

Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Infantil – O contributo da participação das crianças

João Zenha Martins, Odete Severino Soares, Maria Ana Carneiro

NOVA School of Law/Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa (adiante NSL)

Sumário executivo

O Cascais Decide produziu um diagnóstico participativo da pobreza infantil no concelho de Cascais, com escuta direta de crianças, famílias e profissionais. A evidência preliminar mostra uma pobreza simultaneamente material e relacional, com convergências robustas na alimentação, na habitação, no transporte e isolamento, na saúde mental infantojuvenil e num défice transversal de escuta. Dada voz, as crianças identificaram problemas, propuseram soluções e priorizaram-nas, acrescentando uma leitura que os indicadores, por si só, não permitem. Do diagnóstico resultam recomendações concretas e aplicáveis para a Garantia para a Infância em Cascais e um modelo replicável para outros municípios. Os resultados são preliminares até à validação com crianças.

Recomendações

- Apoio alimentar sem estigma;
- Resposta à sobrelotação habitacional;
- Transporte reforçado e serviços de proximidade também fora dos bairros;
- Saúde mental infantojuvenil célere;
- Articulação entre serviços;
- Escuta permanente da criança e da família;
- Escola com regras coconstruídas e alternativas dos 14 aos 18;
- Abordagem baseada nos direitos da criança em todas as políticas locais.

Destinatário(s) do policy brief

Nível local: Câmara Municipal de Cascais - Divisão de Promoção da Infância (DPIN) e unidades de ação social e Rede Social (DAPS, DRES, DINT, UPDT) -, Núcleo Local da Garantia para a Infância, CLAS/Rede Social de Cascais, agrupamentos de escolas e parceiros locais (saúde, IPSS, projetos comunitários). Nível nacional: PLANAPP, CNPDPCJ, MTSSS/ISS e estruturas nacionais da Garantia para a Infância. Comunidade científica, em Portugal e internacionalmente: centros de investigação e universidades dedicados aos direitos das crianças e à pobreza infantil, e organismos de ciência para as políticas públicas que ligam a investigação à decisão baseada na evidência, como o PLANAPP e congéneres europeus (por exemplo, o JRC da Comissão Europeia). E, através de versões adaptadas de devolução, as próprias crianças, famílias e profissionais que construíram este diagnóstico.



Introdução e Enquadramento do Problema

A pobreza infantil é um dos problemas sociais mais persistentes em Portugal. Os instrumentos de medição disponíveis - essenciais para dimensionar o fenómeno - não captam a forma como a pobreza é vivida pelas crianças: os momentos em que se agrava, os lugares onde se manifesta, a vergonha e a ansiedade que produz, e as barreiras concretas no acesso às respostas públicas. Ao nível municipal, onde se desenham as políticas de proximidade, falta conhecimento qualitativo localizado e falta, sobretudo, a voz das crianças nos diagnósticos que fundamentam a decisão.

Em 2024, a taxa de risco de pobreza das crianças (menores de 18 anos) foi de 17,6% em Portugal (INE/ICOR). Em Cascais, embora não exista uma taxa municipal oficial, diversos indicadores permitem identificar a dimensão e a distribuição territorial do problema: a Ação Social Escolar abrange 25,7% dos alunos (5.064 de 19.720), com fortes assimetrias entre

freguesias - 51,9% de alunos com escalão em Alcibideche, face a 12,8% em S. João do Estoril (DPIN/CMC); o concelho conta 2.945 beneficiários de RSI e 13.997 de abono de família (PORDATA/ISS, 2025); num estudo municipal recente sobre privação material, 87% das pessoas inquiridas encontravam-se em privação material severa (CESIS, 2025); e, na habitação, o índice de lotação dos Censos 2021 (12,7% de alojamentos sobrelotados a nível nacional) oferece um proxy extraível para o concelho. Faltava, ainda assim, o conhecimento qualitativo localizado e, sobretudo, a voz das crianças - que o Cascais Decide veio produzir.

O Cascais Decide responde a esta dupla lacuna: produz um diagnóstico participado das carências associadas à pobreza infantil no concelho, integrando de forma sistemática a perspetiva das próprias crianças, e traduz essa evidência em recomendações claras, aplicáveis e territorialmente adequadas.

Análise e Principais Resultados

O estudo, de natureza qualitativa, participativa e exploratória, foi conduzido pela NOVA School of Law (coordenação científica), com trabalho de campo da DYPALL Network e mediação institucional da Câmara Municipal de Cascais - conduzida pela Divisão de Promoção da Infância (DPIN), com contributos das unidades municipais de ação social e da Rede Social (DAPS, DRES, DINT e UPDT) -, no quadro da Garantia para a Infância. Articulou análise de indicadores de contexto, entrevistas a famílias e a profissionais, grupos focais com profissionais, e grupos focais exploratórios e oficinas de Design Thinking com crianças e jovens (8-10 e 11-14 anos), seguidos de análise temática e triangulação a três vozes (crianças, famílias e profissionais). As crianças não se limitaram a responder a perguntas dos adultos: identificaram os problemas, propuseram soluções e priorizaram-nas por votação, com influência real no conteúdo do diagnóstico, em conformidade com o artigo 12.º da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas (1989). O estudo cumpriu o parecer da Comissão de Ética IHMT-ITQB-NSL, com consentimento e assentimento informados (dos representantes legais e das

próprias crianças, respetivamente) e separação total entre dados identificativos (DYPALL) e dados de análise (NOVA).

A evidência preliminar aponta para uma pobreza infantil simultaneamente material e relacional. Na alimentação, a ausência de pequeno-almoço e de lanche é relatada com naturalidade e a refeição escolar funciona como base nutricional; o constrangimento em falar de fome é um ponto interpretativo central, revelando por que razão os indicadores subestimam a privação - numa oficina, uma criança escreveu «quando tenho fome» e preferiu não mostrar o papel. Na habitação, sobressaem a sobrelotação, os despejos com crianças e as rendas de mercado inacessíveis. No acesso a serviços, a falha entre a resposta que existe e a que chega às famílias é uma das convergências mais robustas, e a saúde mental infantojuvenil surge como uma crise com resposta pública insuficiente.

«já há apoio alimentar e mesmo assim há fome» - criança

«há famílias que trabalham, têm o ordenado mínimo, e a renda ultrapassa o ordenado mínimo» - profissional

Dada voz, as crianças trouxeram para primeiro plano, a par das dimensões materiais, as dimensões relacionais - ser tratado com justiça, ser ouvido, ter regras explicadas, sentir-se seguro, dispor de espaços e de mobilidade. A escola é o principal ponto de fricção entre as vozes.

A triangulação entre crianças, famílias e profissionais revela convergências robustas, sustentadas pelas três vozes (Figura 1). Igualmente transversal, e sublinhado pelos próprios profissionais, é o défice de escuta a

todos os níveis: as crianças sentem que a sua opinião não chega a quem decide (na escola, nos serviços, na autarquia); as famílias relatam pedidos que ficam sem resposta; e os próprios profissionais sentem que o seu conhecimento do terreno não é tido em conta na decisão. Emerge, assim, a necessidade de uma escuta com consequência - que as recomendações retomam -, na linha do modelo de Lundy (2007): dar voz não basta; é preciso assegurar às crianças um espaço seguro para se expressarem, uma audiência que efetivamente as ouça e influência real - a sua opinião ser tida em conta na decisão e ser-lhes devolvido o que mudou. É o resultado mais estrutural do diagnóstico.

Convergência das três vozes

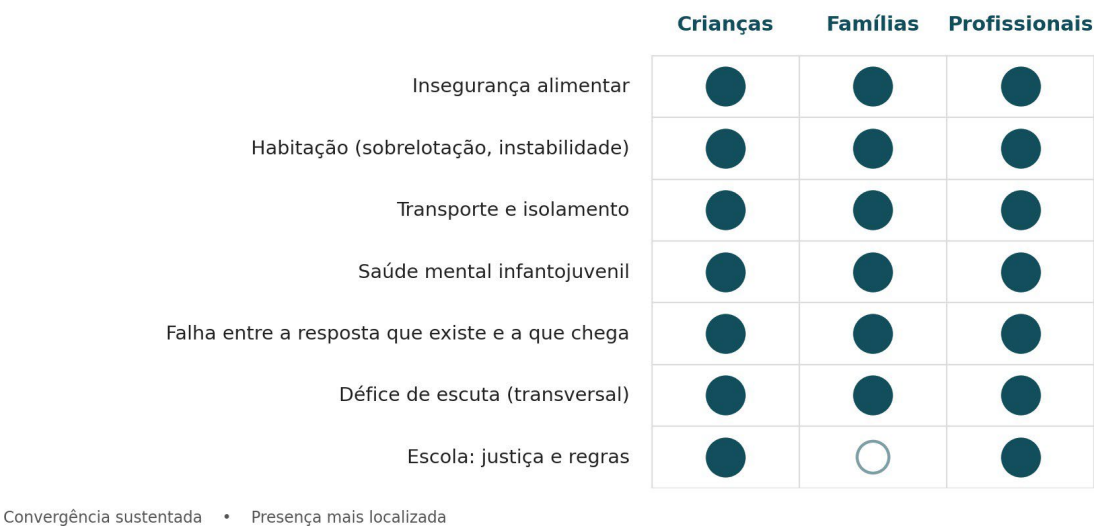


Figura 1 - Convergência das três vozes: áreas de evidência mais robusta.

Fonte: Cascais Decide, triangulação da análise qualitativa (2026).

Na fase de priorização, as crianças percorreram o ciclo completo - identificar,

propor e priorizar - e definiram, elas próprias, o destinatário de cada proposta (Figura 2).

Prioridades identificadas pelas crianças

Propostas mais votadas nas oficinas, com destinatário identificado pelas próprias crianças

- 1 Mais autocarros e reposição de rotas no bairro
- 2 Rever as regras dos espaços juvenis, com os jovens
- 3 Entrada escolar às 9h, mantendo a hora de saída
- 4 Casa de banho pública com limpeza
- 5 Requalificar o parque: zonas por idade e bebedouros
- 6 Passe desmaterializado (por exemplo, via telemóvel)
- = Campo de jogos empatada
- = Resposta ao assédio de rua a raparigas empatada

As propostas assinaladas ficaram empatadas na votação, ao nível das prioridades de espaço; o desempate ocorrerá na validação com crianças.

Figura 2 – Prioridades identificadas pelas crianças nas oficinas.

Fonte: Cascais Decide, oficinas de Design Thinking com crianças (2026).

Opções de Política Pública e Recomendações

As recomendações resultam de uma cadeia contínua, que parte da evidência recolhida, a organiza em temas, traduz os temas em prioridades e as submete a validação. Foram levadas onze recomendações candidatas à

validação institucional com profissionais; são preliminares até à validação com crianças. Organizam-se pelas dimensões da Garantia para a Infância:

Recomendação	Concretização em Cascais
Apoio alimentar: dignificar e desestigmatizar	substituir progressivamente o cabaz por cartão, criar alternativas para quem não quer dar a cara na fila e associar refeições aos espaços de férias.
Habitação: proteger as crianças	evitar despejos com crianças e responder à sobrelotação, criando soluções antes de fiscalizar o arrendamento informal.
Transporte e mobilidade	reforçar rotas, horários e paragens com abrigo nas zonas limítrofes; acolher a proposta das crianças de um passe desmaterializado.



Serviços de proximidade com rosto	as respostas socioeducativas (ludotecas, espaços para jovens) concentram-se dentro dos bairros sinalizados, o que limita a circulação das crianças; abrir equipamentos também fora desses bairros, com mistura de públicos, para favorecer a
--	--

A priorização por impacto e viabilidade e a hierarquia final de prioridades fecham após a validação com crianças.

Conclusão

A evidência preliminar demonstra que a escuta direta de crianças, famílias e profissionais produz conhecimento que os indicadores agregados não captam - designadamente a sub-reportação da privação por vergonha e a centralidade das dimensões relacionais. As áreas de convergência robusta - alimentação, habitação, transporte, saúde mental e um défice transversal de escuta - oferecem uma base sólida para o ajustamento das respostas locais e para a programação da Garantia para a Infância no território.

Para o nível nacional, o Cascais Decide constitui um modelo replicável de diagnóstico participativo municipal, com salvaguardas éticas testadas e instrumentos documentados, adaptável a outros concelhos. A hierarquia final de prioridades e as conclusões definitivas fecham após a validação com crianças e a conclusão da priorização com os profissionais. Em coerência com o desenho participativo, será produzida uma versão deste diagnóstico adaptada para crianças, a devolver aos participantes.

Referências

Alves, N. & Manteu, C. (2025). A transmissão intergeracional da pobreza e da privação material e social em Portugal. Banco de Portugal.

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77-101.

Brown, T. & Wyatt, J. (2010). Design Thinking for Social Innovation. Stanford Social Innovation Review, 8(1), 30-35.

Cardoso, A., Perista, H., Carrilho, P. & Perista, P. (2025). Estudo e Avaliação de Impacto dos Recursos de Apoio na Área da Privação Material no Concelho de Cascais. CESIS, para a Câmara Municipal de Cascais.

Chase, E. & Bantebya-Kyomuhendo, G. (2014). Poverty and Shame: Global Experiences. Oxford University Press.

Comissão Europeia (2021). Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho que estabelece uma Garantia Europeia para a Infância.

Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2009). Comentário Geral n.º 12: o direito da criança a ser ouvida (CRC/C/GC/12).

Câmara Municipal de Cascais (2024). Diagnóstico Social | Cascais 2024 - Caderno I: Contextualização e Enquadramento Demográfico.

Eurochild (2023). Poverty takes away the right to childhood. Bruxelas: Eurochild.

Hart, R. A. (1992). Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF Innocenti.

INE (2025). Rendimento e Condições de Vida (ICOR) - destaque 2025. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Lansdown, G. (2018). Conceptual Framework for Measuring Outcomes of Adolescent Participation. UNICEF.

Lundy, L. (2007). Voice is not enough: conceptualising Article 12 of the UNCRC. British Educational Research Journal, 33(6), 927-942.

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2022). Plano de Ação para a Garantia para a Infância 2022-2030.

Lisboa.

Montreuil, M. et al. (2021). Participatory research with children and young people: ethics. International Journal of Qualitative Methods, 20.

Nações Unidas (1989). Convenção sobre os Direitos da Criança.

OCDE (2025). Building Brighter Futures: Implementing the European Child Guarantee in Portugal. Paris: OECD. Percy-Smith, B. & Thomas, N. (2010). A Handbook of Children and Young People's Participation. Routledge.

Ridge, T. (2002). Childhood Poverty and Social Exclusion. Bristol: Policy Press.

van Manen, M. (1990). Researching Lived Experience. Albany: State University of New York Press.

Walker, R. (2014). The Shame of Poverty. Oxford: Oxford University Press.

Weiss, C. H. (1995). Nothing as Practical as Good Theory. Washington: Aspen Institute

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Martins, J. Z., Soares, O. S., & Carneiro, M. A. (2026). *Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Infantil – O contributo da participação das crianças*. S4P-25 Policy Brief 8032/2025. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2025 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/26: Pobreza Infantil em Portugal – Diagnóstico e Estratégias de Intervenção na proximidade.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.