A SITUAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL 2017

ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES DA EAPN PORTUGAL

Introdução

A EAPN Portugal tem procurado acompanhar de forma próxima todo o processo do Semestre Europeu garantindo uma opinião fundamentada sobre as diferentes etapas do mesmo e dos documentos aqui produzidos. Neste sentido o presente documento tem como objetivo analisar o Balanço do Programa Nacional de Reformas 2016 que o Governo apresentou recentemente e o Relatório Relativo a Portugal apresentado pela Comissão Europeia em Fevereiro de 2017 e apresentar um conjunto de propostas que possam contribuir para uma ação mais eficaz de combate à pobreza e promoção da inclusão social.

A EAPN Portugal sempre defendeu o reforço do diálogo com a sociedade civil no âmbito de todas as fases do Semestre. Por esse motivo é importante destacar desde já como positivo os momentos de debate público que o Governo está a realizar em torno de algumas temáticas-chave dos eixos do PNR 2016. Assim como, os processos de consulta pública e as sessões de reflexão em torno de medidas específicas, como a Prestação Social para a Inclusão e o Novo Modelo de Apoio à Vida Independente. Consideramos que o presente documento pode igualmente ser um contributo importante para este processo de reflexão já iniciado e esperamos que possa trazer um *input* positivo e efetivo no reforço do novo Programa Nacional de Reformas que o Governo irá apresentar brevemente à Comissão Europeia.

Recomendações:

- **Promover a definição e consolidação de uma Estratégia Nacional para a erradicação da pobreza e exclusão social.**
- **Garantir o reforço da proteção social e criar os alicerces necessários à definição de um regime de rendimento mínimo adequado.**
- **Investir em formação de qualidade, diferenciadora e capaz de uma integração profissional duradoura dos mais jovens.**
- **Monitorizar e avaliar a implementação dos 20% do FSE para a luta contra a pobreza e exclusão social.**

- **Promover o acompanhamento dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e reforço do eixo da coesão social com uma atenção específica ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais**
- **Promover a Participação efetiva da sociedade civil e das pessoas em situação de pobreza no semestre europeu, nomeadamente na elaboração dos documentos-chave aqui produzidos.**

Um Programa Nacional de Reformas mais social

Numa análise mais geral e tendo por base o parecer que a EAPN Portugal elaborou em Maio de 2016[1], o Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2016 revela uma atenção mais específica às questões sociais, nomeadamente, à pobreza e exclusão social e à dimensão das desigualdades sociais que se agravou a partir de 2011, com a crise económica e com as medidas de austeridade implementadas. O peso deste pilar é significativo sendo o que apresenta maior número de medidas, 34, (o Pilar da Valorização do Território aproxima-se com 32 medidas), estando 44% em curso e 26% concluídas.

Procurando atingir dois objetivos muito específicos - *garantir a eficiência, sustentabilidade e justiça dos sistemas de Saúde e Segurança Social e reduzir os níveis de pobreza e exclusão social* – é central referir que foram postas em prática um conjunto de medidas que tenderam a repor os direitos que tinham sido retirados no período da Troika. Salientamos como positivo alguns dos mais significativos:

- Atualização dos montantes do abono de família e majoração para as famílias monoparentais.
- Reposição dos valores de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI) e do Rendimento Social de Inserção (RSI).
- A atualização do valor do Indexante dos Apoios sociais.
- Atualização da bonificação por deficiência e o aumento do montante mensal do subsídio por assistência a 3ª pessoa.
- Apoio pecuniário de caracter extraordinário a DLD.
- Aumento da retribuição mínima mensal garantida.
- Promoção da equidade no acesso aos serviços de saúde.
- Alargamento da rede de cuidados continuados integrados.

Reconhecemos a elevada importância das medidas indicadas, nomeadamente no impacto que algumas delas têm na redução da severidade da pobreza, mas não deixa de continuar a ser preocupante a ainda permanente a redução do número de beneficiários do CSI e do RSI. Esta situação deve-se ao facto de menos pessoas precisarem de aceder a estes benefícios ou da maior restrição nas condições de elegibilidade que dificulta o acesso aos mesmos? Existe também uma preocupação já anunciada pela EAPN Portugal e que se prende com a ligação do RSI com as medidas de ativação. É clara a aposta na "ativação sustentável dos beneficiários de

[1] *Programa Nacional de Reformas 2016. Análise da EAPN Portugal*, Maio de 2016. Disponível em: http://www.eapn.pt/documento/518/programa-nacional-de-reformas-2016-analise-da-eapn-portugal

políticas ativas", mas até que ponto essa é também uma aposta na inclusão num trabalho de qualidade?

O PNR contempla também a necessidade de se criar um sistema de indicadores de alerta de precariedade social (abandono escolar, problemas de saúde, etc.) que permitam monitorizar o impacto das políticas e medidas. A este nível gostaríamos de reforçar uma vez mais a urgência de se objetivar este painel de indicadores de modo a monitorizar também a aplicação dos 20% do Fundo Social Europeu dedicados ao combate à pobreza e à exclusão social. Não podemos deixar de demonstrar a nossa preocupação pelos atrasos na implementação dos fundos estruturais e também a ausência deste assunto no Balanço dos primeiros 6 meses de execução do PNR.

O Relatório Relativo a Portugal da Comissão Europeia

No dia 22 de Fevereiro de 2017[2] a Comissão Europeia publicou o Relatório relativo a Portugal 2017 que faz uma avaliação da economia portuguesa. Segundo o Relatório, "a Comissão apela aos Estados-Membros da UE que redobrem os seus esforços em torno dos três elementos do triângulo virtuoso da política económica – impulsionar o investimento, prosseguir reformas estruturais e assegurar políticas orçamentais responsáveis".

Em termos globais o Relatório refere claramente que, "ainda que tenha continuado a recuperar pelo quarto ano consecutivo, a economia portuguesa mantém-se vulnerável a choques". Esta apreciação por parte da Comissão Europeia quase que reforça o relatório da Quinta Missão de Monitorização Pós-Programa do FMI a Portugal que foi divulgado no mesmo dia (22 de Fevereiro) e que reconhece também a evolução da economia do país, mas revela *dúvidas relativamente à sustentabilidade dos resultados*[3]. No comunicado à Comunicação Social o Governo defendeu-se destacando que o "défice não ultrapassará os 2,1% do PIB em 2016, abaixo de todas as estimativas do FMI, (…) [e que] Portugal continuará a cumprir os seus compromissos nacionais e internacionais: em 2017, o défice será de 1,6%"[4] A nota termina com uma referência ao Programa Nacional de Reformas como sendo o instrumento que visa "aumentar o seu crescimento potencial e assegurar um crescimento sustentável e inclusivo", permitindo concretizar os objetivos de corrigir os "desequilíbrios económicos e sociais, consolidando os progressos positivos alcançados nos domínios das contas públicas, do desemprego e das contas externas".

A referência ao Programa Nacional de Reformas é importante uma vez que o Relatório relativo a Portugal refere que "globalmente, Portugal registou progressos limitados na resposta às recomendações que lhe foram dirigidas em 2016", o que levanta algumas questões relativamente à incorporação das recomendações por parte das medidas governamentais e/ou acerca da adequabilidade das mesmas à realidade nacional.

---

[2] Documento disponível em: https://ec.europa.eu/info/files/2017-european-semester-country-report-portugal_pt

[3] *Finanças: Défice fica "abaixo de todas as estimativas do FMI*, Jornal de Negócios, 22 de fevereiro de 2017.

[4] *Quinta Missão de Monitorização Pós-Programa do FMI a Portugal*, Nota à Comunicação Social, Gabinete do Ministro das Finanças, 22 de fevereiro de 2017.

No relatório de 2016 a Comissão Europeia destacava também alguns das medidas que o novo Governo pretendia implementar questionando se estas seriam capazes de reverter algumas das dificuldades que o país enfrentava. De seguida são apresentados alguns aspetos positivos apontados pelo relatório e algumas áreas que consideramos que estão em falta.

O mais positivo

- Em termos de proteção social é destacado como positivo as medidas que entraram em vigor no início de 2016 e relativamente às quais a Comissão já tinha demonstrado uma grande expectativa no Relatório de 2016, e que se prendem com a promoção de uma maior cobertura do sistema de proteção social. Embora se tenha assistido à reposição dos valores de referência do RSI, CSI, Abono de Família etc., a Comissão destaca como relevante o impacto das alterações no RSI na redução da gravidade da pobreza, mas considera que esse impacto é muito mais limitado nas situações do abono de família e das prestações dirigidas aos idosos.

  Ainda relativamente à proteção social é salientada também a nova prestação para os desempregados que já não têm acesso a prestações de desemprego ou assistência e que em Novembro de 2016 já tinha abrangido 3 065 pessoas.

- Do ponto de vista do desemprego a Comissão reconhece a ainda grave situação nacional do desemprego de longa duração e do desemprego jovem. Segundo o INE a taxa de desemprego de longa duração em 2016 chegou aos 62.1% o que, no entender da Comissão, "teve um impacto negativo no crescimento potencial". Relativamente ao desemprego jovem (15 a 24 anos) esta taxa situou-se em 2016 em 28,0% (INE). Uma das mais elevadas da União Europeia.

  O relatório destaca que Portugal continua com um problema de segmentação do mercado de trabalho que empurra em particular os mais jovens para empregos precários. A Comissão considera que as medidas "de apoio ao emprego que visam promover a contratação ao abrigo de contratos sem duração determinada" que foram criadas, terão um impacto limitado na segmentação do mercado de trabalho. É salientado também que o forte aumento do Turismo terá contribuído para o crescimento do emprego referido inicialmente, mas nada é dito acerca do tipo de emprego que é criado, já que na área do Turismo o risco do emprego ser sazonal e temporário é mais elevado.

- O relatório destaca que "os indicadores de desigualdade, pobreza e exclusão social melhoraram em 2015, em linha com a diminuição do desemprego". Na verdade o Indicador AROPE diminuiu entre 2014 e 2015 de 27.5% para 26.6%. Ao nível nacional o INE também aponta a diminuição da taxa de risco de pobreza de 19.5% (2014) para 19.0% (2015). Portugal apresenta ainda situações graves ao nível da pobreza e exclusão social das crianças (29.1% em 2015) e a tendência de descida da pobreza no grupo das pessoas idosos reverteu-se nestes últimos anos tendo chegado em 2015 a 18.3% (era 17.0% em 2014). O próprio relatório da Comissão refere que mesmo a taxa de pobreza e de exclusão dos idosos sendo inferior à das crianças, continua a estar acima da média da UE. Relativamente às metas estabelecidas na Estratégia 2020 o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social aumentou 72 000 entre 2010 e 2015. Não obstante uma diminuição entre 2013 e 2015, a meta nacional continua muito longe de ser alcançada.

Ainda ao nível da proteção social é destacado também como preocupante o facto de Portugal continuar a ser um dos países com maior nível de desigualdade na distribuição dos rendimentos. Segundo dados do INE (Rendimento e Condições de Vida), em 2015, 20% da população com maior rendimento recebia aproximadamente 5.9 vezes o rendimento dos 20% da população com o rendimento mais baixo. O nível de desigualdade entre ricos e pobres estende-se também ao acesso aos cuidados de saúde: "o fosso entre as famílias mais pobres e as mais ricas nas necessidades de cuidados médicos não satisfeitas comunicadas pelo próprio passou de 2.3 p.p. em 2008 para 6.7 p.p. em 2014 (média da UE: 4.9)".

O que falta:

- À semelhança do Relatório de 2016 são destacados os *fluxos migratórios negativos*, a *emigração* e o *envelhecimento demográfico da população*, com impactos significativos na redução da população ativa e no crescimento a longo prazo. O relatório continua a destacar que os *custos elevados e crescentes do envelhecimento ainda põem em risco a sustentabilidade orçamental*. No entanto, nada é dito relativamente ao facto de Portugal continuar sem uma efetiva política para a promoção do envelhecimento ativo, que numa lógica integrada teria efeitos em todos os sectores sociais e económicos do país. Mesmo ao nível das pensões é referido, por exemplo, o aumento da idade da reforma, mas nada é dito sobre a importância da aprendizagem ao longo da vida e a importância de se ajustarem as condições de trabalho à idade dos trabalhadores. Por exemplo, num país onde a *falta de competências digitais continua a dificultar a revitalização das competências da mão-de-obra*, sendo os idosos e os grupos com baixos rendimentos e baixos níveis de escolaridade os que apresentam as maiores dificuldades, existem medidas que ainda precisam de ser implementadas tendo em conta o desafio do envelhecimento ao nível nacional e mesmo europeu.
- As questões da Habitação continuam a ser residuais no relatório. Mesmo assim o documento refere que existem *sinais de recuos nas reformas do mercado da habitação*, mas mesmo assim carece de uma apreciação mais global, nomeadamente, tendo em conta as dificuldades que ainda existem por parte das pessoas mais vulneráveis a uma habitação digna.
- Continuam a estar ausentes deste relatório a situação de determinados grupos, como, por exemplo, os sem-abrigo, os imigrantes, e as minorias étnicas, nomeadamente as comunidades ciganas.
- A componente de género, nomeadamente no que se refere à situação das mulheres, continua a ser muito residual no relatório. É feita uma referência à taxa de emprego e ao estado de *doença* e de *incapacidade* das mulheres que ainda é *superior à média da União europeia*, mas carece de uma análise mais detalhada acerca da dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, da ainda desigualdade em a matéria de rendimentos por comparação aos homens, da pobreza e mesmo dos seus maiores índices de longevidade e das dificuldades que as mulheres idosas enfrentam em virtude das baixas reformas que auferem (em virtude de menores carreiras contributivas).

- Na análise da pobreza continua a não ser dito nada sobre a importância de existir uma estratégia concertada de combate a este fenómeno, especialmente quando se reconhece que a meta estabelecida no âmbito da Estratégia Europa 2020 enfrenta *ainda obstáculos consideráveis*. No mesmo sentido, e tendo em conta a orientação Comunitária de se alocarem pelo menos 20% dos Fundos Estruturais para o combate à pobreza, nada é dito sobre este assunto. É referido que a *intervenção dos FEEI destina-se a fazer face a obstáculos estruturais mais vastos ao crescimento, à competitividade e à criação de emprego*, faltando referir que a Pobreza é um obstáculo ao crescimento, mas também é uma consequência de um conjunto de fatores estruturais aos quais carece dar resposta e que a definição de uma Estratégia é fundamental.
- Ainda relativamente aos Fundos Estruturais nada é dito sobre os atrasos que se verificam no país relativamente à abertura de candidaturas e mesmo à definição de determinados Programas centrais, como o FEAD, que apenas foi apresentado em 2017.
- À semelhança do relatório de 2016, o presente documento carece uma vez mais de referir a necessidade de existir uma eficaz participação de diferentes atores no processo de tomada de decisões, com vista a uma maior e melhor transparência das políticas públicas e a sua maios adequabilidade às necessidades locais e nacionais e a necessária coresponsabilidade dos indivíduos e das comunidades.
- Não se verifica um foco explícito no combate à Pobreza infantil, reforçando o investimento em serviços de Apoio à infância de qualidade e acessíveis a todos, na educação, em regimes fiscais favoráveis a famílias com filhos a cargo e a promoção de políticas e serviços que apoiem a conciliação entre a vida familiar e o trabalho.

Recomendações: Mais investimento no social e a construção de uma Estratégia para a erradicação da pobreza

- Necessidade de desenhar uma ***Estratégia Nacional para a erradicação da pobreza e exclusão social*** que tenha em conta diferentes estratégias para diferentes grupos (idosos, crianças, sem-abrigo, minorias étnicas, entre outros), não perdendo de vista uma visão sistémica e integrada dos problemas sociais e a clara necessidade de avaliar o impacto das diferentes medidas de política pública na dimensão da pobreza. O grande número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão, quer no contexto nacional, quer europeu, levanta questões quanto ao cumprimento de um dos grandes objetivos da Estratégia Europa 2020. A preocupação por estabelecer um ***plano de combate à pobreza infantil*** deve ser considerado um primeiro passo que pode potenciar a criação da Estratégia Nacional. A este nível não deixa de ser importante mencionar o trabalho já desenvolvido pelo grupo de trabalho da EAPN Portugal que já apresentou um conjunto de orientações necessárias para efetivar esta Estratégia. Destacamos a importância do debate anual na Assembleia da República como uma ação capaz de trazer um contributo significativo nesta matéria.
- O ***reforço da proteção social*** é fundamental para reduzir os efeitos da pobreza. A reposição dos montantes anteriormente reduzidos foi um passo importante, mas ainda não é suficiente. É necessário apostar num sistema de proteção que seja adequado não só

no que diz respeito aos montantes atribuídos, mas também em termos de cobertura aos que mais precisam e de acesso a serviços de qualidade.

Recentemente o Parlamento Europeu aprovou uma Resolução reforçando a importância do ***Pilar Europeu dos Direitos Sociais***, destacando a *importância de regimes adequados de rendimento mínimo para salvaguardar a dignidade humana e lutar contra a pobreza e a exclusão social, bem como o seu papel enquanto forma de investimento social, permitindo aos indivíduos participar na sociedade e seguir uma formação e/ou procurar emprego.* Consideramos que devem ser estabelecidas prioridades nacionais para se definir um ***regime de rendimento mínimo adequado*** às necessidades das pessoas mais vulneráveis e capaz de potenciar a participação das pessoas, em igualdade, na sociedade. Experiências como o Projeto do Rendimento Adequado em Portugal e o recente Projeto EMIN – European Minimum Income Network podem dar um contributo neste sentido.

- Necessidade de atacar o problema do desemprego jovem e dos jovens NEET pela via da formação e pela via da criação de emprego, aproveitando o período de vigência do Portugal 2020. No entanto, consideramos que importa cada vez mais ***investir em formação de qualidade, diferenciadora e capaz de uma integração profissional duradoura***, afastando a precariedade e a instabilidade laboral.

- Necessidade de ***monitorizar e avaliar a implementação dos 20% do FSE para a luta contra a pobreza e exclusão social***, sobretudo porque relativamente ao ***POISE*** se verificam atrasos em vários linhas que concorrem para esta meta, assim como o ***Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas*** que só foi apresentado este ano. É importante a este nível garantir uma monitorização da aplicação do programa de forma a reforçar a ligação do apoio alimentar com estratégias claras de inclusão social das pessoas. A ***ligação do PO APMC a outras linhas financeiras***, nomeadamente do POISE é fundamental.

- Consideramos imprescindível reforçar o ***acompanhamento dos objetivos da Estratégia Europa 2020***, bem como a divisão do Semestre Europeu em duas fases, uma europeia e outra nacional, na medida em que permitirão delimitar melhor as responsabilidades no âmbito do cumprimento dos objetivos definidos. É também essencial uma maior coerência entre as políticas de governação europeia e os objetivos da Estratégia Europa 2020.

- Não esquecendo o problema ao nível europeu de elevado ***afluxo de refugiados e de requerentes de asilo, importa que Portugal mantenha a postura de ampla abertura***, privilegiando uma ação conjunta e solidária, no respeito dos valores e do direito internacional. Não esquecendo que o Acordo de Schengen constitui um dos principais pilares do modelo da União Europeia.

- Defendemos a ***plena participação dos parceiros sociais, de outras organizações representantes da sociedade civil e das próprias pessoas em situação de pobreza*** nas políticas sociais e nos programas nacionais de reformas, por exemplo, através dos conselhos económicos e sociais e organizações similares. O ciclo de debates promovidos no mês de Março no âmbito do PNR foram um passo importante neste sentido, e pode ser uma alavanca para o estabelecimento de espaços próprios de auscultação e participação efetiva da sociedade civil e também das próprias pessoas em situação de pobreza.

Entendemos que esta ***participação efetiva deve-se recorrer de momentos próprios***, como reuniões, apresentação e discussão de documentos e pareceres, contributos para documentos draft do próprio PNR, entre outros de modo a que a "voz" (e os contributos) destas entidades e pessoas possam estar refletidas nos documentos finais e oficiais.

- Assistimos em Portugal, como no resto da Europa, a um amplo défice democrático, espelhado nas eleições eleitorais, na adesão a debates públicos e petições públicas e na participação na "vida" dos territórios. Assim, assumimos ***a necessidade de reforçar a importância do Pilar Europeu dos Direitos Sociais a nível europeu e nacional***. Pois se queremos caminhar para a coesão económica e social é necessário consolidar os princípios de justiça social subjacentes à arquitetura da União Europeia e reforçar uma Europa Social consagrada ao combate à exclusão social e à manutenção da solidariedade. O PNR pode ser um bom instrumento neste sentido.

Porto, 11 de Abril 2017

****