

# Parecer

# EAPN Portugal

Estratégia Nacional de Combate  
à Pobreza 2021-2030

Resposta à Consulta Pública

Outubro 2021



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À POBREZA 2021-2030

---

*A EAPN Portugal congratula-se com o diploma legislativo que se encontra neste momento em consulta pública. A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030 (Estratégia) visa ser um instrumento de política pública, com um conjunto de ações coerentes e articuladas, que permitam reduzir de forma expressiva a incidência da pobreza.*

*A Estratégia enquadra-se no Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e assume uma importância acrescida no contexto europeu.*

*A EAPN Portugal desde há vários anos que tem vindo a exigir a implementação de uma Estratégia desta natureza e inclusivamente criou um grupo de trabalho que, em 2015 editou uma publicação denominada “Erradicar a Pobreza, compromisso para uma estratégia Nacional” (2015). Para este trabalho conjunto muito contribuiu o Professor Bruto da Costa e a Professora Manuela Silva, entre muitas outras personalidades ligadas à causa da luta contra a pobreza em Portugal. O legado que nos deixaram não será esquecido e esperamos que possa agora ser concretizado da melhor forma possível.*

*Por isso estamos muito gratos pela concretização desta nossa ambição e temos esperança que este possa ser o momento de concretização de um modelo de intervenção capaz de atender às diferentes necessidades do ser humano. Importa que seja uma Estratégia capaz de articular as diferentes áreas, não devendo ser da responsabilidade de um único Ministério.*

*Gostaríamos de deixar a nossa **apreciação e contributos** face ao documento agora em discussão pública, mostrando desde já a nossa total disponibilidade para cooperar com o Governo nacional na implementação e monitorização da Estratégia.*

### Uma meta ambiciosa de combate à pobreza até 2030 que contribua eficazmente para a meta do Pilar Europeu dos Direitos Sociais

- ❖ A **meta** estabelecida na Estratégia para os próximos anos é **pouco ambiciosa**, no que diz respeito às 360 mil pessoas em situação de risco de pobreza ou exclusão social e no qual estão incluídas 120 mil crianças. Cada Estado Membro deve estabelecer a sua meta tendo em conta o cenário de 2019 e tal como foi referido na Cimeira Social do Porto (Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia) onde as metas do plano de ação do Pilar foram estabelecidas, é fundamental que os Estados Membros estabeleçam metas nacionais ambiciosas que possam contribuir para o cumprimento da meta europeia.
- ❖ Embora as orientações da Comissão tenham como referência 2019, **a realidade da pobreza em Portugal tem sido persistente ao longo dos anos**. Tendo em conta que o horizonte temporal é 2030 sabemos que a pandemia trouxe mais vulnerabilidade, quer devido à perda de emprego, quer devido à precariedade do emprego existente, para além de outros fatores (aumento do preço da habitação, aumento do custo de vida em geral, aumento do preço dos combustíveis).
- ❖ À luz da Estratégia Europa 2020 Portugal reduziu em menos 721 mil<sup>1</sup> as pessoas em situação de pobreza, ou seja, Portugal superou largamente a meta estabelecida. Isto demonstra quer a capacidade de intervenção que Portugal tem nesta área, quer a pouca ambição e fraco compromisso com o qual orientamos os objetivos nacionais na luta contra a pobreza.
- ❖ A implementação da Estratégia, a par com os instrumentos financeiros aprovados, e a aprovar, cria condições para o **estabelecimento de uma meta nacional de combate à pobreza mais ambiciosa**. É esperado que os Estados Membros debatam a definição da meta ao nível nacional, com diferentes *stakeholders*, e que tenham apresentado um *draft* da mesma em setembro (que consideramos ser este que está incluído no documento da ENCP). A meta final (a da redução da Pobreza e as outras duas metas) deve ser submetida até janeiro de 2022<sup>2</sup> o que nos permite ainda ter tempo para “estudar” diferentes cenários de redução da pobreza até 2030.

---

<sup>1</sup> Consultar: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/portugal/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-portugal\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/portugal/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-portugal_en)

<sup>2</sup> Note for EMCO and SPC. *Setting national targets on employment, skills and poverty reduction for 2030*, European Commission 22 June 2021.

### **Uma Estratégia enquadrada nas estratégias e ações políticas nacionais de forma a garantir uma resposta integrada à pobreza enquanto problema multidimensional**

- ❖ O “diálogo” da Estratégia com outros instrumentos de política pública é relevante, por isso é fundamental criar **sinergias com as várias Estratégias em curso** e outras que estão para ser aprovadas como a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o combate à pobreza energética e a Estratégia para a habitação,
- ❖ A Estratégia nacional de combate à pobreza deve ser um contributo para a proteção dos cidadãos/ãs mais vulneráveis nas transições verde e digital em curso. Isso implica que a Estratégia nacional seja orientadora de outras estratégias, como a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que está para ser definida, garantindo um equilíbrio entre as áreas da saúde, ambiente e social. Garantir *níveis básicos de alimentação* deve em primeiro lugar assentar na defesa de princípios como a soberania alimentar, dignidade no acesso à alimentação e participação das próprias pessoas em situação de pobreza.

### **Diagnóstico abrangente sobre a situação da pobreza em Portugal que sustente a definição de objetivos específicos, metas e indicadores eficazes**

- ❖ A Estratégia deveria ser precedida e assentar num **diagnóstico nacional – participado** - que reflita e demonstre as causas da pobreza em Portugal, as suas especificidades no contexto europeu, as suas características e consequências, assim como, os principais bloqueios e dificuldades na intervenção sobre as causas da pobreza.
- ❖ A ausência de um diagnóstico contribuiu para a ausência ao longo do documento de objetivos que visem colmatar as dificuldades específicas de alguns **perfis de pobreza** como as minorias étnicas e os migrantes, nomeadamente as crianças e jovens destes grupos.
- ❖ O primeiro passo para garantir o sucesso de uma Estratégia é que esta seja clara, objetiva e capaz de designar os seus **responsáveis diretos**, sob pena de garantirmos uma declaração de intenções que não surtirá o efeito desejado em 2030.
- ❖ Precisamos de assentar a Estratégia num **Plano de ação concreto** que nos permita perceber como será **operacionalizado (definição de metas), monitorizado cada um dos objetivos (definição de indicadores) e respetivos resultados**.
- ❖ Alguns dos **objetivos propostos precisam de ser revistos** pois são vagos e não permitem vislumbrar como vão ser operacionalizados e contribuir para operacionalizar a própria estratégia, que recursos necessitam, que metas vão atingir até 2030 e os indicadores respetivos de monitorização.

### **Mobilizar fundos da União Europeia para apoiar a Estratégia**

- ❖ A Estratégia deve estar efetivamente dotada de **recursos técnicos e financeiros adequados à sua implementação**. Deve haver um compromisso financeiro sério com esta estratégia de forma a garantir a sustentabilidade das medidas e a prossecução dos objetivos e metas.
- ❖ Encontramo-nos a viver simultaneamente em contexto de desafios vários pela situação pandémica que ainda atravessamos, mas ao mesmo tempo num **cenário de fortes investimentos** europeus que temos que capitalizar e refletir na operacionalização da Estratégia.

### **Incorporar a Participação como princípio estratégico de ação para operacionalizar, monitorizar e avaliar a Estratégia**

- ❖ Não é suficiente ter alguns objetivos que visem a participação das populações mais vulneráveis. A **participação** dos cidadãos e dos atores institucionais, como as entidades do Terceiro Sector, **precisa de estar no centro de toda a Estratégia** e, por isso deve fazer parte da sua metodologia de implementação. Deve-se privilegiar **espaços de participação** que promovam uma reflexão alargada sobre os constrangimentos e os resultados obtidos pela estratégia e evitar ações pontuais.
- ❖ A Estratégia deve conter um **modelo de governação** que favoreça a auscultação das entidades sociais que trabalham neste domínio, mas também e sobretudo das pessoas em situação de pobreza. De referir que, a EAPN Portugal tem já uma vasta experiência no trabalho com as pessoas em situação de pobreza e seria de toda a pertinência que fosse **constituído um painel permanente de pessoas em situação de pobreza** capazes de monitorizar a implementação dos diferentes eixos da Estratégia. Deste ponto de vista importa criar uma **comissão de acompanhamento** da estratégia com representantes dos vários ministérios, das entidades da economia social e dos beneficiários diretos das medidas.
- ❖ Ao definir metas e indicadores a Estratégia deve prever uma **avaliação on going** participada dos mesmos e momentos de revalidação que permitam mudanças e alterações se necessárias ao longo da sua implementação.

### **A Estratégia nacional deve promover a proximidade aos territórios e às pessoas**

- ❖ A articulação da Estratégia com os **municípios** é fundamental, sobretudo porque nos encontramos num contexto de transferência de competências que, segundo o Decreto-Lei nº55/2020 de 12 de agosto, deverá ser concluído 31 de março de 2022. Não poderemos pensar em objetivos gerais sem ter em conta as diferenças nos territórios, as sinergias existentes e o trabalho já consolidado.

- ❖ É necessário que a estratégia nacional oriente as estruturas de poder local para a organização de **estratégias regionais ou locais de luta contra a pobreza** que permita, por um lado, reforçar o compromisso e a mobilização das estruturas locais com estes objetivos e, por outro lado, **adaptar os objetivos e metas às especificidades e necessidades das pessoas** nos locais e, desta forma, garantir uma efetiva operacionalização da estratégia.

### **Investir na informação e sensibilização da opinião pública como reforço do combate à pobreza enquanto desígnio nacional**

- ❖ A Estratégia Nacional deve ser do conhecimento dos cidadãos uma vez que todos têm um papel a desempenhar no combate à pobreza. Para isso é fundamental apostar em ações de informação e sensibilização da Estratégia recorrendo a atores estratégicos presentes nos territórios de forma a garantir uma mobilização da sociedade para o cumprimento da mesma.
- ❖ Uma maior sensibilização da sociedade permitirá combater os estereótipos existentes sobre a pobreza e sobre os grupos que estão nesta situação e permitirá prevenir o aparecimento de outros estereótipos que resultam da má ou deficiente informação que é partilhada sobre as estratégias e medidas que são criadas.

## **RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS**

### **Eixo estratégico 1**

- ❖ Este eixo parece-nos de toda a pertinência tendo presente o princípio 11 do Pilar europeu dos direitos sociais (*acolhimento e apoio às crianças*) e tendo sobretudo presentes os números da pobreza infantil em Portugal e o princípio 20 – *Acesso aos serviços essenciais*. Sabemos que no contexto europeu há um forte investimento na melhoria das condições de vida das crianças, por via, nomeadamente da *Garantia Europeia para a Infância* que foi aprovada unanimemente por parte dos Ministros dos Assuntos Sociais em junho de 2021. A *Garantia Europeia para a Infância* é uma das prioridades do plano de ação para implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais que estabeleceu como objetivo reduzir, até 2030, em cinco milhões o número de crianças em risco de pobreza ou exclusão social na europa. Portugal estabelece como meta retirar 120 mil crianças da situação de pobreza até 2030 no âmbito deste documento que está agora em discussão pública. Segundo os últimos dados disponíveis Portugal tinha em 2020 378 mil crianças em risco de pobreza ou exclusão social e em 2030 pretende reduzir em 32% este número.

- ❖ Em termos globais parece-nos que é fundamental destacar a **ausência neste eixo da situação das crianças das minorias étnicas e migrantes**, pois no conjunto das crianças que vivem em situação de pobreza e exclusão social, estes grupos minoritários vivem numa vulnerabilidade mais extrema e exigem respostas específicas.
- ❖ Os **agregados com três ou mais crianças dependentes é outro grupo que merece atenção especial**, sobretudo quando verificamos um aumento do risco de pobreza nesses agregados em 2019, ou seja, num período de redução da pobreza e aumento dos rendimentos da população. Medidas como o alargamento e o reforço do valor do abono de família de forma a ser mais adequado aos agregados com três ou mais crianças dependentes são medidas importantes e que podem ter efeito imediato na redução da taxa de pobreza, ainda que o efetivo e sustentável combate à pobreza nestas famílias deva ocorrer através da promoção de salários dignos e adequados às famílias com três ou mais crianças.
- ❖ De salientar que no **eixo 1** da estratégia estão contempladas medidas que promovem a igualdade de oportunidades e que se encontram em estreita articulação com investimentos previstos no PRR. **A importância dada às questões da saúde mental das crianças e jovens é bem visível neste documento e aguardamos com expectativa a concretização deste objetivo. Sabemos as lacunas do SNS a este nível e o necessário investimento em equipas especializadas.**
- ❖ As questões do acesso à **habitação** também estão intimamente ligadas aos investimentos previstos no PRR e que são elegíveis até 2026. No objetivo estratégico 1.2 estão contemplados investimentos para aumentar os **recursos das famílias** e promover o *acompanhamento de proximidade* das famílias. O acompanhamento tal como está previsto, com *equipas multidisciplinares* e a existência de um *técnico de referência* exige necessariamente o aumento de recursos, financeiros e humanos.
- ❖ No **objetivo estratégico 1.3 – garantir a participação das crianças e jovens no processo de desenvolvimento** - consideramos que o 1.3.2 é fundamental para garantir a igualdade de oportunidades entre todas as crianças, no entanto, importa concretizar este desígnio. Não basta referir que se pretende garantir o **acesso universal** a atividades extracurriculares, CAF, OTL e de férias sem que se perceba de que forma será exequível, exigindo recursos humanos, instalações, equipamentos, etc. Também é importante clarificar se este acesso universal está centrado em faixas etárias específicas ou se estará em causa igualmente um alargamento das faixas etárias. Por exemplo, as respostas atuais de CAF cobrem neste momento especificamente a população escolar do pré-escolar e 1º ciclo, não existindo uma reposta pública para o 2º e 3º ciclo e obrigando os pais a contratualizarem serviços privados com centros de estudo ou outras respostas análogas. Importa como tal especificar se este acesso universal implica

efetivamente um alargamento destas respostas às faixas etárias que atualmente não têm acesso à estas respostas públicas.

### **Eixo estratégico 2**

- ❖ Este eixo é dedicado às questões do emprego, formação, educação e neste ponto **congratulamo-nos com a inclusão da *Agenda do Trabalho digno* em linha com as diretrizes europeias**. Esperamos que com esta Agenda seja possível combater a precariedade laboral que aumentou em tempos de pandemia e o combate ao trabalho não declarado e os abusos no que se refere ao trabalho temporário. **Esperamos também que seja possível valorizar o trabalho, em particular, dos jovens** sob pena de aumentar a emigração, quer de jovens qualificados, quer de jovens com baixas qualificações. Com os investimentos previstos no PRR precisamos de mão-de-obra e não poderemos correr o risco de ver os jovens assumir compromissos noutros países, com o custo demográfico que também acarreta.
- ❖ O eixo 2 contempla um conjunto de objetivos que seriam mais adequados no eixo 3, pois são objetivos orientados para o reforço do emprego (ex: os objetivos relativos ao programa Qualifica; o compromisso Emprego Sustentável).

### **Eixo estratégico 3**

- ❖ Destacamos neste eixo a importância atribuída ao aumento das qualificações e a questão da importância atribuída à economia social. No entanto, reforçamos uma vez mais o facto do objetivo 3.2.6 Reforçar o papel e o potencial da economia social precisar de ser concretizado. Entendemos que se pretende reforçar o papel da economia social enquanto empregador, **mas para isso é fundamental estabelecer outros sub-objetivos específicos que visem, por exemplo, o reforço deste setor do ponto de vista dos recursos humanos e financeiros, mesmo do ponto de vista salarial dos seus colaboradores**. O setor de economia social tem a seu cargo áreas centrais em termos de prestação de serviços e ação social que, apesar de serem reconhecidas no que se refere à sua relevância, ainda são desempenhadas por profissionais (em grande maioria mulheres) com baixos salários e vínculos contratuais instáveis. Os profissionais do setor encontram-se sobrecarregados no trabalho e com condições de trabalho pouco dignas. Reforçar o potencial da economia social tem de passar também por estas mudanças em termos de maior estabilidade profissional dos colaboradores e valorização das carreiras profissionais.



#### Eixo estratégico 4

- ❖ **Tendo em conta a articulação da Estratégia com o Plano de ação do PEDS é importante ser mais ambicioso nas mudanças a operacionalizar no RSI.** Em 2022 será publicada uma recomendação ao nível do *rendimento mínimo* e embora não saibamos o conteúdo da mesma, Portugal pode dar o exemplo em tornar a medida nacional mais adequada, contribuindo assim também para o conteúdo da recomendação. **Reavaliar e aperfeiçoar o RSI deve passar também pela revisão do valor, das condições de recurso e de acesso.** Tal como está referido para o CSI em que se espera *convergir o valor de referência com o limiar de pobreza*, o RSI, pelo facto de estar muito abaixo do limiar de pobreza, precisa de ter o seu valor revisto. Deve-se procurar garantir um rendimento que permita criar condições para que esta prestação seja efetivamente um trampolim para uma inclusão social e económica. Deve-se, por exemplo, rever a contabilização nos rendimentos da população em habitação social de valores que aumentam progressivamente com a primeira e segunda renovação ou subsídios de renda ou outros apoios públicos à habitação. Esta contabilização reduz o valor a receber por parte desta população e não considera as condições de habitabilidade de algumas destas habitações ou do custo energético para o seu aquecimento. A justiça social na atribuição destes valores não passa pela penalização da população que beneficia destes apoios, mas pela efetiva contabilização dos custos com habitação por parte dos requerentes, ou seja, do rendimento disponível após dedução dos custos com habitação.
- ❖ **Aperfeiçoar o RSI também passa por promover uma maior consciencialização social da sua importância na redução da severidade da pobreza.** O RSI, e seus beneficiários, têm sido alvo de ataques constantes, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista social. O facto de existirem vários estereótipos acerca da medida e dos seus beneficiários, assim como pouca ou nenhuma visibilidade sobre a sua estrutura e impacto na vida das pessoas, contribui para discursos populistas verbalizados por alguns partidos políticos e pelos cidadãos. É importante investir em campanhas de sensibilização sobre a importância da medida que devem assentar em exemplos concretos, positivos, do seu impacto.
- ❖ **Será igualmente importante acautelar que o processo de transferência de competências nesta área para as autarquias locais não torne o acompanhamento e os programas de inserção permeáveis a culpabilização e estigmatização de determinados grupos ou famílias.** É, como tal, importante garantir a adequada independência das equipas de acompanhamento e o devido sigilo sobre as famílias acompanhadas e os seus planos de inserção.
- ❖ **No acompanhamento aos acordos de inserção é fundamental acautelar o reforço das equipas técnicas em termos de recursos humanos.** As equipas devem ser multidisciplinares (Bio, Psico, Social) visto que uma parte considerável das famílias vulneráveis e beneficiárias da medida são vulneráveis em várias dimensões da vida.

- ❖ **Na reavaliação da medida é fundamental promover ações de auscultação e participação dos seus beneficiários e dos profissionais que implementam a medida.** Tal como referido anteriormente, a participação deve estar no centro desta Estratégia e não pode ser um objetivo vazio de impacto real na avaliação das medidas. A reavaliação do RSI deve, como tal, ser baseada em processos alargados de participação.
- ❖ **O objetivo 4.2.5 é de extrema relevância.** Refere que se espera *atuar de forma integrada nas situações de múltipla exclusão associada ao défice de qualificações, ao acesso ao mercado de trabalho e a habitação digna por parte das populações ciganas*, mas seria de incluir a literacia. Mais do que défice de qualificações lidamos ainda com população jovem e adulta que não sabe ler, nem escrever, apesar de terem, por exemplo, o 9º pelo programa Novas Oportunidades<sup>3</sup>.

### **Eixo estratégico 5**

- ❖ É importante incluir o digital no *objetivo 5.2.1.2* quando refere “(...) *na redução das barreiras linguísticas e de comunicação e de acessibilidade física, digital e outras (...)*. Cada vez mais os serviços públicos estão a investir no acesso digital. Embora neste objetivo se destaque a preocupação de assegurar o direito de todos os territórios a terem acesso aos serviços públicos com a mesma qualidade e proximidade aos cidadãos, elencando depois o papel das CIM/s, Autarquias e entidades de economia social, sabemos que apesar de haver uma preocupação com o atendimento presencial, o atendimento digital veio para ficar. **O risco de se aumentar a exclusão das pessoas mais vulneráveis no acesso aos serviços é real e precisa de ser acautelado desde já com ações concretas que passam por assegurar respostas diferenciadas de proximidade aos cidadãos que não têm acesso aos serviços digitais e também por garantir que o digital é acessível às pessoas.**

### **Eixo estratégico 6**

- ❖ Do nosso ponto de vista o eixo “*Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional*” é central, e como tal, deveria ser transversal a todos os eixos de intervenção. Não sendo, gostaríamos de fazer algumas sugestões. O item 6.2.3 é vago e, no entanto, inclui depois um subitem que é central (6.2.3.1). **Consideramos que a “redução de forma significativa da taxa de risco de pobreza...” deve ser um sub objetivos estratégicos (6.2.3) sendo depois fundamental explicar como será feito o “constante escrutínio e afirmação”.** Neste momento Portugal tem uma meta a

---

<sup>3</sup> Apresentamos este exemplo pois deparamo-nos com estas situações quando realizamos os Projetos ACEDER em 2019/2020. Vários membros das comunidades ciganas contactadas não puderam ser selecionados para os projetos pois apesar de terem certificado de 9º ano, não sabiam ler nem escrever.

estabelecer já até 2030 e todos os componentes da estratégia devem contribuir para cumprir esta meta.

- ❖ No item **6.2.2** referente à *avaliação do impacto legislativo no combate à pobreza e às desigualdades* é importante descrever como se vai fazer isto. A EAPN Portugal já tinha sugerido no documento *Erradicar a Pobreza. Compromisso para uma Estratégia Nacional*, a necessidade de se definir uma lei nacional de combate à pobreza que daria enquadramento à Estratégia e seria capaz de definir mecanismos de “poverty proofing” para a Assembleia da República. Para além dos mecanismos precisamos de envolver os atores sociais.
- ❖ Relativamente ao item **6.2.5** é importante explicar o que são os **Projetos de Adesão** e como se vai concretizar este modelo de *bottom-up*.

#### INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

EAPN Portugal

Rua de Costa Cabral 2368 | 4200-218 Porto

225 420 800

[geral@eapn.pt](mailto:geral@eapn.pt)

[www.eapn.pt](http://www.eapn.pt)