



## Estratégia Europa 2020 Ponto de Situação das Metas em Portugal

### Reação da EAPN Portugal

Maio 2013

## INTRODUÇÃO

O presente documento apresenta a reação da EAPN Portugal ao relatório enviado pelo Governo Nacional à Comissão Europeia em abril último e que procura avaliar as metas nacionais relativamente à Estratégia 2020.

Portugal, sendo um país intervencionado pela Troika encontra-se numa situação específica uma vez que tem que cumprir o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, que se iniciou em maio de 2011, e encontra-se dispensado de apresentar a avaliação da implementação da Estratégia 2020. Consideramos, assim, que o relatório sobre o ponto de situação das metas em Portugal tem uma importância acrescida uma vez que se espera que contribua para um melhor conhecimento da situação nacional face às metas estabelecidas, e, deste modo, para uma maior transparência neste processo. No entanto, somos da opinião de que a forma genérica de como os dados são apresentados, não permite conhecer a realidade na sua especificidade e, conseqüentemente não favorece uma leitura clara e real da situação nacional em termos económicos e sociais. Neste sentido, a imagem que se tem da pobreza e da exclusão social no país permanece distorcida, o que tem necessariamente conseqüências na definição das políticas e medidas dirigidas a esta problemática.

A EAPN Portugal apresenta de seguida uma reflexão dos dados apresentados no documento “Ponto de Situação das Metas em Portugal”, tendo por base outros documentos oficiais e fontes nacionais que refletem um país com sérios riscos no cumprimento das metas da Estratégia 2020 e a necessitar de assumir novos compromissos que visem uma maior coesão social.

---

#### EAPN Portugal

Rua de Costa Cabral, 2368 | 4200-218 Porto

Tel. 225 420 800 | Fax. 225 403 250 | e-mail: geral@eapn.pt

www.eapn.pt

## 1. OBJETIVO DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES

---

Portugal enfrenta atualmente uma previsão de cenário macroeconómico caracterizada por um aprofundamento da recessão económica atualmente em curso e, simultaneamente, um agravamento do fenómeno do desemprego. O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) de 2013 evidencia a este nível uma previsão de contração do PIB de 2,3% e uma evolução prevista do desemprego que o situa acima dos 18%. Refira-se ainda que as previsões em questão sucedem a um longo contínuo de previsões negativas anteriores as quais são, por seu turno, sucessivamente revistas em baixa (como é o caso recente das previsões da OCDE, que reveem em baixa as previsões do DEO). Neste contexto, é difícil de imaginar que os impactos deste cenário não se revelem profundamente negativos, no que respeita ao combate à pobreza e às desigualdades.

Embora o documento refira que se pretende criar uma “repartição de rendimentos mais equilibrada, por via de transferências sociais e impostos”, o que de facto observamos é um nivelamento do rendimento para baixo, fruto de medidas de consolidação orçamental que evidenciam um impacto desigual, penalizando fortemente as famílias mais desfavorecidas e contribuindo assim para aumentar uma desigualdade que, já anteriormente (no período pré-crise), constituía um dos principais traços negativos do país.

Os impactos da atual crise sobre os rendimentos provocaram uma quebra que se refletiu na diminuição do limiar de pobreza em Portugal em 2010 (para 421€), o que contribuiu para diminuir estatisticamente o número de pessoas em situação de pobreza<sup>1</sup> mas não permite concluir que a expressão do fenómeno se tenha reduzido. Em nossa opinião, o cenário de diminuição revela-se altamente improvável, em virtude de ser dificilmente compatível com o aumento expressivo do desemprego (de forma mais acentuada desde 2011)<sup>2</sup>, os decréscimos do PIB e do consumo privado (ainda mais significativos desde 2011)<sup>3</sup> e com o agravamento da carga fiscal.

Certamente que se constata de imediato que os dados não se referem a períodos temporais coincidentes e que as tendências evolutivas suprarreferidas são posteriores aos dados

---

<sup>1</sup> Segundo o Observatório das Desigualdades a linha de pobreza relativa definida nos 60% da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos por adulto equivalente diminuiu entre 2009 e 2010 de 434€ para 421€. Em novembro de 2012 o investigador Carlos Farinha Rodrigues (in Jornal Público, de 18 de novembro de 2012) referia que a descida da linha da pobreza resulta da quebra verificada no rendimento médio da população. “Algumas pessoas que em 2009 eram consideradas pobres deixaram de o ser em 2010”.

<sup>2</sup> Cf. Banco de Portugal, Boletim Estatístico de Maio 2013.

<sup>3</sup> Idem.

estatísticos que retratam o limiar da pobreza. No entanto, é precisamente por essa razão que entendemos como importante a sua menção, na medida em que traduzem de forma muito visível a reduzida utilidade de aferir o cumprimento de objetivos com o recurso à utilização de dados estatísticos tão desfasados face à realidade dos dois últimos anos.

Este desfasamento significativo verifica-se também ao nível da desigualdade – em 2010, os dados do INE<sup>4</sup> já apontavam o aumento da desigualdade na distribuição dos rendimentos, sendo que o rendimento monetário líquido equivalente dos 20% da população com maiores recursos correspondia a 5,7 vezes o rendimento dos 20% da população com mais baixos recursos. No entanto, considerando o contexto temporal posterior, é possível supor que este retrato estatístico se encontrará distante do atualmente observável.

Muito por força da evolução negativa registada ao nível dos principais indicadores e das respectivas consequências em termos de acréscimo de despesa com a Proteção Social, preconiza-se no documento “um sistema de proteção social mais eficaz, eficiente e capaz de se ajustar às mutações da realidade social”, ao qual estão implícitos os cortes já efetuados nas pensões e a reestruturação da idade da reforma.

Embora Portugal seja um dos países mais envelhecidos da Europa<sup>5</sup>, não estão a ser implementadas políticas que façam face a este envelhecimento demográfico e que, simultaneamente, promovam a natalidade. Se associarmos a este duplo movimento o aumento da emigração (sobretudo de população jovem qualificada para diferentes países da Europa, e de população entre os 40 e 50 anos a emigrar para países de expressão portuguesa)<sup>6</sup>, é possível antever que Portugal se encontra a evoluir no sentido de um ratio entre a população em idade ativa e a população idosa negativo, comprometendo desta forma todo o sistema de proteção social.

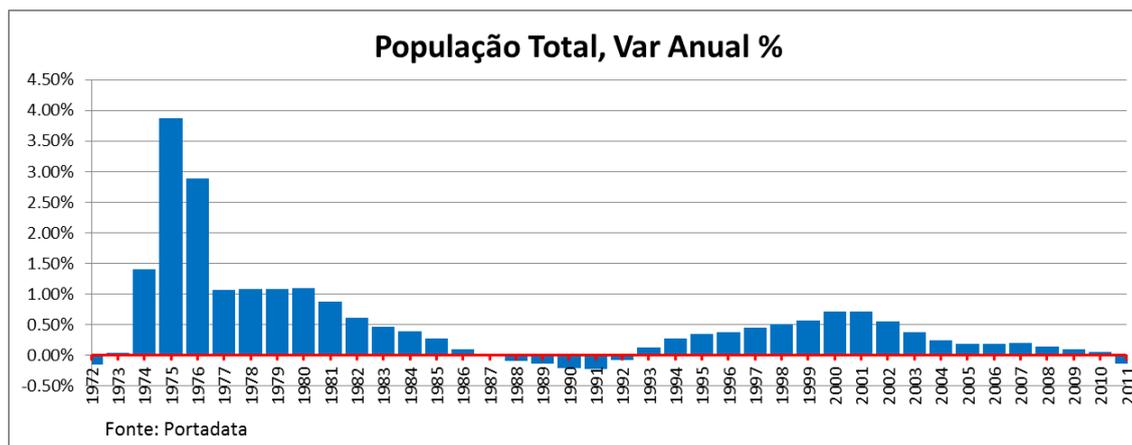
As medidas que têm vindo a ser tomadas atuam somente ao nível dos sistemas de proteção social, mas não atuam a jusante, ao nível do incentivo à natalidade e da conciliação entre a vida familiar e a vida profissional.

---

<sup>4</sup> Destaque do INE, *Rendimento e Condições de Vida 2011*, 13 de Julho de 2012.

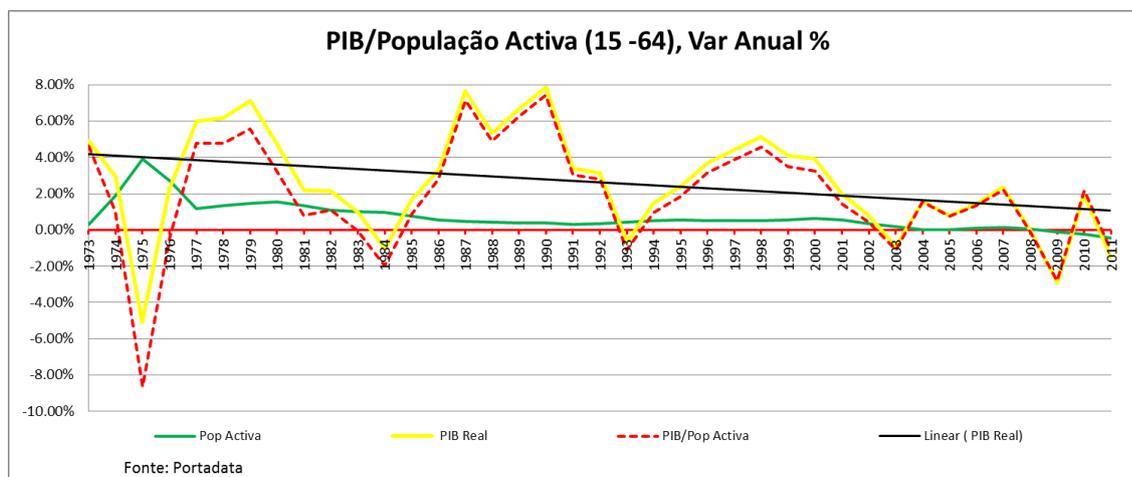
<sup>5</sup> Portugal tem vindo a assistir a um claro envelhecimento demográfico, como se verifica pela evolução do índice de envelhecimento, de 102 (em 2001) para 128 (em 2011).

<sup>6</sup> Nos primeiros seis meses de 2012, registou-se uma queda muito abrupta, com 44 mil jovens a saírem do país, segundo dados do INE (Instituto Nacional de Estatística). A perda de população ativa no país é assim muito forte, sobretudo nas idades entre os 25 e os 34 anos, sendo esta faixa etária quem está a emigrar na sua maioria. Para além de reduzi a mão-de-obra disponível, a emigração jovem também compromete a natalidade, porque afasta do país indivíduos cujo ciclo de vida se aproxima da conjugalidade e parentalidade.



FONTE: PORDATA

Desde 2007 que o crescimento natural entrou em terreno negativo, tendo o crescimento da população dependido quase exclusivamente do saldo migratório positivo (para o qual contribuiu um largo influxo de imigrantes nas últimas décadas, como se pode ver no gráfico em baixo). No entanto, a crise reduz o potencial do país como destino migratório e, simultaneamente, afeta de forma mais significativa os imigrantes, pelo que o contributo futuro do saldo migratório para o crescimento demográfico se afigura ameaçado.



FONTE: PORDATA

Um declínio rápido da população, como o que está a acontecer em Portugal, diminuirá rapidamente o nível de vida da população e afetará com gravidade a sustentabilidade da segurança social. Neste sentido, é necessário implementar de forma urgente medidas e políticas que atenuem ou contrariem este declínio o qual, dado a sua natureza geracional, se revela muito difícil de travar (veja-se o exemplo da Irlanda, que demorou mais de um século para recuperar do declínio populacional iniciado no século XIX<sup>7</sup>).

<sup>7</sup> Informação retirada do blogger Valter Martins (economista).

<http://mais1economistadebancada.blogspot.com.es/2013/05/portugal-tem-falta-de-japoneses-versao.html>

## 1.1. Avaliação das metas – pessoas em risco de pobreza /exclusão social

Como já referido, a avaliação desta meta parece-nos bastante redutora tendo em conta a situação económica e social que o país tem passado nestes últimos anos, e que tem afetado de forma significativa a população em geral, nomeadamente os mais vulneráveis.

O documento cita os números absolutos que revelam uma redução do número de indivíduos abaixo da linha de pobreza de cerca de 48 mil em 2011 relativamente ao ano de 2008 (não obstante o aumento de 16 mil entre 2010 e 2011). Não podemos deixar de reconhecer esta redução, mas a mesma não é congruente com as informações estatísticas oficiais, que foram sendo apresentadas ao longo deste tempo e que revelam um cenário mais dramático relativamente à situação da pobreza no país e quando comparada com a UE.

A taxa de risco de pobreza em Portugal foi de 18%, sendo significativamente mais elevada à da UE27 (16,4%). Por outro lado, estas percentagens são significativamente superiores antes das transferências sociais (para Portugal seria de 26,4%), o que é revelador do forte impacto que estas prestações têm na redução da pobreza.

Tal como referimos anteriormente o limiar de risco de pobreza teve um crescimento contínuo entre 2003 e 2009. Em 2010 verificou-se uma redução do rendimento médio da população, levando a que o limiar de risco de pobreza tenha diminuído cerca de 3% face ao ano anterior<sup>8</sup>.

Quanto ao indicador de privação material<sup>9</sup> em 2010, 22,5% da população a nível nacional encontrava-se nessa situação. Relativamente à taxa de privação material severa foi de 9% também em 2010. O INE aponta ainda um Indicador de Pobreza Consistente: para 2009, “a proporção de indivíduos em Pobreza Consistente era de 8,1% no total da população residente, ou seja, 45,4% da população em risco de pobreza no ano anterior residia em agregados em que foi referenciada a falta de pelo menos três dos itens que caracterizam a privação material. Por outro lado, de acordo com o mesmo inquérito, os indivíduos em situação de pobreza consistente representavam 38% da população em situação de privação material.

---

<sup>8</sup>Se em 2009 este limiar era de 5 207€ anuais, em 2010, foi reduzido para 5 046€ anuais, o que corresponde a redução de 434€ para 421€ mensais.

<sup>9</sup> Indicador não monetário de condições de vida que permite medir a exclusão social. É definido como a “ausência de pelo menos 3 dos 9 itens que a seguir se apresentam: capacidade para fazer face a despesas inesperadas; capacidade para pagar uma semana de férias por ano fora de casa; existência de dívidas; capacidade de fazer uma refeição com carne, frango ou peixe de dois em dois dias; capacidade de manter a casa quente; ter uma máquina de lavar, uma TV a cores, um telefone ou carro próprio”. A privação material severa refere-se às situações em que não existe acesso a 4 ou mais itens.

## 1.2. As Iniciativas emblemáticas no âmbito do objetivo de combate à pobreza e às desigualdades sociais

### *Salvaguardar os Públicos Economicamente mais Vulneráveis*

A análise apresentada nesta importante iniciativa suscita-nos, também, alguns comentários. A informação relativa à população idosa é extremamente deficitária. São elencadas algumas das medidas dirigidas a este público que integra os “públicos economicamente mais vulneráveis”, mas não é dada nenhuma informação sobre o real impacto na redução do risco de pobreza desta população e na promoção do seu bem-estar e qualidade de vida.

Tendo como exemplo o Banco de Medicamentos verificamos que foram distribuídas 78 077 embalagens de fármacos a IPSS em apenas 6 meses (Expresso, 9/05/2013). Esta medida que visa facilitar o acesso a medicação por parte de idosos carenciados reflete a vulnerabilidade económica a que está sujeita a população idosa. Segundo a Deco (6/05/2013) “os gastos com a saúde são a segunda maior despesa mensal das famílias sobre-endividadas com mais de 60 anos”. Em Abril deste ano este grupo já representava 13% do total dos sobre-endividados, com gastos que representam uma média de 75€/mês. Segundo esta Associação, estas pessoas com mais de 60 anos são, em grande parte dos casos, fiadoras dos filhos em dificuldades económicas e foram chamadas a pagar os créditos dos seus familiares. Esta situação é reveladora da vulnerabilidade de muitas famílias e do suporte económico que muitos idosos estão a dar às suas famílias.

Esta situação tem um lado mais negro e menos visível e que se prende com os maus-tratos. Segundo a APAV os crimes contra as pessoas idosas subiram 179% entre 2000 e 2012. Os filhos são os agressores em 39% dos casos e os cônjuges em 26,9%. A maioria das vítimas são mulheres (82,2%) e com idades entre os 65-75 anos (53,3%). No conjunto das situações de violência, a violência de carácter financeira, nomeadamente a apropriação de património, tem vindo a subir fruto da crise em que muitas famílias se encontram (que leva a que retirem os seus idosos dos lares para poderem ter acesso à prestação social do idoso).

Um outro aspeto significativo prende-se com a redução no número de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI). Em Março de 2013 e segundo a Segurança Social, o número de beneficiários desta prestação era de 226.940, significativamente inferior ao número de beneficiários em igual período do ano passado: 234.148. O valor médio desta prestação ronda os 100€/mês (Dinheiro Vivo, 30/04/2013). Segundo a mesma fonte, milhares de reformados estão a ficar sem direito à prestação por terem ficado acima do limiar da pobreza que foi estabelecido com os novos cortes. “Até ao final do ano passado, no âmbito do

regime do CSI, o idoso podia receber a diferença entre o valor da sua pensão baixa de 418,5€ mensais (5.022€ anuais). Mas este teto baixou no início de fevereiro, reduzindo os encargos da Segurança Social com esta prestação: desceu para 409,08 € mensais (4.909 € anuais). Dito de outra forma, o Governo passou a considerar um limiar da pobreza mais baixo, logo quem ganhe mais de 409,08€ deixou de ser elegível.” O que claramente revela o número de idosos que ficaram sem este apoio apesar de continuarem em situação de pobreza.

No caso específico das famílias é importante alertar para a redução que sofreu o Rendimento Social de Inserção: de 189,52 para 178,15€. Apesar de ser “uma medida de proteção social criada para apoiar as pessoas ou famílias que se encontrem em situação de grave carência económica e em risco de exclusão”, o RSI é uma prestação que o Governo sempre alegou estar afetada por situações de fraude e abuso. Por conseguinte, as regras tornaram-se mais restritivas (refletindo uma maior condicionalidade de acesso) e o número de beneficiários reduziu-se significativamente. Depois de uma primeira redução nos últimos meses do Governo socialista (início de 2011), o atual Executivo está a conseguir cortar cada vez mais no número de pessoas abrangidas: caiu quase 17% em março de 2013 totalizando nessa data 274,9 mil beneficiários<sup>10</sup>.

Para além do número de beneficiários ou do número de famílias, baixou também o valor médio recebido - em fevereiro deste ano, cada beneficiário recebia em média 81,16€.

Esse valor significa uma perda de 3,78€ em relação ao mês de janeiro, quando o valor médio era de 84,94€, e uma perda de 11,11€ em relação ao mês de junho de 2012, quando o valor médio era de 92,27€.

No âmbito desta “iniciativa” (*Salvaguardar os Públicos Economicamente mais Vulneráveis*) é importante relembrar que a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo ainda não tem o enquadramento legal necessário, sendo este urgentemente necessário – por um lado, verifica-se um aumento considerável das situações de sem-abrigo no país e, por outro, este grupo continua a ser o grupo mais excluído entre os excluídos.

---

<sup>10</sup> Nos últimos oito meses, desde a entrada em vigor das novas regras de atribuição de prestações sociais, quase 66 mil pessoas perderam o Rendimento Social de Inserção, uma média de 8.230 por mês. De acordo com os dados mais recentes do Instituto de Segurança Social, em fevereiro de 2013 havia registo de 273.378 beneficiários do RSI, menos 8.520 pessoas do que em janeiro (281.898) e menos 8.546 do que as registadas em dezembro (281.924) de 2012.

### ***Proporcionar o acesso a bens e serviços sociais de qualidade e sustentáveis***

Relativamente à iniciativa *Proporcionar o acesso a bens e serviços sociais de qualidade e sustentáveis*, e no caso específico da medida Mercado Social de Arrendamento, é importante destacar dois aspetos. Por um lado, ainda não existem (ou não estão disponíveis) dados de execução desta resposta do Governo, muito embora seja uma medida premente, dado o número cada vez maior de famílias que se encontram em situação de incumprimentos bancário por não possuírem rendimentos para pagar o empréstimo. Por outro lado, o documento refere esta resposta como inovadora e reforça a habitação como uma necessidade social básica.

A este nível é importante lembrar o que se prende com os impactos da nova lei do Arrendamento uma vez que esta lei, ao possibilitar a atualização/retificação das rendas e ao facilitar os despejos nos casos de falta de pagamento, coloca atualmente dificuldades significativas aos idosos com baixos rendimentos, que não conseguem fazer face aos aumentos das rendas.

No que diz respeito ao Programa de Emergência Social, não se conhece até ao momento uma avaliação deste Programa que se iniciou em outubro de 2011. Uma das faces mais visíveis deste programa tem a ver com as Cantinas Sociais e com o seu alargamento, que testemunham de forma clara o aumento da procura desta resposta social declaradamente de tipo assistencialista.

O aumento da procura e o conseqüente crescimento do volume de refeições servidas traduz, de forma clara e inequívoca, que a pobreza está a aumentar em Portugal e que estratégia de resposta prosseguida é claramente paliativa, não solucionando a falta de acesso a bens de primeira necessidade por parte de muitos agregados familiares.

### ***Combater a Pobreza Infantil***

Em Portugal os números da pobreza infantil são preocupantes. Segundo os últimos dados disponibilizados pelo EUROSTAT em 2013 (relativos ao ano de 2011), 27% das crianças da Europa a 27 encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social (para Portugal, o número é de 28,6%).

Os números em si são preocupantes mas, como já referido, não refletem a realidade recente, na medida em que há sempre um interregno de tempo entre a divulgação dos dados e a sua recolha (normalmente de 2 anos).

O agravamento da situação económica e financeira de Portugal a partir de 2010 teve repercussões diretas no bem-estar das crianças. Os sucessivos cortes que foram introduzidos pelo Governo, quer ao nível do abono de família, quer ao nível do sistema de ensino público, quer ao nível do aumento dos impostos que atingem as famílias, têm um efeito direto e imediato nas crianças.

O desemprego que atinge atualmente muitos casais causa desestruturação completa no seio familiar. A instabilidade criada á volta do emprego/ desemprego gera não só situações de carência económica grave, mas também situações de elevada instabilidade emocional e psicológica que influencia claramente as vivências das crianças e provoca em muitos casos problemas de aprendizagem, de inserção no meio escolar, de discriminação entre pares, de *bulliyng*, etc. O problema do desemprego de um ou dos dois progenitores leva muitas vezes a que as crianças abandonem os serviços de apoio educativo como ATL, creche e mesmo atividades extracurriculares por falta de dinheiro das famílias. Esta situação é prejudicial para as crianças porque se veem, de repente afastadas das suas rotinas diárias e da aquisição de novas competências.

O fato das crianças ficarem com os seus pais em casa poderia, à primeira vista ser considerado como um benefício ao nível das relações filiais. No entanto, aquilo que se verifica é que as pessoas desempregadas não se encontram nas melhores condições psicológicas e emocionais para dedicar tempo de qualidade aos seus filhos, o que poderá acarretar custos acrescidos num futuro próximo. A instabilidade vivida pelos pais pela incerteza do futuro em termos de trabalho e de remuneração conduz a uma desorientação crescente no seio familiar, podendo inclusive originar a ocorrência de situações de negligência e mesmo de violência.

Por seu turno, as instituições sociais que prestam valências ao nível das crianças e jovens encontram-se confrontadas com o abandono das crianças dos ATL e das creches e registam graves dificuldades no cumprimento das prestações mensais, por parte das famílias. Estas dificuldades financeiras que enfrentam, por um lado, as famílias e, por outro lado as instituições sociais deixam pouca margem para um trabalho integrado e estruturado que favoreça o bem-estar das crianças.

Os cortes anunciados na área da educação terão também necessariamente uma consequência negativa junto das crianças. A educação é uma das vias que permite quebrar o ciclo intergeracional de pobreza e se o apoio escolar sofrer restrições poderá assistir-se a um retrocesso de décadas ao nível do abandono escolar precoce. Acima de tudo, as mudanças

que são impostas nesta área (sempre que um novo governo inicia funções) são muito prejudiciais para as crianças<sup>11</sup>.

Portugal é o país da União Europeia (UE) com maior redução do número de jovens a abandonar os estudos, aponta um relatório do Eurostat datado mês de abril de 2013<sup>12</sup>. Esta melhoria não é, contudo, suficiente para que Portugal descole do fundo da tabela dos países com maior número de jovens sem o ensino secundário completo, onde ocupa agora o 3.º lugar<sup>13</sup>.

### ***Promover a Economia Social por uma Nova Resposta em Parceria***

Em Portugal constata-se que a recentemente aprovada Lei de Bases da Economia Social não incluiu a figura da Empresa Social. Ao não contemplar a figura da “empresa social” nesta Lei, a Assembleia da República tornará mais difícil a procura de um *mix* inovador de meios de financiamento alternativos a uma dependência excessiva de subsídios públicos ou internacionais e/ou de donativos privados.

Com esta decisão, fica fechada a oportunidade dos vários atores sociais promoverem a criação de entidades, jurídica e economicamente distintas, para desenvolverem “atividades de natureza comercial com fins primordialmente sociais e ambientais, e cujos excedentes são, no essencial, mobilizados para o desenvolvimento daqueles fins ou reinvestidos na Comunidade”.

---

<sup>11</sup> Por exemplo, as mudanças sistemáticas e consecutivas do processo de avaliação, exigindo critérios de avaliação diferentes causam um ónus sobre as crianças e menos sobre as próprias escolas.

<sup>12</sup> Segundo o relatório do gabinete oficial de estatísticas da UE, referente a 2012, Portugal foi o país que mais se destacou ao conseguir um “notável decréscimo” no número de jovens entre os 18 e os 24 anos que não concluíram o ensino secundário. Os dados indicam que, entre 2005 e 2011, o país conseguiu reduzir essa taxa de 38,8% para 20,8%. O relatório denota, no entanto, que o país foi aquele que, em 2010, partia com o valor mais elevado entre os 27 estados-membro. Entre 2011 e 2012, verificou-se uma redução na ordem dos 2,4%, a mais alta entre os 27 Estados-membros da EU.

<sup>13</sup> Apesar dos progressos, Portugal continua a estar ainda longe da meta nacional de 10% de taxa de abandono do secundário pretendida para 2020 — os 20,8% atingidos em 2012 são o dobro dessa fasquia. Espanha, com 24,9%, e Malta, com 22,6%, eram os únicos países europeus que, no último ano, tinham pior performance que Portugal, enquanto que os jovens eslovenos, os eslovacos e os checos são os que menos abandonam o ensino. A nível europeu, o número de jovens que abandonam o sistema de ensino sem o 12.º ano completo tem vindo a diminuir, com um decréscimo, entre 2010 e 2012, na ordem dos 1,2%. As únicas exceções são a Polónia e o Reino Unido. No ano passado, 12,8% dos jovens europeus estavam naquela situação, acima da meta de 10% fixada para o conjunto dos países da União.

## 2. OBJETIVO MELHOR E MAIS EDUCAÇÃO

---

Do ponto de vista geral é importante referir a ausência neste relatório dos resultados e análise produzidos pelo relatório *O Estado da Educação 2012*<sup>14</sup>, que para além da análise exaustiva que faz da evolução da educação a nível nacional entre 2001 e 2011, ainda apresenta uma análise relativa às metas estabelecidas com a Estratégia Europa 2020.

Como já referido, o decréscimo da Taxa de Abandono Escolar Precoce é notório nestes últimos anos (20,8% - 2012), mas ainda assim está longe de atingir a meta da UE 2020 de <10%, sendo ainda significativamente superior à taxa da UE 27 – 12,8%.

Segundo o relatório mencionado “o atraso que herdámos determina, (...), a persistência de uma parte significativa da população, ainda longe de atingir a idade da reforma, com baixas qualificações. Considerando o Ensino Secundário como habilitação mínima de referência – atual escolaridade obrigatória – temos ainda, na população residente entre os 25 e os 44 anos, mais de 1.5 milhões de indivíduos que não atingiram esse nível de escolaridade, ou seja, mais de 53% da população desse nível etário”.

Relativamente à percentagem da população com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos (27,2%) esta ainda é significativamente inferior à meta da UE 2020 de 40% e da UE27 que em 2012 era de 35,8%.

O Estado da Educação 2012 faz um alerta relativo a este lento crescimento destacando as “dificuldades financeiras que o país atravessa [e que] afetam gravemente o funcionamento das instituições de Ensino Superior tendo levado à suspensão do Contrato de Confiança celebrado entre o Governo e as instituições do sector em 2010. As restrições impostas ao financiamento público traduziram-se igualmente na diminuição das receitas disponíveis para funcionamento das instituições de Ensino Superior público, assim como das verbas atribuídas à Ação Social Escolar nas instituições públicas e privadas.” Segundo o mesmo relatório esta situação revela a “ausência de estímulos ao crescimento deste sector”, estando, por isso, a meta da UE 2020 em claro risco de não ser alcançada.

É ainda importante alertar para o facto deste objetivo *Melhor e Mais Educação* não revelar o “desinvestimento” que o Governo tem feito neste sector, e que se traduziu nestes últimos anos numa redução dos meios financeiros e dos recursos humanos. “Entre 2011 e 2012 o

---

<sup>14</sup> Conselho Nacional de Educação, *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*, CNE, 2012.

orçamento do Ministério da Educação e Ciência baixou 16pp”<sup>15</sup>. O mesmo relatório alerta para o documento do FMI de Janeiro de 2013 que refere que Portugal assistiu, segundo os Ministérios das Finanças e da Educação e Ciência, a “uma diminuição de 11.065 professores dos ensinos básico e secundário em 2012”.

A relação entre este objetivo e o problema da Pobreza precisava também de ser realçado, já que os dados do Eurostat referentes à pobreza infantil alertam para o facto da taxa de risco de pobreza aumentar à medida que se verificam mais baixos níveis de escolarização. Para a UE27 cerca de 50% das crianças a viver em agregados nos quais os pais detinham um nível de escolarização inferior ao secundário, estavam em risco de pobreza. No conjunto de países Portugal apresenta uma das taxas mais baixas (31,1%), mas realça-se o facto de estar a subir gradualmente desde 2006<sup>16</sup>.

Uma outra observação prende-se com o indicador NEET (*Not being in Employment, Education or Training*), ou seja, um indicador que pretende medir a percentagem de jovens que não estão nem a trabalhar, nem a estudar, nem em formação. Este indicador revela-se de extrema importância principalmente no momento atual de elevada taxa de desemprego jovem e das consequências que pode trazer em termos de dificuldade na integração no mercado de trabalho a médio e curto prazo e no risco de maior vulnerabilidade à pobreza.

“Portugal apresenta, nos escalões etários dos 18-24 anos e 25-29 anos, entre 2001 e 2011, valores mais elevados do que a UE27 para os indivíduos que alcançaram como qualificação máxima o 3º ciclo do Ensino Básico que em 2011 eram de 9,1% e 9,2%, respetivamente, enquanto na UE27 os valores eram de 7,4% e 7,5%” (p.38).

As medidas descritas no Objetivo Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais para fazer frente a este problema não apresentam qualquer informação relativamente ao impacto na redução destes valores.

---

<sup>15</sup> CNE, Op. Cit., p.11.

<sup>16</sup> Em 2006, esta taxa era de 25,7%, menos 5,4 pontos percentuais (p.p.) face a 2011.

### 3. OBJETIVO AUMENTAR O EMPREGO

---

A reforma do mercado de trabalho, em nosso entender, privilegiou a redução da segmentação pela negativa, ou seja, optou-se por aumentar a insegurança dos que estão empregados para os aproximar dos que estão em situação de desemprego e não o oposto, que seria o desejável. Neste sentido, reduziu-se a proteção do emprego, aumentando o risco de pobreza e exclusão social. De salientar igualmente que a concertação social, não obstante o Acordo assinado pelos parceiros sociais<sup>17</sup> já foi inúmeras vezes questionada publicamente pelos signatários do mesmo.

As alterações dos mecanismos de formação de salários traduziram-se na redução do custo de trabalho e numa efetiva redução do rendimento disponível dos trabalhadores e suas famílias, com consequências significativas na sua vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social. O mesmo terá certamente impacto ao nível da pobreza no trabalho, ou seja, trabalhadores cujos rendimentos não são suficientes para os retirar da situação de pobreza.

A atual crise económica e o aumento do desemprego já estão a ter um impacto na diminuição dos rendimentos dos trabalhadores por conta de outrem. Segundo os dados do INE sobre o 1º Trimestre de 2013 verifica-se uma diminuição do rendimento médio mensal líquido desses trabalhadores. Se em 2011 esse rendimento era de 813€, em 2013 o rendimento diminuiu para 806€. A 10 de maio, o Jornal de Notícias apresentava novos dados do INE que sublinhavam o facto da criação de emprego se verificar apenas junto dos trabalhadores por conta de outrem com salários inferiores a 310€ (aumento de 15,1% nos últimos dois anos).

O decréscimo da proteção do emprego e dos rendimentos do trabalho foram ainda acompanhados por transformações na organização do tempo de trabalho, no sentido de uma significativa maior flexibilidade, e que pode colocar em causa a conciliação entre vida profissional e vida familiar, afetando a sociedade no seu todo, ao nível do longo prazo.

No que se refere à revisão da legislação laboral, importa reforçar que a redução dos níveis de compensação dos atuais 20 dias anuais de trabalho para 18 a 12 dias vem criar uma ainda maior vulnerabilidade ao desemprego por parte dos trabalhadores. Por outro lado, a Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho, vem harmonizar as disposições aplicáveis aos Contratos Novos com as dos Contratos Antigos e estabelece também para os contratos antigos um valor máximo da compensação de 12 vezes a retribuição base mensal e diuturnidades.

---

<sup>17</sup> Com exceção de uma central sindical.

Esta alteração da lei permite facilitar o despedimento dos trabalhadores que se encontram a mais tempo nas empresas e, conseqüentemente, trabalhadores mais velhos. Sublinhe-se que são estes os trabalhadores que apresentam uma maior dificuldade em reingressar ao mercado de trabalho e, com a finalização do subsídio de desemprego e impossibilidade de acesso a reforma, encontram-se em situação de forte vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social.

O aumento da insegurança é também extensivo a quem se encontre em situação de desemprego - as alterações dos parâmetros do subsídio de desemprego dos trabalhadores dependentes traduziram-se em redução do montante máximo do subsídio<sup>18</sup> e da sua duração<sup>19</sup>, para além de verificar uma redução do subsídio de desemprego em 10% ao fim de 180 dias de concessão do subsídio.

Por conseguinte, a grande maioria das medidas implementadas pelo governo ao nível do mercado de trabalho contribuirá muito provavelmente para o aumento da pobreza e da exclusão social. De facto, no âmbito deste objetivo, apenas se destacam como positivas as medidas de subsídio de desemprego para trabalhadores independentes e membros de órgãos estatutários (embora se assinala que os seus efeitos positivos não são imediatos e que a medida é objeto de condicionalidades que afetam a acessibilidade a este mecanismo de proteção social<sup>20</sup>) e a majoração de 10% dos casais desempregados ou de agregados familiares monoparentais<sup>21</sup> (sendo no entanto preocupante o facto de esta última medida apenas estar em vigor até ao fim de 2013).

Quanto às medidas ativas de emprego, até ao momento não é possível perceber o seu impacto ao nível dos desempregados de longa duração, tanto mais que o desemprego de longa duração continua a aumentar. Entre 2011 e 2012 a taxa de desemprego de longa duração passou de 6,2% para 7,7% (dados Eurostat), um aumento de 1,5 pontos percentuais em apenas um ano, a um ritmo superior ao da taxa de desemprego nacional<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Decresceu de 1.258€ para 1.048€.

<sup>19</sup> Passando a duração mínima de 9 para 5 meses e a máxima (para trabalhadores mais velhos) de 38 para 26 meses.

<sup>20</sup> Neste sentido, sublinhe-se que o prazo de garantia para atribuição dos subsídios por cessação da atividade é o dobro do previsto para os trabalhadores dependentes (720 dias de exercício de atividade com o correspondente pagamento efetivo de contribuições, num período de 48 meses). Este prazo de garantia continua a impedir o acesso a proteção social a grande parte dos trabalhadores contratados a recibos verdes a tempo inteiro (os falsos recibos verdes) para projetos específicos que possuem uma duração inferior a 24 meses.

<sup>21</sup> Neste caso, desde que não seja recebida a pensão de alimentos decretada ou aprovada pelo tribunal.

<sup>22</sup> A taxa de desemprego de longa duração aumento de 24% face a 2011, enquanto que a taxa de desemprego nacional aumentou 23% no mesmo período.

Quanto à taxa de emprego não se compreende a utilização, neste relatório, dos dados referentes a 2011, uma vez que já se encontrava disponível o valor registado pelo Eurostat para 2012 (66,5%), que traduz uma diminuição de 2.6 pontos percentuais face ao valor da taxa de emprego de 2011 e um afastamento cada vez maior das metas assumidas por Portugal no contexto da Europa 2020 (Taxa de emprego de 71% em 2014 e de 75% em 2020). Se em 2010 a meta para 2014 e 2020 parecia ser pouco ambiciosa (tendo em conta que a taxa de emprego para 2010 de 70,5%)<sup>23</sup>, em 2012, essa meta parece ser inatingível caso não se verifique uma rápida retoma da economia nacional, conjugada e apoiada por políticas mais eficazes na criação líquida de emprego, no combate à precaridade laboral e, nomeadamente, na criação de trabalho de qualidade.

Em resposta a esta evolução profundamente negativa, o governo criou medidas de estímulo à contratação (Estímulo 2012) que abrangem desempregados de longa duração. No entanto, o relatório de avaliação do primeiro semestre da Medida Estímulo 2012, de Agosto, apontava para um baixo grau de concretização das metas definidas<sup>24</sup>. Não foi divulgada a avaliação final desta medida mas as alterações feitas no Estímulo 2013 tiveram como objetivo aumentar a acessibilidade a esta medida, destacando-se desde já como positiva uma maior acessibilidade por parte de grupos vulneráveis a este tipo de medidas.

No entanto, é igualmente importante perceber o impacto dessas medidas numa efetiva inserção profissional destes grupos e o grau de precaridade laboral a que estes públicos estão expostos, uma vez que a avaliação destaca a predominância de contratos a termo com o prazo mínimo de 6 meses e dos baixos rendimentos<sup>25</sup>. Tal como o próprio relatório identifica, existe o perigo desta medida criar uma imagem pública de que as entidades beneficiárias podem recorrer à medida para contratar trabalhadores a baixos salários, induzindo uma redução dos mesmos no mercado de trabalho não apoiado.

---

<sup>23</sup> Atualmente existe um afastamento de 4.5 p.p. face a meta de 2014 e de 8.5 p.p. face a meta estabelecida para 2020.

<sup>24</sup> A taxa de concretização da meta de abranger 35 mil desempregados foi de cerca de 13% e foram apoiados até Agosto apenas cerca de 4.700 desempregados.

<sup>25</sup> Em Agosto de 2012, o *Relatório de Avaliação (primeiros seis meses de execução – fevereiro/agosto 2012)* chamava atenção para o facto de 78% dos contratos celebrados a termo no âmbito desta medida tinha a duração mínima prevista pela portaria, ou seja, 6 meses. O nível salarial dos contratos de trabalho eram igualmente baixos. Mais de 71% dos postos de trabalho criados com esta medida implicavam um rendimento inferior a 600€ e 31% previam apenas o Salário Mínimo Nacional. Mesmo junto dos destinatários com habilitação superior, o grupo mais protegido dos salários baixos, existiu uma percentagem significativa que auferia um salário inferior a 600€ (31,3%). Esta percentagem passa para 77,6% quando nos referimos a destinatários com o 12º ano.

De forma a responder a um desemprego jovem consideravelmente superior foi criado o Programa “Impulso Jovem”, especificamente para apoiar a inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Este programa envolve mais de 344 milhões de euros e tem como objetivo abranger 90 mil jovens. No entanto, recentes declarações do Ministro responsável pelo programa (14 de Janeiro de 2013), referem que o mesmo está aquém dos objetivos e terá de ser expandido, uma vez que ainda só abrangeu, até à data, 4.000 beneficiários. O mesmo responsável adianta a intenção de Portugal em aderir “o mais cedo possível” ao “YouthGuarantee”.

A situação dos jovens face ao mercado de trabalho em Portugal é, por conseguinte, dramática, e as camadas jovens estão particularmente representadas na mais recente e expressiva vaga de emigração. Segundo os últimos dados do INE, a taxa de desemprego jovem continua a subir e encontra-se (1º Trimestre 2013) em 42,1%, um aumento de 5,9 pontos percentuais face ao primeiro trimestre de 2012.

No que diz respeito à questão da formação, é importante lembrar que o processo de fecho dos Centros Novas Oportunidades e a sua substituição pelos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional parece ter decorrido de forma desorganizada. Os CNOs que permaneceram abertos ao longo do último ano e meio trabalharam com prazos curtos, sendo consecutivamente adiada o fecho definitivo destas estruturas. Esta instabilidade tem um impacto sobre a qualidade do serviço prestado aos beneficiários que se encontram ainda inscritos nos CNOs e impossibilitam um planeamento a médio prazo. Por outro lado, as pessoas com processos de RVCC ativos nos CNOs que ainda subsistem ainda não possuem informações sobre o que acontecerá aos seus processos enquanto os novos CQEP não iniciam a sua atividade<sup>26</sup>.

Esta forma deficitária de gerir um processo de mudança, com inúmeras consequências não pretendidas para todos os envolvidos, é agravada pela ausência de envolvimento dos parceiros no processo de reestruturação destes equipamentos. Vários parceiros, tais como ANPEFA - Associação Nacional de Profissionais de Educação e Formação de Adultos e a Ordem dos Psicólogos, lamentam o facto de não terem sido ouvidos neste processo, apesar da apresentação de pareceres e pedidos de audiência<sup>27</sup>.

Apesar da importância de reestruturação destes equipamentos, tal não pode ocorrer sem a auscultação dos profissionais e das organizações com experiência nesta área de intervenção

---

<sup>26</sup> Educare.pt

<sup>27</sup> Educare.pt e Ordem dos Psicólogos

e sem garantir que as mais-valias (redes de contactos e parcerias, know-how, etc.) dos CNOs sejam aproveitadas e potenciadas nas novas estruturas criadas. Com o aumento de competências destes novos equipamentos e com a abrangência de novos públicos, nomeadamente jovens, é importante garantir que a formação de adultos e o reconhecimento e certificação das competências adquiridas ao longo da vida pelos adultos em situação de maior vulnerabilidade social continue a ser uma prioridade.

Por último, uma referência ao Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego, o qual abrange um conjunto de 37 medidas, cada uma com uma calendarização específica e, na sua maior parte, com um prazo de implementação de 6 meses ou menos. Tendo em conta que o Programa já se encontra em vigor há mais de um ano, revela-se essencial proceder a uma avaliação deste programa para perceber o seu grau de cumprimento, os resultados e os impactos alcançados até ao momento com as medidas implementadas.

## 4. CONCLUSÃO

---

Não queremos minimizar a importância do relatório, uma vez que este se revela imprescindível para efetivamente apurar o grau de cumprimento dos objetivos a que Portugal se comprometeu no âmbito da Estratégia 2020.

No entanto, é fundamental que este documento de enorme importância (para países que, como Portugal, não têm de apresentar um verdadeiro Plano Nacional de Reforma) efetue uma análise séria, coerente e articulada.

Infelizmente parece-nos que essa oportunidade se perdeu no relatório de 2013, uma vez que se encontra largamente ausente a reflexão crítica sobre a ação prosseguida pelo Governo, verificando-se mesmo cedências ao nível da forma como a informação sustenta as afirmações produzidas no documento.

No nosso entender, o presente relatório retrata de forma muito pouco fiel e acrítica a atual situação de Portugal, particularmente no que diz respeito à luta contra a pobreza e a exclusão social.

A um retrato que contrapõe um cenário macroeconómico com profundos impactos negativos em termos económicos e sociais a uma evolução da pobreza caracterizada de forma distorcida, desatualizada e incoerente, junta-se um elenco de medidas cumpridas com sucesso (porque acordadas com as entidades da troika) sem qualquer referência aos impactos produzidos.

É assim possível constatar que o relatório enumera a ação governamental na educação e no mercado de trabalho como se existisse qualquer possibilidade das medidas em questão contribuírem para o cumprimento dos objetivos com que Portugal se comprometeu nestas áreas, ao nível da estratégia 2020.

Na Educação, os exigentes objetivos assumidos permanecem imunes às mudanças profundas introduzidas na educação, muitas das quais terão certamente um impacto significativo ao nível do sucesso escolar. No Emprego, a agenda de transformação estrutural do mercado de trabalho tornou o cumprimento deste objetivo ainda mais difícil e o combate a um desemprego histórico é uma prioridade inegável.

Neste contexto, é importante a existência de medidas que promovam o emprego dos jovens, dos desempregados de longa duração, dos grupos mais vulneráveis e de qualquer pessoa em situação de desemprego. No entanto, é importante que estes programas não exerçam uma

pressão na diminuição dos salários dos trabalhadores por conta de outrem ou na precaridade laboral.

A saída da crise económica portuguesa não pode passar pela diminuição geral dos salários dos trabalhadores, antes terá de ser conseguida pela luta contra a pobreza, por uma maior justiça fiscal e por uma efetiva diminuição das desigualdades sociais.

EAPN Portugal

Maio 2013