à aprendizagem prestado no domicílio.		
Crianças carenciadas	As crianças carenciadas são definidas na GPI como aquelas que: vivem em situação de pobreza são abrangidas por cuidados alternativos têm origem migrante pertencem à comunidade cigana vivem numa situação familiar precária são afetadas por violência doméstica têm um problema de saúde mental	Quantas crianças foram identificadas como «carenciadas» na zona? Qual é a repartição dessas crianças por escalões etários? Este número aumentou ou diminuiu recentemente? • Quais são as características dessas crianças? Tenha em consideração a idade, a etnia, a privação económica e a localização.	

Fonte: Adaptado de (Davie, 2024^[21]) *Thinking about your local population needs: A guide to doing a population needs assessment for Family Hubs.*

A utilização de um quadro local de avaliação das necessidades incentivaria a utilização de uma ampla base factual, ajudando a estabelecer áreas em que a base de evidências é forte, fraca ou indisponível. Ajuda a identificar onde é possível aceder à informação, incluindo os diferentes tipos e fontes, como outras avaliações das necessidades da população e bases de dados que abrangem indicadores demográficos, como a saúde, a habitação e a educação. Também ajuda a determinar se é necessário recolher dados qualitativos provenientes da participação das partes interessadas, de conhecimentos profissionais, de informações organizacionais e de experiências de vida.

A utilização de um quadro local de avaliação das necessidades complementaria e potenciaria a informação recolhida no instrumento de acompanhamento social individual. O quadro identifica questões para as quais o acompanhamento social individual fornece informações relevantes. Deverá ajudar o NLGPI a maximizar a utilização das informações recolhidas pelo instrumento de acompanhamento social e a informar sobre a necessidade de eventuais revisões desse instrumento.

Continuar a promover a utilização de uma matriz normalizada dirigida ao acompanhamento social individual

Para melhorar o acompanhamento e o planeamento dos serviços, é necessário que os municípios recolham informações mais completas sobre as crianças, que sejam coerentes entre os municípios. A matriz de acompanhamento social individual e os procedimentos utilizados pelos assistentes sociais e parceiros no Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) da linha de frente diferem entre os municípios. Em alguns municípios, parte da gestão de casos é consolidada em folhas de planificação comuns, ou matrizes, onde os trabalhadores podem inserir informações sobre os contextos das crianças, bem como detalhes sobre os tipos de apoios e prestações de que as crianças beneficiam no momento. Estas matrizes diferem de um município para outro. Por exemplo, algumas matrizes já incluem tópicos relacionados com atividades extracurriculares e/ou de bem-estar, enquanto outras não o fazem. Além disso, a estrutura global das matrizes é consideravelmente diferente.

A Coordenação Nacional propôs e divulgou uma matriz normalizada para o acompanhamento social, a fim de recolher informações abrangentes sobre as crianças carenciadas, coerentes em todos os municípios. A Coordenação Nacional envolveu os municípios com NLGPI. Esta matriz recolhe dados que contribuam para um perfil abrangente e coerente das crianças e dos jovens. Inclui perguntas para

identificar os obstáculos ao acesso aos serviços, em consonância com as orientações estabelecidas na Recomendação relativa à Garantia Europeia para a Infância. Deve ser dada atenção à necessidade de garantir que as perguntas da recolha de dados sejam tão claras quanto possível e facilmente compreendidas pelos assistentes sociais.

A matriz abrange áreas como a composição do agregado familiar, o acesso aos pagamentos de proteção social e a disponibilidade de serviços relacionados com o acolhimento de crianças, a educação, atividades extracurriculares, a nutrição, a saúde e a habitação, uma vez que estas áreas são pertinentes para a GPI. Uma matriz comum poderia dar um contributo importante para o desenvolvimento de um sistema nacional mais integrado. Este modelo foi revisto pelas Unidades Locais durante uma fase piloto no início de 2025. Com base no feedback recebido, foram feitos pequenos ajustes para melhor o alinhar com as necessidades locais. Paralelamente, foi preparado e divulgado um documento de FAQ (Perguntas Mais Frequentes) para abordar questões comuns. Este processo interativo contribuirá para aperfeiçoar o modelo, assegurando que este está bem adaptado às necessidades locais e que constitui um recurso sólido e prático para os municípios.

No futuro, A Coordenação Nacional poderia continuar a envidar esforços no sentido de colaborar com todos os 278 municípios para promover o modelo, dado que a decisão quanto às atividades sociais e à sua gestão é da competência municipal. Tendo em conta os condicionalismos em termos de tempo e de recursos, A Coordenação Nacional deve **envolver outras entidades, como a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), as Comunidades Intermunicipais (CIM) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)**, a fim de envolver os restantes municípios na adoção do modelo. Estas entidades estão **bem posicionadas para incentivar a coerência, a nível nacional, das abordagens de intervenção social, e poderiam facilitar a adoção generalizada do modelo normalizado.**

Validar junto dos NLGPI as informações recolhidas pela Matriz de Acompanhamento e Avaliação Diagnóstica social individual

Tal como referido na atividade anterior, A Coordenação Nacional implementou um exercício de recolha de dados em vários municípios com vista à identificação dos obstáculos com que as crianças carenciadas se deparam no acesso a serviços essenciais. Não há dúvida de que esta recolha de dados contribuirá, em grande medida, para colmatar as lacunas em matéria de dados. É muito importante que A Coordenação Nacional trabalhe em colaboração com os NLGPI a fim de obter as suas opiniões sobre a forma como esses dados refletem o que eles sabem sobre as necessidades da população local, com base noutras fontes de dados e nos conhecimentos profissionais e a nível local. A Coordenação Nacional só deve fornecer estes dados para produzir indicadores a nível nacional sobre o acesso das crianças aos serviços se os NLGPI estiverem confiantes de que estes dados refletem razoavelmente bem a situação das crianças carenciadas, a nível local.

A Coordenação Nacional deve envolver os NLGPI nos seguintes aspetos:

- **Representatividade destes dados:** É necessário determinar se os dados captam suficientemente bem a situação das crianças carenciadas. A recolha de dados baseia-se em famílias que se envolvem voluntariamente nos serviços sociais e não é equivalente ao desenvolvimento de indicadores a partir de uma amostra representativa. É possível que alguns grupos de crianças não sejam devidamente abrangidos pelos dados e que, subsequentemente, as suas necessidades e os principais problemas que as afetam sejam negligenciados ou não sejam devidamente tidos em conta.
- **Coerência das informações recolhidas:** É necessário determinar se a recolha de dados se baseia exatamente na mesma interpretação das perguntas da recolha de dados e na mesma compreensão das definições. A consistência das informações depende de os assistentes sociais

interpretarem as perguntas da recolha de dados da mesma forma e de terem um conhecimento semelhante dos apoios disponíveis para as famílias, a fim de determinarem de forma fiável as razões (entre as opções fornecidas) pelas quais as famílias não podem aceder aos apoios.

- **Todas as ações de formação devem apoiar a recolha de dados:** A Coordenação Nacional deve procurar obter informações junto dos NLGPI sobre a agilidade de utilização do instrumento de acompanhamento social individual por parte dos técnicos que o aplicam. A Coordenação Nacional deve utilizar esta informação para identificar formas de os parceiros integram o NLGPI poderem apoiar os técnicos a concluir a recolha de dados de forma coerente. Esta informação poderia também ser utilizada para informar futuras revisões do instrumento.

Considerar a viabilidade de desenvolvimento de um instrumento de comunicação digital

Para complementar o modelo e avançar para um sistema centralizado de gestão de dados que facilite o intercâmbio de informações entre os diferentes prestadores de serviços sociais e as administrações locais, poderia ser útil explorar a viabilidade de desenvolver um instrumento de comunicação digital, a médio e longo prazo. Os dados recolhidos através dos serviços de acompanhamento social local preencheriam automaticamente uma base de dados central, essencial para alimentar um sistema eficaz de acompanhamento bidirecional. O sistema STAR da Estónia constitui um bom exemplo para Portugal, em termos de desenvolvimento de um registo nacional de serviços e prestações sociais (Caixa 7).

A Coordenação Nacional teria de considerar a criação de parcerias com departamentos de Informação e Tecnologia do governo para desenvolver o sistema e a aplicação virtual para partilha automática de dados. Um passo fundamental neste ponto seria a necessidade de repensar o formato dos modelos, uma vez que um instrumento de acompanhamento social compatível com os sistemas locais seria a melhor abordagem para alimentar a base de dados central e promover a integração da informação. É também essencial rever os atuais regulamentos em matéria de proteção de dados para garantir o cumprimento das normas éticas e legais, incluindo o anonimato dos dados.

Os dados individuais uma vez centralizados, podem ser incorporados numa ferramenta de visualização. Tal permitiria à Coordenação Nacional acompanhar eficazmente a evolução das necessidades e dos desafios enfrentados pelas crianças e pelos jovens em Portugal, promovendo uma abordagem baseada em dados e partilhando igualmente os resultados com os municípios.

Caixa 7. Documentos e procedimentos normalizados na prestação de serviços sociais

Estónia: um sistema para implementar e monitorizar metodologias de gestão de casos

A plataforma STAR da Estónia (em estónio: *SotsiaalTeenuste AndmeRegister* – Registo de Dados dos Serviços Sociais) é uma plataforma centralizada para o intercâmbio de informações entre prestadores de serviços sociais e os governos locais. Criada em 2007 e plenamente implementada em 2010, a STAR foi desenvolvida pelo Ministério dos Assuntos Sociais tendo em vista apoiar a recolha de dados, a monitorização e a avaliação dos serviços de assistência social em toda a Estónia.

Uma das principais funções da STAR consiste em normalizar documentos e procedimentos no âmbito da prestação de serviços (por exemplo, referências, documentos de trabalho dos clientes, diretrizes de avaliação de serviços, planos de ação, formulários de supervisão), reunindo informações num único ficheiro eletrónico. Esta normalização é crucial porque, na Estónia, como em Portugal, as administrações locais são o primeiro ponto de contacto quando se trata de necessidades sociais e são responsáveis pela prestação de serviços. Como os municípios variam em dimensão, distribuição demográfica e disponibilidade de recursos, as estruturas e regras de governação local podem diferir. Apesar destas diferenças, os governos locais devem prestar assistência oportuna e flexível para

responder à evolução das necessidades dos indivíduos, melhorar a qualidade de vida e assegurar a igualdade de oportunidades para a participação na sociedade.

A gestão do apoio às crianças com deficiência constitui um exemplo concreto de como o sistema STAR apoia as autoridades locais, permitindo-lhes tomar medidas atempadas. Desde 2023, as administrações locais recebem automaticamente uma notificação sobre as crianças que exigem ou concluíram uma avaliação relativa a uma deficiência. Essas informações são automaticamente enviadas para o sistema STAR, que é atualizado a cada 24 horas. No prazo de 10 dias úteis após a receção da notificação, os assistentes sociais que trabalham no âmbito da proteção infantil devem entrar em contacto com os pais e oferecer assistência proativa.

O sistema STAR é também uma ferramenta para a monitorização do desempenho dos prestadores de serviços sociais. Proporcionou as condições prévias para estatísticas oficiais mais eficientes e de elevada qualidade, permitindo melhorias no tratamento dos casos de ação social. Um sistema nacional partilhado contribuiu igualmente para o desenvolvimento da terminologia, dos sistemas de classificação e dos processos de trabalho.

O sistema STAR é um projeto em curso. Exige uma maior adaptação em termos de transparência, funcionalidades e normalização dos dados. Muitos sistemas locais funcionam de forma independente e carecem de integração nas infraestruturas locais e nacionais. Muitas vezes, os especialistas precisam de procurar informações no sistema, já que nem todas as informações relevantes são automaticamente obtidas. Dado que todos os municípios já utilizam, de uma forma ou outra, o sistema STAR, a Estónia vê nessa utilização uma oportunidade para levar o sistema mais longe, no que toca ao apoio à prestação integrada de serviços e ao desenvolvimento de fluxos de informação intersetoriais (em matéria de saúde, social, habitação e trabalho).

A experiência da Estónia salienta os desafios em torno da normalização das informações recolhidas junto das administrações locais. As diferenças de terminologia e compreensão do que constitui uma criança carenciada podem influenciar diretamente a qualidade da informação recolhida e a capacidade dos governos nacionais de compilar e utilizar essa informação.

Fonte: Apresentação da Estónia no Terceiro Seminário Internacional de Apoio à Implementação da Garantia para a Infância em Portugal; (Medar e Puhm, 2010^[22]).

Recomendação 5: Simplificar a estrutura do Plano de Ação Nacional da GPI

Esta recomendação consiste na apresentação da forma como o PAGPI pode ser simplificado, a fim de proporcionar uma base mais clara para a monitorização. Sugere-se que A Coordenação Nacional tenha em conta esta recomendação, visto ser relevante, para uma renovação do PAGPI e para a preparação do relatório bienal da GPI.

Motivação

A análise da OCDE concluiu que o PAGPI segue uma estrutura hierárquica e conexa que visa assemelhar-se à de um quadro de resultados. No entanto, a sua estrutura é demasiado complexa e não articula de forma suficientemente clara a lógica das políticas. A estrutura do PAGPI deve seguir uma sequência articulada e causal de componentes em que cada componente contribui para a próximo. **A simplificação da estrutura do PAGPI** é necessária para torná-lo mais compreensível para todas as partes interessadas e para proporcionar uma base mais clara para a monitorização da GPI, em especial a nível local (Caixa 8).

Caixa 8. Explicação das componentes do Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância (PAGPI)

As metas representam os objetivos gerais da GPI. Captam o impacto transversal e combinado de todos os pilares do PAGPI.

Os pilares são as principais áreas de intervenção. Concentram-se em áreas de intervenção abrangentes que abordam diferentes aspetos da prevenção e atenuação da pobreza e das desvantagens intergeracionais.

Os objetivos estratégicos agrupam os objetivos operacionais. Os objetivos estratégicos centram-se na melhoria da qualidade, do acesso e da igualdade numa série de domínios de políticas. Os objetivos estratégicos definem os resultados das políticas e dependem da execução dos objetivos operacionais.

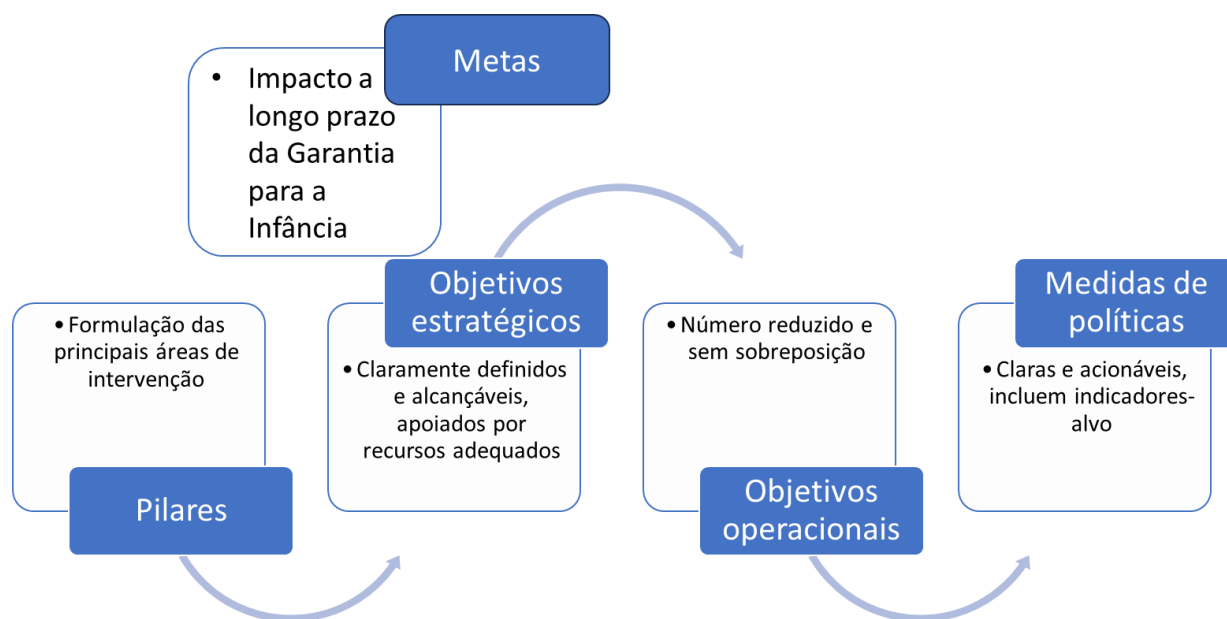
Os objetivos operacionais proporcionam uma ponte entre os objetivos estratégicos e outras componentes do PAGPI. Os objetivos operacionais indicam resultados concretos e desejáveis em domínios de intervenção bem delimitados.

As medidas de políticas são as ações empreendidas para implementar uma política desejada. As medidas de políticas contribuem para a realização dos objetivos estratégicos.

Figura 4 fornece uma visão geral de alto nível de uma estrutura simplificada para o PAGPI. As metas agora estão fora do esquema principal e representam os resultados gerais ou impactos de nível superior

do PAGPI. Todas as outras componentes se situam numa sequência linear, começando com os pilares e terminando com as medidas de políticas. Foram feitos ajustes para clarificar o conteúdo e a incidência de todas as componentes. Em suma, a figura mostra que a GPI atingirá as suas metas através dos seus pilares de ação em matéria de políticas, que se dividem em objetivos estratégicos claramente definidos e operacionalizados através de um menor número de objetivos operacionais e conjuntos de medidas de políticas.

Figura 4. Visualização do Plano de Ação da GPI simplificado



Nota: Gráfico próprio do autor.

Reduzir o número total de metas e recentrar a atenção no impacto global da GPI

O PAGPI contém atualmente 35 metas que se enquadram nos objetivos estratégicos e estão em paralelo com os objetivos operacionais e os indicadores de monitorização. Recomenda-se a redução do número total de metas para um máximo de cinco e a reformulação do seu conteúdo quanto aos resultados transversais e a longo prazo da implementação bem-sucedida da Garantia para a Infância.

As metas não devem referir-se a ações em matéria de políticas, devendo, em vez disso, incluir os objetivos da GPI global. A reformulação das metas para os objetivos gerais da GPI refletiria o impacto transversal e combinado de todos os pilares do PAGPI. No PAGPI, as metas não se encontram formuladas de forma consistente. Por exemplo, algumas metas são enquadradas como ações em matéria de políticas, enquanto outras contêm os resultados da implementação de políticas, variando entre realizações, resultados e impacto. O conteúdo das metas sobreposição-se frequentemente aos objetivos operacionais e aos indicadores de monitorização.

O alargamento do âmbito das metas significaria a redução do seu número, idealmente não superior a cinco. A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) é um bom exemplo em que as metas não só são em menor número como também não se sobrepõem a outros componentes. A ENCP tem apenas cinco metas e não se enquadram no âmbito do quadro. Com efeito, A Coordenação Nacional poderia considerar a adoção de duas das metas da ENCP no PAGPI, especificamente as metas centradas na

redução da pobreza infantil e da privação material: (M2) Reduzir para metade a pobreza monetária entre as crianças; e (M3) Aproximar o indicador de privação material infantil da média europeia.

Reformular a descrição dos pilares de forma mais concisa e clara.

O PAGPI identifica e estrutura as suas principais intervenções no âmbito de quatro pilares, que se concentram em domínios de políticas gerais e que abordam diferentes aspetos da prevenção e atenuação da pobreza e da desvantagem intergeracional.

Os pilares devem ser descritos de forma concisa, mas suficientemente explícita para que as partes interessadas compreendam facilmente o seu âmbito e as suas implicações. Por exemplo, o Pilar III é designado por «Serviços de qualidade» e consolida objetivos destinados a melhorar a qualidade e a acessibilidade dos serviços para crianças e jovens. A redação do pilar omite a ênfase na acessibilidade dos serviços. O Pilar I designa-se «Emprego, qualificações e competências» e aborda a integração das pessoas com filhos no mercado de trabalho. Embora a ênfase do pilar nos progenitores seja de leitura intuitiva, a inclusão da palavra «pais» nesta descrição tornaria a questão mais clara. O Pilar II designa-se «Proteção social e Ação social» e, do mesmo modo, a sua tónica é intuitiva, mas poderia considerar-se a possibilidade de acrescentar «para combater a pobreza infantil e a exclusão social».

Definir objetivos estratégicos que possam ser atingidos e apoiados por mecanismos e recursos adequados

O PAGPI divide os seus quatro pilares em 12 objetivos estratégicos, que estabelecem uma ligação entre as áreas de intervenção integradas em cada um dos pilares e uma série de objetivos operacionais, medidas de políticas, objetivos e indicadores mais restritos. Seguindo a lógica da cadeia de resultados, os objetivos estratégicos formulam os resultados das políticas e dependem da execução dos objetivos operacionais.

A análise da OCDE concluiu que os objetivos estratégicos são, em geral, claramente definidos e centrados na melhoria da qualidade, do acesso e da igualdade em vários domínios de intervenção. No entanto, o PAGPI nem sempre deixa suficientemente clara a existência de mecanismos e recursos adequados para produzir os resultados de políticas pretendidos. Por exemplo, o Objetivo Estratégico 1 consiste em promover a integração no mercado de trabalho e valorizar os salários, o que combina dois resultados distintos. Ambos os resultados são excessivamente amplos, ultrapassando o âmbito da Garantia Europeia para a Infância. É certo que o emprego e os rendimentos dos pais são fatores essenciais da pobreza e da desvantagem infantil, mas a GPI não foi concebida para influenciar estes fatores. Por outro lado, os objetivos estratégicos no âmbito do pilar relativo aos serviços estão claramente definidos e contêm ações concretas realisticamente alcançáveis e relacionadas com a Recomendação sobre a GPI.

Reduzir o número de objetivos operacionais e alargar o seu âmbito

O PAGPI tem 61 objetivos operacionais, que funcionam como uma média de cinco objetivos operacionais para cada um dos 12 objetivos estratégicos. A análise da OCDE concluiu que este número é demasiado elevado, uma vez que dificulta a operacionalização e a monitorização do PAGPI. Por conseguinte, recomenda-se **reduzir o número** de objetivos operacionais para um máximo de dois ou três por objetivo estratégico.

O papel dos objetivos operacionais é proporcionar uma **ponte eficaz** entre os objetivos estratégicos e outras componentes do PAGPI. Atualmente, cerca de 80 % dos objetivos operacionais têm uma única medida de apoio. A atribuição de uma única medida de políticas a cada objetivo operacional ignora as sinergias e complementaridades das medidas de políticas. Por conseguinte, para tornar o PAGPI mais interligado e interativo, as **medidas de políticas** complementares **devem ser agrupadas** num único

objetivo operacional. O agrupamento de medidas de políticas complementares contribuiria igualmente para simplificar a visualização do PAGPI.

Os objetivos operacionais **devem indicar resultados concretos e desejáveis em domínios de políticas bem delimitados**. A análise da OCDE concluiu que os objetivos operacionais se repetem frequentemente e se sobrepõem a metas e medidas de políticas. Há margem para **fundir vários objetivos operacionais** devido à sua semelhança e **alargar o seu âmbito de aplicação** para abranger um conjunto mais vasto de resultados do que o atualmente articulado. A definição de objetivos específicos distintos e claros no âmbito de cada objetivo estratégico proporcionaria uma estrutura mais clara para as medidas de políticas e para os indicadores. Existem várias opções para fundir objetivos operacionais semelhantes em objetivos únicos. Por exemplo, os Objetivos Operacionais 29, 30 e 40 abordam o acesso aos cuidados de saúde primários.

Existe aqui uma margem para **alargar o âmbito** dos objetivos operacionais, o que poderia ser feito mediante a identificação de interações estreitas entre os objetivos operacionais e as respetivas medidas de políticas de acompanhamento. Por exemplo, os objetivos operacionais para combater a escassez alimentar têm uma medida política de distribuição de um cabaz alimentar equilibrado. Esta medida política contribui claramente para os dois outros objetivos operacionais que visam a promoção de uma alimentação saudável e a promoção de uma alimentação saudável nas escolas. Em conjunto, estes três objetivos operacionais propõem um pacote de políticas para abordar uma questão comum (ou seja, o acesso a uma nutrição saudável) e gerar benefícios que vão além dos resultados de saúde mais vastos. O agrupamento de objetivos operacionais estreitamente ligados teria a vantagem de simplificar a visualização do PAGPI e reduzir a sua complexidade.

O exemplo que se segue demonstra uma abordagem para **reduzir o número de objetivos operacionais**. O exemplo centra-se no Objetivo Estratégico 5, que diz respeito ao acesso à educação e aos cuidados na primeira infância.

Exemplo

No PAGPI, o Objetivo Estratégico 5 «Garantir o acesso a respostas de primeira infância de qualidade» está dividido em três objetivos operacionais que abrangem separadamente a cobertura, o acesso gratuito e a qualidade. Estes três objetivos operacionais dividem parte da recomendação principal da GPI sobre a garantia de acesso efetivo e gratuito das crianças carenciadas a serviços de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade em três objetivos distintos, quando um objetivo integrado poderia ser suficiente. Com efeito, nenhum destes objetivos operacionais se refere a crianças carenciadas. Além disso, os objetivos operacionais não refletem o facto de o objetivo estratégico correspondente estar relacionado com dois tipos diferentes de serviços destinados a dois grupos etários diferentes: ou seja, o acolhimento de crianças dos 0 aos 2 anos e o ensino pré-escolar para crianças dos 3 aos 6 anos.

Sugere-se que estes três objetivos operacionais poderiam ser substituídos por dois novos objetivos operacionais que integrem as principais recomendações da UE e estabeleçam uma distinção entre serviços de acolhimento de crianças e serviços de educação pré-escolar (Tabela 9).

Tabela 9. Objetivos operacionais recomendados para garantir um acesso efetivo e gratuito à educação e aos cuidados na primeira infância

Atual	Recomendado
O11. Aumentar a taxa de cobertura das respostas sociais dirigidas à primeira infância	Garantir o acesso efetivo e gratuito a estruturas de acolhimento de elevada qualidade para crianças carenciadas com menos de três anos de idade
O12. Garantir a gratuidade da frequência das crianças nas creches abrangidas pelo regime de cooperação	Garantir o acesso efetivo e gratuito a uma educação pré-escolar de elevada qualidade para as crianças carenciadas dos 3 aos 6 anos de idade
O13. Potenciar os níveis de qualidade das respostas de primeira infância	

Nota: Elaborado pela OCDE com base nas informações disponíveis no Plano Nacional da Garantia para a Infância (PAGPI) 2022-2030. O quadro apresenta exemplos de medidas de políticas e as razões para melhorar a sua articulação.

Fonte: (MTSSS, 2023^[20]), Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância 2022-2030.

Tornar as medidas de políticas mais claras e acionáveis

O PAGPI deve fornecer informações claras sobre as medidas de políticas, e estas medidas devem ser suficientes para concretizar a ambição da GPI. A análise da OCDE identificou uma série de medidas de políticas que precisam de ser articuladas de forma mais clara e deixou claro quais são as intervenções e os resultados esperados para a população-alvo.

Tabela 10. Exemplos de medidas de políticas que devem ser mais claramente articuladas

Medida	Problema identificado
M3. Valorização dos salários e dos jovens no mercado de trabalho	Inclui duas realizações diferentes: salários mais elevados e maior participação dos jovens.
M4. Reforço do regime de licenças de parentalidade num quadro de promoção da igualdade entre mulheres e homens, promoção da melhoria da gestão dos tempos de trabalho e combate à precariedade	Existem várias realizações relacionadas com esta medida. A monitorização beneficiará de uma maior clareza acerca da realização desejada.
M29. Reforço da capacidade de resposta das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva	Não identifica um resultado específico para esclarecer o que significa a palavra «reforço».
M36. Reforço da resposta de internamento pediátrico	Não identifica um resultado específico para esclarecer o que significa a palavra «reforço».
M23. Promoção do acesso universal a atividades extracurriculares, à componente de apoio à família e às atividades de animação, a atividades de ocupação de tempos livres e de férias	Parece mais um resultado do que uma realização imediata.

Nota: Elaborado pela OCDE com base nas informações disponíveis no Plano Nacional da Garantia para a Infância (PAGPI) 2022-2030. O quadro apresenta exemplos de medidas de políticas e as razões para melhorar a sua articulação.

Fonte: (MTSSS, 2023^[20]), Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância 2022-2030.

As medidas de políticas devem ser articuladas de uma forma concreta, em que os resultados esperados sejam claramente definidos. A definição do resultado do interesse é primordial, uma vez que as medidas de políticas individuais podem gerar mais do que um resultado e nem todos os resultados serão relevantes para alcançar a ambição da GPI. Idealmente, as medidas de políticas devem estar ligadas a realizações quantificáveis ou mensuráveis, a fim de permitir uma avaliação tangível dos progressos realizados através de alguns indicadores de realizações.

No PAGPI, as medidas de políticas contribuem para a realização dos objetivos estratégicos; por conseguinte, as medidas políticas devem estar ligadas ao objetivo estratégico correto. Por outras palavras, as medidas de políticas estão ligadas aos objetivos estratégicos para os quais o seu resultado é mais importante e é de esperar que contribuam de forma positiva para a realização da GPI.

A entidade responsável pela execução de cada medida política deve ser claramente indicada. Embora o PAGPI identifique a área de governo responsável por cada medida, seria ainda melhor se a entidade exata fosse especificada. Assegurar que as responsabilidades pela execução das medidas sejam claramente atribuídas promoverá a responsabilização e contribuirá para a monitorização ao longo do tempo.

Termos como «reforçar», «melhorar» ou «promover» devem ser usados com cautela. Embora estes termos sejam comuns em documentos de políticas e usados para indicar que se procura obter progressos, podem criar ambiguidade. A fim de clarificar os progressos reais pretendidos, o indicador de resultados associado deve ser tão informativo quanto possível. Por exemplo, a medida política 36 «Reforço da resposta de internamento pediátrico» não fornece qualquer informação sobre o resultado real procurado. Tal poderia ser retificado com um indicador de resultados que especifique um resultado quantificável.

Bibliografia

- ARACY (2021), *A quick guide to establishing a Community of Practice*, [19]
<https://www.aracy.org.au/resources/a-quick-guide-to-establishing-a-community-of-practice/>.
- ARPDC (2016), «Creating Communities of Practice», *Alberta Regional Professional Development Consortia*, <https://www.communityofpractice.ca/> (consultado em 19 de fevereiro de 2025). [18]
- Conselho da União Europeia (2021), «Recomendação do Conselho relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância», <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9106-2021-INIT/pt/pdf>. [2]
- Davie, P. (2024), *Thinking about your local population needs: A Guide to doing a population needs assessment for Family Hubs*, Foundations. [21]
- DCEDIY (2020), “<https://whatworks.gov.ie/>”, *What Works: Sharing Knowledge, Improving Children’s Futures*, <https://whatworks.gov.ie/> (consultado em 29 de janeiro de 2025). [10]
- Dirwan, G. e O. Thévenon (2023), «Integrated policy making for child well-being: Common approaches and challenges ahead», *OECD Papers on Well-being and Inequalities*, N.º 16, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a5202af-en>. [4]
- Governo de Itália (2025), *Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l’Infanzia e l’Adolescenza*, <https://www.minori.gov.it/it>. [7]
- Governo de Espanha (2021), *Infancia en Datos*, <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/infancia-en-datos/datos-indicadores.htm> (consultado em 29 de janeiro de 2025). [8]
- Governo de Espanha (2021), *Observatorio de la Infancia*, <https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/> (consultado em 29 de janeiro de 2025). [9]
- Guio, A. (2020), *Feasibility study for a child guarantee: final report*, Comissão Europeia, [23]

Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão.

- Medar, M. e E. Puhm (2010), «Achieving excellence in social service provision», [22]
http://www.peerreview-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/achieving-excellence-in-social-serviceprovision/estonia_ro10/.
- Ministry of Youth and Children (2024), *Sectorial Conference on Childhood and Adolescence*, [6]
<https://www.juventudeinfancia.gob.es/en/childhood/conferencia-sectorial-infancia-y-adolescencia> (consultado em 14 de janeiro de 2025).
- MTSSS (2023), *Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância 2022-2030*. [20]
- MTSSS (2024), *Coordenação Nacional da Garantia para a Infância em Portugal: Relatório Bienal*, Coordenação Nacional da Garantia para a Infância, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. [1]
- National Child and Family Hubs Network (2024), *Child and Family Hubs Framework*, [11]
<https://www.childandfamilyhubs.org.au/media/se5fgiwp/final-child-and-family-hubs-framework-document-1-background-purposes-underpinning-and-principles.pdf>.
- NSCSW (n.d.), *Communities of Practice*, <https://nscsw.org/exploring-communities-of-practice/> [17]
 (consultado em 18 de abril de 2025).
- OCDE (2025), *Supporting Portugal's Implementation of the European Child Guarantee: Governance, Monitoring, and Data Development*. [3]
- OCDE (2024), *Together for Children and Young People in Ireland: Towards a New Governance Framework*, OECD Public Governance Reviews (Análises da governação pública da OCDE), Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/12f4dfb2-en>. [5]
- OCDE (2024), *Valuing and Sharing Local Knowledge and Capacity: Practical approaches for enabling locally led development co-operation*, [12]
<https://one.oecd.org/document/DCE%282024%2928/en/pdf>.
- OMSSA (2022), *Children's Services Network - Terms of Reference*, [14]
<https://www.omssa.com/networks.php> (consultado em 17 de janeiro de 2025).
- OMSSA (n.d.), *About OMSSA*, <https://www.omssa.com/about.php> (consultado em 20 de janeiro de 2025). [15]
- Scottish Government (2022), *Improving outcomes for children, young people and families: review of Children's Services Plans and strategic engagement activity*, [13]
<https://www.gov.scot/publications/improving-outcomes-children-young-people-families-review-childrens-services-plans-2020-2023-strategic-engagement-activity/pages/4/>.
- Wenger, E. (1998), *Communities of Practice*, Cambridge University Press, [16]
<https://doi.org/10.1017/cbo9780511803932>.