

Poverty Watch

PORTUGAL 2022



EAPN Portugal

2022



Foto da Capa: “Sem alimento não há desenvolvimento”. Fotografia que integra a publicação “Olha(res) Real(ais) e Com Sentido” da autoria do Conselho Nacional de Cidadãos da EAPN Portugal

ÍNDICE

1. Introdução.....	4
2. A situação de Pobreza e Exclusão social em Portugal	5
Principais dados sobre a pobreza ao nível nacional	5
O aumento dos preços e a guerra na Ucrânia	7
A habitação continua a ser um desafio	9
Emprego e desemprego	9
Proteção Social	10
3. Dois anos de Pandemia e novos desafios em Portugal.....	12
4. Recuperação e resiliência em tempos de incerteza. Que respostas no combate à pobreza?.....	19
5. Recomendações.....	23
6. Bibliografia.....	25

1. Introdução

A EAPN Portugal tem como missão contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, em que todos sejam corresponsáveis na garantia do acesso dos cidadãos a uma vida digna, baseada no respeito pelos Direitos Humanos e no exercício pleno de uma cidadania informada, participada e inclusiva. O combate à pobreza e a promoção de uma vida digna para todas as pessoas é, sem dúvida, uma das grandes preocupações da Organização que completa este ano 31 anos de existência. A elaboração de documentos temáticos, como o Poverty Watch, enquadra-se neste trabalho da EAPN de produção de conhecimento e aprofundamento de temáticas sobre a pobreza ao mesmo tempo que dá voz aos que vivem nesta situação.

Após dois anos de pandemia, verifica-se um aumento da taxa de risco de pobreza ao nível nacional. Um sinal claro de que a pandemia agravou a situação social e económica dos portugueses. A este cenário junta-se uma crise política que levou a novas eleições legislativas em janeiro e uma guerra na Europa que iniciou em fevereiro que conduziu a um deslocamento massivo de refugiados. Às dificuldades já sentidas juntam-se outras, como o aumento dos preços dos alimentos, combustíveis e energia. O Poverty Watch 2022 pretende dar conta destes novos desafios que se impõem ao país e aos cidadãos, em particular os mais vulneráveis.

Aos desafios apresentam-se mecanismos de resposta como o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) com uma dotação de 13.9 mil milhões de euros em subvenções e 2.7 mil milhões de euros em empréstimos e o próximo quadro financeiro com uma dotação de 23.8 mil milhões de euros. Instrumentos que se propõem apoiar o cumprimento de agendas políticas como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais que são centrais para o reforço da coesão social dos Estados Membros.

À semelhança dos anteriores Poverty Watch a EAPN Portugal refletiu com os representantes dos Conselhos Locais de Cidadãos¹ a avaliação que fazem da situação nacional atual, os desafios que existem para as pessoas em situação de pobreza e, em particular, de que forma o aumento dos preços da energia e da alimentação têm impacto nas pessoas mais vulneráveis. Pretendemos, igualmente, perceber se consideram que o Governo nacional tem tido preocupação em promover medidas para mitigar o impacto destes aumentos nas pessoas mais vulneráveis, o que falta ainda fazer, especialmente tendo em consideração os desafios que a Guerra da Ucrânia tem trazido para as pessoas mais vulneráveis. O que mais os preocupa neste momento e que recomendações gostariam de propor.

¹ Foram realizadas três reuniões em julho específicas para preparar o poverty watch (duas nacionais e uma com o CLC da Guarda). No entanto, os temas aqui abordados têm sido debatidos de forma regular em outros momentos e reuniões em que os membros dos concelhos locais participam.

2. A situação de pobreza e exclusão social em Portugal

Principais dados sobre a pobreza ao nível nacional

A crise pandémica teve impactos consideráveis na vida das pessoas, não só porque agudizou alguns dos problemas já existentes, muitas vezes tornando-os mais visíveis, como trouxe novos problemas. As palavras de ordem foram, e ainda são, as de *resiliência e recuperação*. No entanto, desde fevereiro deste ano, com o início da guerra Ucrânia – Rússia, a palavra e o sentimento de *incerteza* face ao futuro veio abalar o caminho da recuperação.

Os dados mais recentes da Pobreza em Portugal² apontam uma subida da taxa de risco de pobreza, em 2020, para 18.4% (1 893 milhares), marcando uma mudança na tendência decrescente desta taxa. O risco de pobreza atinge de forma diferenciada diferentes grupos populacionais, e à semelhança da taxa de risco de pobreza global verificou-se a tendência de agravamento da situação em quase todos os grupos como se pode ver na grelha seguinte:

Tabela 1: Taxa de risco de pobreza em Portugal (%), segundo alguns grupos populacionais

Grupos populacionais	Taxa de risco de pobreza %	
	2019	2020
Crianças	19.1	20.4
Adultos	14.9	17.2
População Idosa	17.5	20.1
Mulheres	16.7	19.2
Mulheres idosas	19.5	22.5
Famílias monoparentais	25.5	30.2
Famílias com dois adultos (pelo menos um é idoso) e sem crianças	16.4	19.9
Outros agregados com crianças	17.6	26.3
Desempregados	40.7	46.5
Empregados	9.6	11.2
Reformados	15.7	18.0

Fonte: INE; Rendimento e Condições de Vida 2021

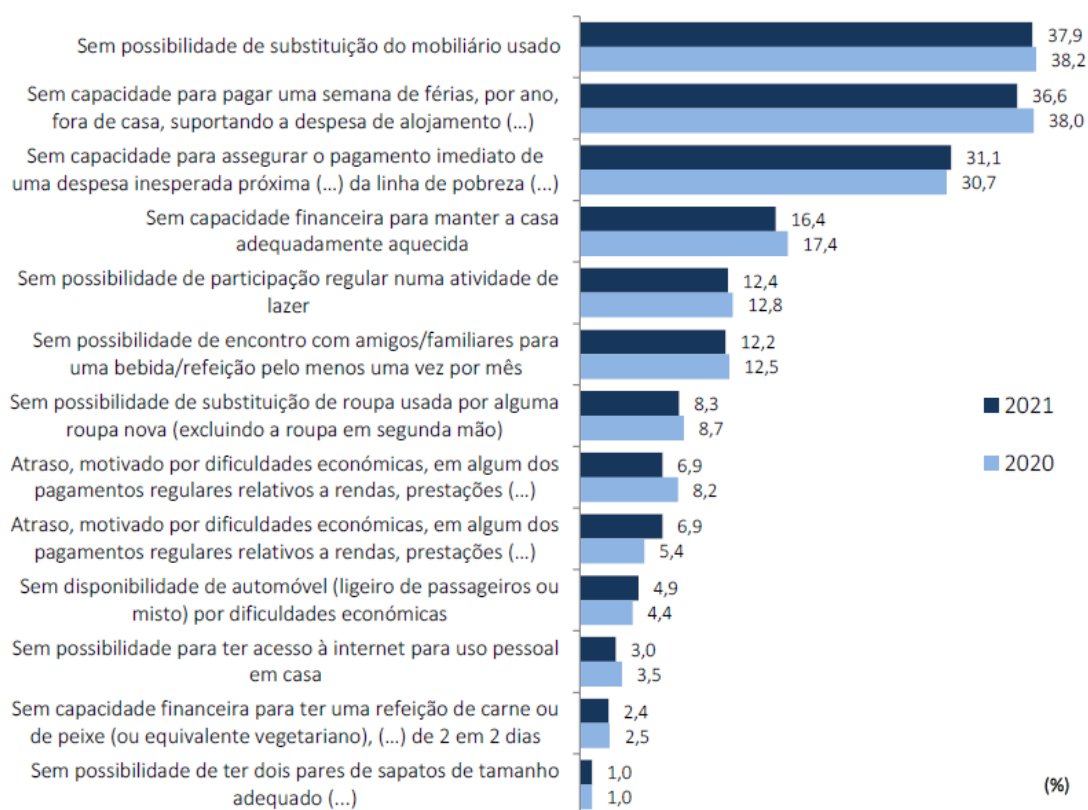
Portugal caracteriza-se por fortes assimetrias regionais que se refletem nos níveis de pobreza ao longo do território. Continuam a ser as regiões autónomas dos Açores e da Madeira a apresentarem

² INE, Rendimento e Condições de Vida 2021, Destaque do INE. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaqueres&DESTAQUESdest_boui=473574196&DESTAQUESmodo=2

maiores taxas de risco de pobreza, 24.2% e 21.9% respetivamente. Segue-se o Algarve (21.6%) e o Norte do país (21.1%). No entanto, numa análise do risco de pobreza calculada com base nas linhas de pobreza regionais é “possível distinguir três grupos: as regiões a norte do Tejo, com valores da ordem dos 19%, a região do Algarve e as regiões autónomas, com valores na ordem dos 18% e a região do Alentejo com 17%”.

O indicador de monitorização da população em risco de pobreza e exclusão social definido no âmbito da Estratégia Europa 2020 sofreu alterações tendo em conta a nova agenda para a Europa até 2030³ e a meta estabelecida de redução da pobreza em, pelo menos, 15 milhões de pessoas (5 milhões de crianças). Em Portugal, em 2021, a taxa de risco de pobreza e exclusão social subiu para 22.4% (era 20% no ano anterior). Paralelamente, a proporção da população com menos de 65 anos que vivia em agregados familiares com intensidade laboral per capita muito reduzida foi 5.2% em 2020. Em privação material e social severa estava 6.0% da população (2021). Na imagem seguinte encontra-se detalhada a informação relativamente a cada um dos itens da privação material e social e a tendência de evolução entre 2020 e 2021.

Figura 1: Itens de privação material e social, Portugal, 2021



Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2020-2021.

É ainda de salientar que em Portugal a taxa de intensidade da pobreza aumentou para 27.1% em 2020 (era de 24.4% em 2019) e o país continua a ser dos que têm maior nível de pobreza persistente

³ O indicador da população em risco de pobreza ou exclusão social no âmbito da Europa 2030 corresponde aos indivíduos em risco de pobreza ou vivendo em agregados com intensidade laboral per capita muito reduzida (de acordo com a definição Europa 2030) ou em situação de privação material e social severa. Fonte: www.ine.pt

(9.8% em 2020), ou seja, temos uma percentagem significativa de pessoas que permanecem nesta situação de vulnerabilidade por um longo período de tempo.

O aumento dos preços e a guerra na Ucrânia

O recente relatório do Eurobarómetro Primavera 2022⁴ foca-se em três aspetos: a guerra na Ucrânia e o impacto económico nos cidadãos; as atitudes dos cidadãos relativamente à UE e à importância de serem membros, as prioridades políticas e os valores em que o Parlamento Europeu (PE) se deve focar; e, por fim, a propensão ao voto dos cidadãos dois anos antes das Eleições europeias de 2024.

Do ponto de vista europeu verificam-se mudanças naquelas que devem ser as prioridades políticas que os cidadãos querem do Parlamento Europeu: o combate à pobreza em primeiro lugar (38%); saúde, em segundo lugar (35%) e, em terceiro lugar, o combate às mudanças climáticas (31%). A defesa da Democracia é central, seguindo-se a liberdade de expressão e a proteção dos direitos humanos. Verifica-se, igualmente, um aumento da imagem positiva dos cidadãos face à UE e PE e um novo aumento relativamente à defesa de se pertencer à UE. As pessoas já experienciam uma redução nas suas condições de vida e não estão preparadas para o aumento dos preços: preços dos bens alimentares (59%) e da energia (58%). Por fim, 6 em 10 dos cidadãos que responderam ao inquérito consideram, no entanto, que é mais importante manter e defender a liberdade e a democracia (defender os valores europeus) do que manter os preços e o custo de vida.

Em Portugal, é interessante verificar que apesar de ser também importante manter os valores europeus, os portugueses consideram que *manter os preços e o custo de vida* deve ser uma prioridade⁵. No que diz respeito aos valores que devem ser defendidos os portugueses consideram em primeiro lugar a proteção dos direitos humanos; seguindo-se a solidariedade entre os estados-membros e entre as suas regiões e a luta contra a discriminação e em prol da proteção das minorias, ao mesmo nível do que a solidariedade entre a UE e os países pobres no mundo.

No que diz respeito à guerra, 56% dos nacionais que responderam ao inquérito referiram que *não estão confiantes* de que a sua vida não sofrerá mudanças em virtude da guerra. No que diz respeito às consequências, 74% dos respondentes referiram *não estar preparados para enfrentar uma subida dos preços da energia, e uma subida do preço dos alimentos*. Uma percentagem superior à média da UE. O mesmo se verifica quando 57% dos cidadãos (40% para a UE) referem que *as consequências da guerra na Ucrânia já reduziram o seu nível de vida e preveem que isto continuará ao longo do próximo ano*. O facto de a guerra ter afetado os níveis de vida das pessoas é uma realidade para quase todos as categorias profissionais, mas com grande relevância (100%) para as *domésticas/domésticos, trabalhadores por conta própria* (98%), *gerentes* (97%) e *desempregados* (95%). A dificuldade de pagar as contas é uma realidade *a maioria das vezes* para 96% dos respondentes.

⁴ Eurobarómetro Especial do Parlamento Europeu Primavera 2022, Factsheet Portugal; *Rallying around the European Flag. Democracy as anchor point in times of crisis*, Eurobarometer Executive Summary. European Parliament, Spring 2022. Documentos disponíveis em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2792>

⁵ Os respondentes tinham que se posicionar numa escala em que “1” “significa que a defesa dos nossos valores europeus comuns, como a liberdade e a democracia, deve ser uma prioridade, mesmo que isso afete os preços e o custo de vida” e “6” significa que “manter os preços e o custo de vida deve ser uma prioridade, mesmo que isso afete a defesa dos nossos valores europeus comuns”. Os cidadãos nacionais posicionaram-se maioritariamente no 4-6.

O facto de os cidadãos nacionais considerarem que deve ser uma prioridade *manter os preços e o custo de vida* reflete, em muito, as dificuldades que já enfrentam com as subidas contínuas dos bens. Segundo os últimos dados oficiais do Eurostat⁶ a inflação na zona euro subiu para 8.6% em junho de 2022. Portugal atingiu nesse mesmo mês os 9% (em junho de 2021 foi de -0.6) e a união europeia 9.6%. Segundo a mesma fonte, o maior contributo para a inflação na zona euro adveio da energia (+4.19 pontos percentuais), da comida, álcool e tabaco (+1.88 pp), serviços (+1.42 pp) e dos bens industriais não energéticos (+1.15pp). A estimativa do INE⁷ divulgada no final do mês de julho indicava uma nova subida da inflação para os 9.1%. A maior pressão continua a ser relativamente aos produtos energéticos (31.2%) e produtos alimentares não transformados (13.2%).

A energia tem um impacto considerável no bem-estar dos cidadãos. Segundo o Índice Europeu de Exclusão de Habitação 2022⁸, 17.5% da população total nacional têm dificuldades financeiras em manter uma temperatura adequada na habitação. Essa percentagem dispara no caso dos agregados mais pobres, sendo que 33.8% desses agregados não conseguem manter uma temperatura adequada nas suas casas. Portugal assume a 4ª posição no conjunto dos países europeus, sendo apenas superado pela Bulgária (49.2%), Chipre (41.6%) e Grécia (39.2%). Na verdade, verificou-se ao longo destes últimos meses um agravamento das despesas dos agregados familiares que veio pressionar ainda mais esses agregados que já lidavam com custos significativos em áreas chave da vida, como a habitação.

Segundo o índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC)⁹, entre janeiro e junho de 2022, em Portugal, a *taxa de crescimento* total do IHPC passou de 3.4 para 9.0. Numa análise mais detalhada verifica-se que a taxa de crescimento relativamente à *comida e bebidas não alcoólicas* passou de 3.7 para 13.2; relativamente só à *alimentação* passou de 3.3 para 11.7; relativamente à *habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis* passou de 4.5 para 13.5; transportes de 6.1 para 14.1 e *energia* de 12.3 para 31.9.

Segundo o INE¹⁰, o Indicador de Confiança dos Consumidores diminuiu de forma acentuada em março de 2022 refletindo o contexto da guerra iniciada a 24 de fevereiro. Verificou-se que esta diminuição se deveu às expectativas negativas face à evolução futura da situação económica do país e da situação financeira do agregado familiar. É ainda de destacar que “o saldo das perspetivas relativas à evolução futura dos preços registou em março o maior aumento da série iniciada em setembro de 1997, superando largamente o valor máximo anterior”.

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14644638/2-19072022-AP-EN.pdf/fff35147-c9b3-a915-7bf0-b09202bbd130?t=1658145352807>

⁷ INE, *Índice de preços no consumidor. Estimativa rápida julho 2022*, Destaque do INE, 29 de julho 2022. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=540173161&DESTAQUESmodo=2

⁸ FEANTSA e Fundação Abbé Pierre, *The 7th overview of Housing Exclusion in Europe 2022*, 30 June 2022.

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EI_CPHI_M_custom_3111044/default/table?lang=en
Código: EI_CPHI_M, atualizado a 19/07/2022

O Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) fornece medidas comparáveis de inflação para os países e grupos de países para os quais é produzido. É um indicador económico que mede a evolução ao longo do tempo dos preços dos bens de consumo e serviços adquiridos pelas famílias. Por outras palavras, trata-se de um conjunto de índices de preços no consumidor (IPC) calculados de acordo com uma abordagem harmonizada e um conjunto de definições conforme estabelecido em Regulamentos e recomendações (Vd. Eurostat)

¹⁰ INE, *Inquéritos de Conjuntura às Empresas e aos Consumidores*, Destaque do INE, 30 de março de 2022.

A habitação continua a ser um desafio

Segundo o último relatório sobre exclusão habitacional na Europa¹¹, em Portugal, 14.3% dos agregados pobres vivem em condições de sobrelotação por comparação a 9.0% da população total. 7.2% dos agregados pobres experienciam privação habitacional severa por comparação a 3.9% da população total. 36.4% dos agregados pobres vivem em condições inadequadas por comparação a 25.2% da população. Portugal assume, neste caso, o 3º lugar no conjunto dos diferentes Estados Membro. O mesmo se verifica no caso das crianças pobres (menos de 18 anos de idade) que vivem em habitações inadequadas (38.6% em 2020), apesar de ter havido uma descida desde 2019 na ordem dos -5%.

É de salientar que a habitação é uma das componentes do Plano de Recuperação e Resiliência (C2), com uma dotação orçamental de 2733 M€ com a qual se pretende apoiar 26 000 agregados familiares com habitação digna (Programa de Apoio ao Acesso à Habitação) e atribuir 6 800 habitações a famílias através da cedência de habitações a custos acessíveis (Parque Habitacional Público a Custos Acessíveis), entre outros investimentos/impactos.

Emprego e desemprego

A taxa de desemprego¹² tem vindo a subir ligeiramente e em junho foi de 6.1%. As mulheres continuam a ser um dos grupos mais vulneráveis ao desemprego (6.3%) quando comparadas com os homens (5.9%). A taxa de desemprego dos jovens teve uma subida de 0.8 pontos percentuais entre maio (18.5%) e junho (19.3%), refletindo aquele que é um dos grandes problemas nacionais.

Numa análise mais detalhada, o Boletim Estatístico do GEP de julho de 2022¹³ indicava que no “1.º trimestre de 2022, o número de pessoas desempregadas era de 308,4 milhares, 21,3 % das quais eram jovens com 16-24 anos (20,5 %, no 1.º trimestre de 2021). Na região do Alentejo os jovens representavam 30,9 % do desemprego total, o que constitui o valor mais elevado do país, registando-se o valor mais baixo na região do Algarve (12,9 %)”.

A taxa de emprego em junho foi de 63.4%, ligeiramente inferior ao mês anterior (63.6%) (dados do INE). Esta diminuição da população empregada e aumento da população desempregada explica a diminuição estimada da população ativa neste mesmo período (-13.7 mil pessoas quando comparado com o mês de maio).

¹¹ FEANTSA e Fundação Abbé Pierre, The 7th overview of Housing Exclusion in Europe 2022, 30 June 2022, pp. 89-113. Capítulo 4: European Index of Housing Exclusion 2022: https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2022/Overview_Chapter_4.pdf

¹² INE, *Estimativas mensais de emprego e desemprego, junho de 2022*, Destaque do INE de 29 de julho de 2022. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=540173564&DESTAQUESmodo=2

¹³ GEP, *Boletim Estatístico*, julho de 2022. Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/10925/bejul2022.pdf/129afe49-9a6e-4215-a087-7bcb3c3a026>

Proteção social

A proteção social tem um impacto significativo na redução da incidência da pobreza em Portugal. Os últimos dados referem que as transferências relativas à doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social tiveram um peso menor na redução da pobreza (o que reflete problemas na adequabilidade das transferências sociais), no entanto, com as transferências sociais a taxa de risco de pobreza diminuiu de 23% para 18.4%. Sem as pensões e as transferências sociais a taxa de pobreza chegaria a 43.5% ao nível nacional.

Do ponto de vista dos apoios concedidos em situações de grande fragilidade económica destacamos nos quadros seguintes alguma informação referente ao Rendimento Social de Inserção (RSI); Complemento Solidário para Idosos (CSI) e Prestação Social para a Inclusão (PSI):

Tabela 2: Famílias e beneficiários com processamento de RSI (nº) e valores médios (€)

	2019	2020	2021	Junho 2022
Famílias com processamento de RSI (nº)	127 701	123 662	127 105	98 953
Beneficiários com processamento de RSI (nº)	267 393	257 968	261 992	206 618
Valor médio por família (€)	259.43	261.96	260.96	261.35
Valor médio por beneficiário (€)	116.01	118.13	119.39	121.37

Fonte: segurança social

Numa análise mais detalhada é de salientar que, em junho de 2022, a dimensão média das famílias é de 2.2 elementos. Do ponto de vista dos beneficiários continuam a prevalecer os beneficiários singulares (1 pessoa) (50 147), logo seguido dos agregados com 3 pessoas (35 852). As diferenças em termos de género não são muito acentuadas, mas, em junho de 2022, 53.2% eram mulheres a beneficiar do RSI e 46.7% eram homens. Mais de 67 mil dos beneficiários do RSI em junho eram crianças (32.7%).

Tabela 3: Beneficiários do Complemento Social para Idosos (nº) e valor médio (€)

	2019	2020	2021
Beneficiários (nº)	176 272	171 768	167 399
Junho 2022			
Beneficiários (nº)	153 501		
Valor médio (€)	109.64		

Fonte: Segurança Social

É de salientar que uma grande parte dos beneficiários do Complemento Social para Idosos (79 917) está no escalão de 0 a 100€ mês, ou seja, auferem um valor inferior à média. No escalão seguinte, ou seja, dos 101 a 200€ mês estão 54 683 beneficiários.

Uma percentagem significativa (70.3%) dos beneficiários são do sexo feminino e em termos de escalão etário a maioria tem idades entre os 75 a 79 anos.

Tabela 4: Beneficiários da Prestação Social para a Inclusão (nº) e valor médio (€)

	2019	2020	2021
Beneficiários (nº)	107 576	114 798	123 623
Junho 2022			
Beneficiários (nº)	125 025		
Valor médio (€)	308.98		

Fonte: Segurança Social

A prestação social para a inclusão é uma prestação composta por 3 elementos: a componente base, o complemento e a majoração¹⁴. O complemento tem como objetivo combater a pobreza das pessoas com deficiência. Relativamente ao complemento é de referir que, em junho de 2022, eram titulares deste complemento 24 857 pessoas e o valor médio do subsídio era de 249.68€. A maior parte dos titulares tinha uma incapacidade entre os 60% e 80% (16 644) e, praticamente não há diferença em termos de género (50.38% titulares do sexo masculino e 49.62% do sexo feminino). Um número significativo de beneficiários tem idades entre os 50-59 anos.

¹⁴ Mais informações em www.seg-social.pt

3. Dois anos de pandemia e novos desafios em Portugal

A 2 de março de 2020 surgiam em Portugal os primeiros casos de COVID-19 e a 18 de março o Governo declarou o primeiro estado de emergência. A pandemia trouxe novos desafios às entidades em geral e às pessoas em particular. No entanto, a pandemia conseguiu fazer sobressair e dar mais visibilidade a problemas já existentes na sociedade portuguesa, nomeadamente, entre os grupos populacionais que já viviam em situação de pobreza e de exclusão social. Passados mais de dois anos de pandemia, e com mais de 80% da população portuguesa vacinada, parece que a pandemia, em si, é um assunto do passado, mas não o são os seus efeitos.

Entre março e junho a EAPN Portugal organizou um conjunto de seminários temáticos integrados no Congresso Diálogos sobre a Pobreza¹⁵ nos quais foi possível debater alguns dos desafios que Portugal enfrenta no combate à pobreza em geral, no trabalho, na saúde e em termos de desenvolvimento económico. Da reflexão, a pandemia surgiu claramente como um desafio que ainda temos de superar e que veio agravar outros desafios, estruturais, ao nível nacional e aos quais ainda não se conseguiu dar resposta efetiva.

“O país está um descabro” foi uma das respostas que um dos membros do Conselho Nacional de Cidadãos¹⁶ deu à pergunta sobre a avaliação da situação atual, após dois anos de pandemia. O facto de em fevereiro deste ano ter começado uma guerra na Europa e os efeitos da mesma já se fazerem sentir contribuiu para esta apreciação. No entanto, há preocupações muito reais relativamente à pandemia. Algumas das preocupações apontadas, a nosso ver, ainda carecem de ser estudadas de forma a perceber a sua real dimensão nacional e os seus efeitos a longo prazo.

Os efeitos da COVID-19 na **saúde** é um desses problemas aos quais se juntam os problemas existentes no Sistema Nacional de Saúde: *“A cobertura em termos de médico de família continua a ser um problema ao nível dos serviços de saúde... Eu fiquei com algumas sequelas resultantes do COVID... é necessário acompanhamento a este nível [no pós-COVID] de forma a evitar que futuramente haja problemas de saúde graves”*. O relatório da Comissão Europeia para Portugal¹⁷ referiu: *“A pandemia da COVID-19 pôs em evidência os problemas estruturais subjacentes ao sistema de saúde em Portugal”* e destaca o plano de recuperação e resiliência como uma oportunidade *“para aumentar a capacidade de resposta do Sistema Nacional de Saúde nos domínios dos cuidados de saúde primários, mentais e prolongados, juntamente com medidas orientadas pela eficiência destinadas a melhorar a governação, a relação custo-eficácia, o acesso e a qualidade dos serviços hospitalares públicos”*.

Recentemente o Governo assinou o Acordo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses de descentralização de competências na área da saúde e da educação. Segundo o Portal da Transparência¹⁸ com a descentralização de competências na área da saúde *“o município tem a responsabilidade pela gestão operacional e financeira dos centros de saúde disponíveis à população*

¹⁵ As conclusões do Congresso serão publicadas em breve.

¹⁶ Os testemunhos apresentados neste capítulo resultam do trabalho de reflexão feito com os representantes dos conselhos locais de cidadãos da EAPN Portugal.

¹⁷ Comissão Europeia, *Relatório sobre Portugal 2022*, Bruxelas, 23.5.2022. Disponível: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-portugal_pt.pdf

¹⁸ <https://transparencia.gov.pt/pt/>

na sua área geográfica, designadamente a manutenção, conservação e gestão dos equipamentos e serviços de apoio logístico, assim como a gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional”. São esperadas grandes mudanças que possam atender aos desafios do setor da saúde e que respondam também aos efeitos da pandemia no mesmo, nomeadamente, que possam colmatar lacunas como o *”acompanhamento médico que ficou por fazer, os atrasos das consultas que ainda não foram compensados e as cirurgias e tratamentos adiados e ainda atrasados”* cujo impacto ainda estão por medir.

Um outro desafio que caracteriza a situação atual tem a ver com a **intolerância**: *“estamos completamente intolerantes uns com os outros”. “Está tudo em burnout. Está tudo cansado... estamos a olhar muito mais para dentro de nós e estamos muito mais intolerantes”*. Este testemunho permite-nos destacar a importância da **saúde mental** e de como esta poderá ter sido afetada pela pandemia. No 2º inquérito realizado pela EAPN Portugal¹⁹ em 2021 sobre o impacto da pandemia nas organizações (públicas e não governamentais) este problema já se identificava no que se refere à gestão dos recursos humanos: o *burnout* dos profissionais, surge como o impacto mais consensual na área da gestão de recursos humanos, com cerca de 55% das organizações a indicarem um impacto extremamente elevado (29%) ou muito elevado (26%). São as organizações que trabalham com pessoas adultas idosas, pessoas adultas com deficiência e pessoas com doenças do foro mental ou psiquiátrico que mais posicionam o impacto no nível mais extremo. O *burnout*, o cansaço físico e psicológico, a exaustão, a saturação, o stress, o medo, a necessidade de gestão da saúde mental ou de gestão emocional dos colaboradores, o desgaste psicológico/emocional foram as expressões utilizadas pelos entrevistados quando identificaram os desafios das organizações na área da gestão dos recursos humanos.

Há uma preocupação saliente de que a intolerância vivida atualmente tenha impactos na forma como se olha para as pessoas (*“indiferença da sociedade perante as dificuldades dos grupos vulneráveis”*), nomeadamente as pessoas mais vulneráveis e na forma como se intervém na área social: *“Eu entrei em depressão. Porquê? A convivência... fomos afastados, as pessoas não podiam dar um abraço, dar um beijinho, a pessoa não podia brincar... as pessoas estavam na gaiola. E, como se diz?! Quando abre a jaula, o leão ataca o seu inimigo”*.

Parece que se perderam competências relacionais, mas na opinião de alguns membros estamos perante um novo desafio que se prende com os **valores** (e do impacto das tecnologias na perda de valores): *“Os valores estão completamente alterados”*. O confinamento também foi isso: *“as pessoas estarem em casa agarradas aos tablets e aos telemóveis. Os valores estão trocados: as pessoas não conversam, as pessoas não socializam, as pessoas não estão dispostas a ouvir o outro. Vejo mesas inteiras de pessoas e estão todos agarrados ao telemóvel”*. A pandemia acelerou processos já em curso. A **digitalização** foi um deles. A este nível os desafios colocam-se a dois níveis: por um lado, há o sentimento de que as pessoas *“estão presas”* às tecnologias e isto também é uma questão de saúde mental e de procura de felicidade: *“cada um terá de se olhar... de olhar para dentro e pensar será que sou feliz? As pessoas têm de arranjar maneira de serem mais felizes... colocar o telemóvel no descanso... ir dar uma volta...”*

¹⁹ EAPN Portugal, *O combate à pobreza e exclusão social no contexto da pandemia por COVID-19. Resultados do 2º inquérito às organizações*, dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.eapn.pt/documento/747/o-combate-a-pobreza-e-exclusao-social-no-contexto-da-pandemia-por-covid-19-resultados-do-2o-inquerito-as-organizacoes>

Por outro lado, o uso das tecnologias já faz parte do dia-a-dia das pessoas e está a trazer novos problemas às pessoas mais vulneráveis e às que, mesmo não estando numa situação vulnerável do ponto de vista económico, têm poucas, ou nenhuma, competências digitais: *“temos de fugir à prisão das tecnologias, mas depois temos de encontrar algumas soluções enquanto sociedade. Mas isto é um desafio para as pessoas em situação de pobreza porque agora é tudo informatizado”*. Os desafios da digitalização para as pessoas mais vulneráveis já foram elencados no Poverty Watch de 2021²⁰ e voltam a ser destacados demonstrando a dificuldade que as pessoas têm em aceder aos serviços pela via digital. Há ainda a preocupação com o facto de uma maior digitalização dos serviços não significar necessariamente menos burocracia. Os serviços, mesmo online, continuam burocráticos. Uma das soluções apontadas passa pela necessidade de continuarem a existir *respostas presenciais* para quem não tem forma de aceder online e pela *agilização das estruturas de poder local – Juntas de Freguesia* – para apoiarem as pessoas no acesso online aos serviços. O papel das Juntas de Freguesia foi destacado como positivo, mas também foi referido que nem sempre as Juntas têm recursos humanos permanentes na sua estrutura e/ou não têm conhecimentos para resolver determinados assuntos: *“há Juntas que anunciam esses serviços, mas as pessoas dirigem-se lá e não está ninguém ou então também não sabem resolver”*. De qualquer das formas há o entendimento claro de que a digitalização pode constituir um dos fatores de exclusão das pessoas mais vulneráveis no acesso aos serviços públicos. O Plano de Recuperação e Resiliência tem uma componente relacionada com a transição digital na qual se prevê, por exemplo, investir na transição digital da Segurança Social, na reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares e na digitalização da administração pública. Pretende-se agilizar processos, facilitar o acesso aos serviços públicos, formar profissionais. É fundamental que estas mudanças possam reduzir a burocracia que está associada ao acesso aos serviços e possa agilizar, por exemplo, a renovação automática das prestações. Portugal tem, segundo o relatório da Comissão Portugal 2022, um “bom desempenho a nível dos serviços públicos digitais”, no entanto, no “domínio das competências digitais, embora situando-se ligeiramente acima da média da UE, 45% da população portuguesa ainda não dispõe de competências digitais básicas. Tal suscita importantes questões de equidade e inclusão no que diz respeito ao acesso aos serviços públicos que passaram a ser fornecidos em linha”²¹. É fundamental diagnosticar estes problemas e garantir respostas diferenciadas, próximas aos cidadãos, no acesso aos serviços públicos de forma a evitar mais exclusão e desigualdade.

Associada à questão das tecnologias está a área da **educação** que também foi referenciada como um desafio futuro, em particular no que se refere ao impacto que a pandemia teve nas crianças e na sua aprendizagem: *“aprender a ler e a escrever através de um computador online não é para todos... alguns tiveram os pais, adultos em casa que os ajudaram a fazer minimamente as coisas, outros não. E houve uma parte da aprendizagem muito importante que se perdeu” (...)* a falta de bases vai-se notar mais tarde...”. Para além das dificuldades e lacunas na aprendizagem sobressaiu da discussão a preocupação com a socialização e saúde mental das crianças em virtude do distanciamento imposto durante o período da pandemia: *“Ver o avô no telemóvel não é a mesma coisa do que estar com o avô”*; *“os primeiros 4 anos de escola são inesquecíveis e eles não tiveram”*.

Segundo o estudo do Conselho Nacional de Educação “à data do primeiro momento de encerramento, as escolas mostravam pouca preparação para lidar com o ensino remoto de

²⁰ *Poverty Watch Portugal 2021*, EAPN Portugal, setembro de 2021. Disponível em: <https://www.eapn.pt/documento/732/poverty-watch-portugal-2021>

²¹ Comissão Europeia, *Relatório sobre Portugal 2022*, Bruxelas, 23.5.2022, p.8

emergência. Além das debilidades relativas ao equipamento, as reduzidas práticas de ensino e aprendizagem com recurso às TIC vieram revelar-se uma dificuldade. Tanto o acesso ao equipamento, como a falta de formação adequada em literacia informática das famílias, alunos e professores condicionaram o ensino e a aprendizagem, gerando desigualdades²². Paralelamente é de destacar o impacto no bem-estar psicológico das crianças. Num estudo²³ conduzido pela EAPN Portugal em 2021 junto de crianças com idades entre os 6 e os 12 anos²⁴ verificamos que de uma forma geral, as crianças e os adolescentes, referiram que o ensino à distância foi prejudicial para a aprendizagem (referem situações de distração, dificuldade de concentração, sono, desmotivação e falta de interesse, entre outras), e para a socialização com os amigos nos intervalos. Manifestaram ainda o seu desagrado face ao ensino em casa e consideraram que a verdadeira aprendizagem é feita em sala de aula, com tudo o que envolve a vivência na escola (recreios, brincadeiras, desporto). Do ponto de vista da perceção do impacto na saúde emocional vários foram os grupos focais em que as crianças expressaram claramente o impacto que a pandemia estava a ter no seu bem-estar emocional. Referências a medo, receio, tristeza, preocupação, ansiedade, solidão, nervosismo, desconforto, cansaço estiveram presentes em muitos dos discursos e nas suas vivências e relações diárias.

Um último desafio apontado prendeu-se com os elevados **preços dos bens alimentares, energia e transportes**. De uma forma geral as pessoas sentem um peso considerável dos aumentos dos bens no orçamento familiar: *“Eu tenho de fazer uma gestão ainda mais apertada do orçamento que tenho. Porque aumentaram os custos da alimentação, mas também a eletricidade e a água”*; *“O meu filho dizia-me que aqui há uns meses com 70 euros abastecia a carrinha e agora com 70 euros faz uma semana de trabalho. É um peso no orçamento brutal”*; *“Como o orçamento disponível é o mesmo, é deixar de comprar, apesar de fazer falta”*.

O desafio prende-se com a maior dificuldade em aceder aos bens, nomeadamente, os alimentares, mas também com a possibilidade de fazer uma alimentação equilibrada em termos nutricionais: *“Fazer uma alimentação equilibrada é difícil, porque a fruta e os legumes estão caríssimos. Já para não falar no resto. Se uma alimentação mais saudável passa muito por aí, está perfeitamente incomportável”*; *“eu só como frango, fruta e ovos...[porque não tens forma de pagar]. Não tenho forma de pagar outras coisas. Tenho de fazer uma dieta. Uma dieta fica-me mais cara do que eu fazer uma alimentação de frango, fruta... o que o meu orçamento der para pagar... “Eu não posso exigir mais porque o meu orçamento não dá para mais. Eu como aquilo e tenho de me consolar... Eu tenho de beber leite sem lactose. Tudo o que eu tenho de consumir é sem lactose, é tudo mais caro. Deixei de comprar manteiga, deixei de comprar fiambre. Deixar de comprar as coisas que é para pôr no pão... uma sopa bem forte... não estou a passar fome. Já não penso no resto. Porque é que eu vou pensar se não posso comprar. Eu tenho de cair na realidade. O que o meu orçamento der é com aquilo que eu tenho de me sustentar”*.

O Governo nacional tem colocado em marcha algumas medidas de apoio à população mais vulnerável para mitigar o impacto da inflação na subida dos preços dos bens. Apesar dos membros

²² Conselho Nacional da Educação, *Efeitos da pandemia COVID-19 na Educação: Desigualdades e medidas de equidade*, Outubro de 2021, p.58

²³ Fátima Veiga, Elizabeth Santos; Cátia Santos, Paula Cruz e Teresa Dias, *A Pandemia pela Voz das Crianças*, Cadernos EAPN 26, EAPN Portugal, 2022.

²⁴ Foram realizados 44 grupos focais e 2 entrevistas coletivas abrangendo um total de 269 crianças (135 do sexo masculino e 134 do sexo feminino) do Continente e Regiões Autónomas.

dos conselhos locais considerarem que as “medidas de apoio às famílias são insuficientes e que não chegam a toda a gente” foram destacadas duas medidas que têm contribuído para ajudar as pessoas: a tarifa social e o apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis.

A Tarifa Social é uma medida que entrou em vigor em 2016 e que consiste “num desconto na tarifa de acesso às redes de eletricidade em baixa tensão e/ou de gás natural em baixa pressão, que compõe o preço final faturado ao cliente de eletricidade e/ou de gás natural”²⁵. A tarifa é aplicada de forma automática a quem dela necessite tendo em conta a informação disponível na Segurança Social²⁶. Em junho de 2022, o número de beneficiários da tarifa social de energia elétrica era de 766 930 e o número de beneficiários da tarifa social de gás natural era de 50 493. Embora as opiniões se dividam entre quem vê esta medida como relevante na redução das despesas: “Eu tenho a tarifa social... Eu acho uma coisa boa, porque não pagas as taxas, não pagas contador...” e os que consideram que não trouxe grandes vantagens porque outras despesas se sobrepõem ao orçamento mensal: “Eu quando tive tarifa social não achei grande diferença... Mas agora o que eu digo é que senti um aumento à volta de 30% no orçamento da minha casa. Nós gastamos à volta de mais 30% do que o que gastávamos... Nós estávamos a ficar, não digo confortáveis, mas desenrascados e neste momento andamos a fazer outra vez ginástica para não passarmos a linha de água”. Embora exista esta divisão, a verdade é que esta medida visa aplicar descontos às faturas dos agregados. No entanto, e olhando a uma problemática maior – a da **pobreza energética** – é uma medida importante, mas insuficiente para atender à mesma. É de questionar se apesar das várias medidas em curso, este aumento dos preços da energia e gás não irão provocar uma maior vulnerabilidade das pessoas à pobreza energética. Segundo o relatório do Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza²⁷ sobre o tema, em 2019, Portugal era o 6º país da Europa com maior proporção da população (18.9%) em agregados incapazes de manter a casa adequadamente aquecida. Já olhando os dados referentes a 2020, e embora este valor tenha diminuído para 17.5%, Portugal ocupava o 4º lugar deste ranking europeu, estando 9.2 p.p. abaixo da média europeia (EU27: 8,2%). O valor duplica para 33.8% quando consideramos a população abaixo do limiar de Pobreza.

Um dos grandes problemas ao nível nacional que contribui para a Pobreza energética e também para maiores gastos em termos energéticos prende-se com a baixa eficiência energética dos edifícios: a proporção da população abaixo do limiar do risco de pobreza afetada por esta dimensão de pobreza energética era 56% e acima deste limiar era 30.1%. O plano de Recuperação e Resiliência contempla uma componente dedicada à eficiência energética dos edifícios, prevendo atribuir 100 mil vales eficiência para apoiar soluções energéticas eficientes a famílias em situação de Pobreza energética. Os vales, no valor de 1300€ mais IVA, ficaram, na primeira fase aquém do previsto: pretendia-se atribuir 20 000 vales em 2021, mas em dezembro desse ano o Fundo de Apoio Ambiental anunciava que a Plataforma continuaria a receber candidaturas durante o ano de 2022 até atingir a referida meta. Um dos grandes obstáculos da medida prende-se com o facto de que para serem beneficiários

²⁵ <https://www.dgeg.gov.pt/pt/areas-transversais/politicas-de-protecao-ao-consumidor-de-energia/tarifa-social-de-energia/>

²⁶ É ainda possível ser solicitada via declaração no caso dos titulares de contratos de energia, beneficiários de abono de família, cujas prestações são processadas for a do Sistema de informação da Segurança Social. Ver mais informações: <https://www.dgeg.gov.pt/pt/areas-transversais/politicas-de-protecao-ao-consumidor-de-energia/tarifa-social-de-energia/como-e-atribuida-a-tarifa-social-de-energia/>

²⁷ ONLCP, Às “escuras”: a Pobreza energética em Portugal à luz da transição energética. Boletim #9, EAPN Portugal, abril 2022. Disponível em: <https://on.eapn.pt/wp-content/uploads/BOLETIM-9-A-pobreza-energ%C3%A9tica-%C3%A0-luz-da-transi%C3%A7%C3%A3o-energ%C3%A9tica.pdf>

do voucher, devem também ser proprietários da habitação em que reside, o que exclui à partida um número considerável de famílias que vivem, por exemplo, em habitação social.

Do ponto de vista do gás o Governo lançou também em março de 2022 um apoio mensal, no valor de 10€, às famílias mais vulneráveis - beneficiárias da tarifa social - para ajudar na compra de gás engarrafado. No entanto, segundo o Diário de Notícias²⁸, que se baseia na informação do Ministério do Ambiente, esta medida apenas chegou, em média, a 8 mil famílias por mês (6.3% da verba total de 4 milhões de euros que estavam atribuídos à medida). Tendo em conta o número de beneficiários da tarifa social indicado em cima, verificamos que 8 mil famílias é um número, significativamente, reduzido. A DECO aponta²⁹ aquelas que poderão ser algumas das razões, nomeadamente, *a falta de divulgação do programa, as dificuldades burocráticas ou a falta de transparência quanto ao efetivo acompanhamento da sua execução.*

No que se refere ao apoio extraordinário às famílias, criado em março de 2022, é uma medida que visa a apoiar os agregados familiares beneficiários da tarifa social em 60€ para a compra de bens alimentares. No entanto, este valor é pago uma única vez. Entretanto, o Governo nacional decidiu alargar a medida também a beneficiários das prestações sociais e anunciou que face ao aumento do preço dos bens alimentares foi decidido fazer um novo pagamento de 60€ a ser pago em julho aos beneficiários da tarifa social e, em agosto, aos beneficiários de prestações sociais. No entender dos membros dos conselhos locais esta é uma medida útil porque visa ajudar efetivamente as famílias, mas insuficiente ao ser paga apenas uma única vez: *“Ajudar não é só um mês... pois isso não é nada. Temos de ser realistas. Regulamentação de preços tendo em conta os ordenados. Vemos os preços que estão a ser praticados e os lucros das empresas são enormes (ex. EDP; Jerónimo Martins). O Governo deveria estipular bases e enquanto não saíssemos da crise deveriam ser tabelados os preços para que as pessoas pudessem continuar a sobreviver... Vamos conseguir sobreviver amanhã?! Se calhar não. Os mais vulneráveis são os primeiros a cair, mas os que estavam a tentar segurar-se às tábuas vão cair depois. Efeito dominó.”*

O Governo conseguiu implementar algumas medidas para atender ao aumento dos preços e a outros problemas estruturais que o país enfrenta (como a habitação), no entanto, o facto dos **salários e das prestações sociais** não acompanharem a inflação é uma das grandes preocupações apontadas.

O impacto da guerra entre a Ucrânia e a Rússia

A situação em Portugal relativa ao aumento dos preços dos bens alimentares e da energia, combustíveis agravou-se com a situação da guerra. A inflação já estava a registar valores elevados, mas a guerra veio contribuir para um agravamento da situação, embora Portugal não seja um país muito dependente da energia Russa³⁰. No entanto, há uma clara preocupação por parte dos membros dos conselhos locais, com o facto da guerra servir de desculpa para o aumento desenfreado dos preços dos bens mais básicos, o que contrasta com os lucros de algumas empresas

²⁸ [Programa Bilha Solidária chegou a oito mil famílias por mês \(dn.pt\)](#)

²⁹ [Bilha Solidária: apoio só chegou a 8 mil famílias por mês \(proteste.pt\)](#)

³⁰ Ver informação partilhada pelo Polígrafo relativamente às declarações de António Costa – Primeiro Ministro de Portugal – em fevereiro. Segundo esta fonte que cita fontes oficiais, “é um facto que em Portugal o gás proveniente da Rússia representava, em 2020, apenas cerca de 9.7% de todas as importações”. <https://poligrafo.sapo.pt/fact-check/portugal-e-menos-dependente-da-energia-da-russia-do-que-outros-paises-da-europa-como-disse-costa>

(tal como foi referido anteriormente). Exigem, por isso mais **transparência** ao Governo e aos privados: *“Tem de haver muita verdade, muita transparência relativamente à informação que é dada pelas entidades do Governo e pelas entidades privadas porque em Portugal há um problema muito grave ao nível do (pouco regulado) mercado. Pessoas que são produtores diretos que vendem às grandes superfícies a um preço baixo e depois são revendidos a um preço muito elevado. Não é só dizer que a guerra causou o aumento dos preços, mas é também as grandes superfícies que se estão a aproveitar da guerra e das situações sociais como a pandemia para aumentarem os preços. Andamos todos muito enganados relativamente à inflação e subida dos preços. Por isso a questão da verdade e da transparência tem de ser ao nível público e privado”*.

Paralelamente há a preocupação com o facto do prolongamento da guerra no tempo levar à fome e a mais revolta das pessoas. Há um *sentimento de incerteza face ao futuro da guerra e ao seu possível alargamento a outros países*.

Um outro efeito prende-se com os refugiados. Portugal criou um programa especial de proteção aos cidadãos ucranianos, dispensando as necessidades de visto³¹, simplificando o acesso aos serviços de saúde, finanças e segurança social, entre outros apoios. No entanto, há o receio por parte dos membros dos conselhos locais de que aumentem as situações de **intolerância** e o **discurso de ódio** face ao outro, com o “falso” receio de que as pessoas que chegam podem ocupar lugares que outras pessoas, nacionais, poderiam ocupar. No entanto, há também o entendimento de que *“Portugal é um país seguro, mas onde eles não querem viver”*. O custo de vida em Portugal é tão elevado, e a precariedade laboral uma realidade séria, que isso vai afastar os cidadãos da Ucrânia que estão a chegar. Ou seja, Portugal é um país de passagem para outros países que poderão oferecer melhores oportunidades.

³¹ Foi criada uma Plataforma online específica para apoiar os refugiados ucranianos: <https://portugalforukraine.gov.pt/>

4. Recuperação e resiliência em tempos de incerteza. Que respostas no combate à pobreza?

“A pobreza, além de ser ética e civicamente inaceitável, é um travão ao desenvolvimento global da comunidade. O aumento ou a manutenção de uma mancha de pobreza irreduzível é um travão ao desenvolvimento”. Estas afirmações, pronunciadas pelo Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa no encerramento do Congresso Diálogos sobre a Pobreza, para além de reforçarem a ideia de que a pobreza é uma violação dos Direitos Humanos, apelam claramente à necessidade de fazer do combate à pobreza uma prioridade central ao desenvolvimento do país.

Após longos anos de apelo, por parte da EAPN Portugal e outros *stakeholders*, para que fosse elaborada uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e à Exclusão social, esta é finalmente criada em 2021 e aprovada no final desse mesmo ano. O Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais apresentado em 2020, e as metas por este estabelecidas, veio impulsionar a criação da referida Estratégia. Portugal comprometeu-se em cumprir as seguintes metas até 2030, incluídas na Estratégia:

- reduzir a taxa de pobreza monetária para o conjunto da população para 10 %, o que representa uma redução de 660 mil pessoas em situação de pobreza;
- reduzir para metade a pobreza monetária no grupo das crianças, o que representa uma redução de 170 mil crianças em situação de pobreza;
- aproximação do indicador de privação material infantil à média europeia, em pontos percentuais;
- reduzir para metade a taxa de pobreza monetária dos trabalhadores pobres, o que representa uma redução de 230 mil trabalhadores em situação de pobreza;
- reduzir a disparidade da taxa de pobreza dos diferentes territórios até ao máximo de 3 pontos percentuais em relação à taxa média nacional.

O chumbo do orçamento de Estado a 27 de outubro de 2021 e a dissolução do Parlamento em novembro não teve impacto direto na aprovação da Estratégia Nacional. No entanto, a necessidade de se estabelecer um novo Governo (as eleições foram agendadas para 30 de janeiro de 2022) que vem a tomar posse a 30 de março poderá ter influenciado o avançar da Estratégia, nomeadamente na constituição da Comissão Interministerial de alto nível (CIAN) que estava prevista e a apresentação, no prazo de 180 dias, do Plano de Ação 2022-2025 da referida Estratégia. Esta situação levou a EAPN Portugal, juntamente com o Fórum Cidadania pela Erradicação da Pobreza a “interpelar”³², em julho deste ano, o Primeiro-Ministro e o Governo nacional sobre a urgência para a concretização do plano de ação, com orçamento próprio e com a nomeação de um(a) Coordenador(a). A situação vivida atualmente com o impacto da guerra na Ucrânia, o aumento do

³² Interpelação ao Primeiro-Ministro e ao Governo, julho de 2022. Disponível em: <https://www.eapn.pt/documento/773/interpelacao-ao-primeiro-ministro-e-ao-governo-a-importancia-de-operacionalizar-a-estrategia-nacional-de-combate-a-pobreza-2021-2030>

custo de vida e os problemas estruturais do contexto nacional (como a habitação e a saúde) foram algumas das razões apontadas para a urgência deste plano³³.

Uma outra agenda central para o combate à pobreza, em especial da pobreza infantil, prende-se com a Garantia Europeia para a Infância. Sendo uma das prioridades que integra também o plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (para o cumprimento do princípio 11 – Acolhimento e apoio a crianças), a aprovação em 2021 de uma Recomendação para a Garantia Europeia para a Infância³⁴ foi encarada pelo Governo nacional como “uma grande vitória para 18 milhões de crianças em situação de pobreza” ao nível europeu e uma “conquista” da presidência portuguesa do Conselho da União Europeia³⁵. Os Estados Membros tinham 9 meses para elaborar o plano de ação, mas Portugal ainda não apresentou o seu. Na Resolução do Conselho de Ministros nº 136/2021 que determina a designação de um Coordenador nacional da Garantia para a Infância é referido que “compete ao coordenador nacional elaborar, com o objetivo de apresentar à Comissão Europeia no prazo de nove meses (até ao dia 15 de março de 2022), um plano de ação que cubra o período até 2030, para aplicar a Recomendação, tendo em conta as circunstâncias nacionais, regionais e locais, bem como as ações estratégicas e medidas em vigor de apoio às crianças necessitadas”. A Coordenadora nacional desta iniciativa é nomeada em outubro de 2021³⁶, mas Portugal foi um dos países que ainda não cumpriu o prazo de entrega do Plano de ação em março de 2022. A mudança governativa foi uma das razões para esta situação. Em fevereiro, a EAPN Portugal apresentou publicamente um conjunto de contributos³⁷ para a definição do referido plano no qual destacamos a importância da realização de um diagnóstico sobre a situação das crianças em Portugal, a abordagem holística de intervenção, a atenção ao perfil individual da família e da criança em risco e a importância da participação das crianças.

Segundo uma representante da Coordenação Nacional da Garantia para a Infância³⁸, já existe uma proposta de plano 2022-2030 que se encontra na “fase de aprovação nas várias áreas setoriais do Governo” e entrará em consulta pública. As áreas estratégicas aprovadas³⁹ são:

- *Emprego, Qualificação e Competências*: integração no mercado de trabalho e valorização de salários; qualificação de jovens e adultos.
- *Proteção social e ação social*: proteção social das crianças e jovens e suas famílias; ação social próxima e integrada junto das famílias com crianças e jovens em situação de pobreza.

³³ Até à data de conclusão deste documento não tivemos informações relativamente à nomeação do Coordenador da Estratégia e desenho do Plano de ação.

³⁴ Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho de 14 de junho de 2021 relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021H1004>

³⁵ Declarações da Ministra Ana Mendes Godinho, Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em junho de 2021.

³⁶ Despacho 10047/2021 de 15 de Outubro nomeia Sónia Almeida como Coordenadora nacional da Garantia para a Infância: <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/10047-2021-172873024>

³⁷ Implementação do Plano nacional da Garantia para a Infância. Contributos da EAPN Portugal para o Plano de Ação, fevereiro de 2022. Disponível: <https://www.eapn.pt/documento/758/implementacao-do-plano-nacional-da-garantia-para-a-infancia>

³⁸ Apresentação da Dra. Lia Cavaleiro no evento Insegurança Alimentar – Políticas e Práticas em Portugal realizado online em 21 de junho. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VjGF0ntDNCw&t=28s>

³⁹ Informação retirada do power point apresentado pela Dra. Lia Cavaleiro no evento Insegurança Alimentar – Políticas e Práticas em Portugal.

- *Serviços de qualidade*: respostas de primeira infância; resposta educativa e atividades em contexto escolar; cuidados de saúde, prevenção de doença e cuidados especializados; acesso a uma alimentação saudável e acesso a uma habitação digna.
- *Crianças e jovens de especial vulnerabilidade*: crianças e jovens em perigo ou em acolhimento residencial; crianças e jovens migrantes e refugiados; crianças e jovens da comunidade cigana.

Quer a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, quer a Garantia para a Infância são centrais para o cumprimento das metas que Portugal definiu de redução da Pobreza até 2030. É central que ambos os planos de ação tenham a dotação orçamental adequada para o cumprimento dos objetivos e metas propostas. Apesar do PRR ter um papel fundamental no financiamento de várias medidas, ele será complementar ao próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027. Portugal assinou a 14 de julho o Acordo de Parceria⁴⁰ com a Comissão Europeia com um montante global de 23 mil M€ que se materializa no Portugal 2030.

De acordo com o portal do Portugal 2030⁴¹ este novo quadro financeiro será implementado “através de 12 programas: quatro de âmbito temático – Demografia, qualificações e inclusão; Inovação e transição digital; Ação climática e sustentabilidade e Mar; cinco Regionais, correspondentes às NUTS II do Continente, dois das Regiões Autónomas e um de Assistência Técnica. A estes acrescem os Programas de Cooperação Territorial Europeia em que Portugal participa”. Os programas encontram-se a ser desenhados e entrarão em consulta pública⁴² de forma gradual.

Uma das grandes preocupações que a EAPN Portugal aponta prende-se com a necessidade de que este novo Acordo e mesmo o PRR tenham efeitos concretos na redução da pobreza e melhoria das condições de vida das pessoas. É fundamental que seja possível flexibilizar os programas e torná-los mais acessíveis às entidades locais de forma a promover projetos pilotos experimentais que possam envolver diretamente a comunidade. Os programas devem ser monitorizados e avaliados de forma também participada por todos os atores. Esta monitorização deve ter na sua base indicadores quantitativos e qualitativos que permitam verificar o contributo efetivo dos fundos na redução da pobreza.

No debate do Estado da Nação, o primeiro-ministro anunciou que será apresentado em setembro um novo pacote de medidas para apoiar o rendimento das famílias e a atividade das empresas como resposta à inflação crescente que tem vindo a verificar-se. Portugal enfrenta uma crise económica e social que precisa de uma resposta estruturada e integrada envolvendo todos os Ministérios, poder local, entidades privadas, públicas e do terceiro setor e também os cidadãos. A operacionalização das estratégias referidas é central e estas devem ser o ponto de partida para mudanças efetivas, estruturais, ao nível nacional.

⁴⁰ Disponível em: <https://portugal2030.pt/portugal-2030/>

⁴¹ www.portugal2030.pt

⁴² O Programa *Demografia, Qualificações e Inclusão* que terá um papel central na implementação nacional dos princípios do pilar europeu dos direitos sociais entrou em consulta pública a 28 de julho até 8 de setembro.

Novo pacote de Medidas de apoio às famílias⁴³

A 5 de setembro o Conselho de Ministros aprovou um novo pacote de medidas de apoio às famílias para atender ao aumento da inflação e do custo de vida. O programa “Famílias Primeiro” tem um orçamento de 2400 milhões de euros. Das medidas apresentadas destacamos o apoio extraordinário de 125€ que será atribuído, apenas uma vez, e no mês de outubro, a cada cidadão com rendimento até 2700 euros mensais. Ao contrário do apoio extraordinário criado em março, o montante é agora mais elevado e pretende chegar também às famílias de classe média. No caso de agregados com filhos, a este apoio acresce um outro de 50€ por cada descendente. Outra medida prende-se com o pagamento aos pensionistas, também em outubro, de um suplemento extraordinário equivalente a meio mês de pensão. Foram ainda apresentadas medidas para reduzir a fatura da energia, a possibilidade de permitir aos consumidores de gás regressar ao mercado regulado e são prolongadas as medidas relativas aos combustíveis⁴⁴.

As medidas apresentadas não reuniram consensos, embora estejam a ser encaradas como uma ajuda. No entanto, tal como referiu Padre Jardim Moreira, Presidente da EAPN Portugal, *é necessária uma resposta estrutura, organizada, orientada para as pessoas mais pobres*. É importante referir que até ao momento não há informações sobre a implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.

⁴³ O Poverty Watch 2022 foi concluído em agosto de 2022, no entanto, é importante deixar esta referência relativamente ao pacote de medidas que o Governo apresentou no dia 5 de setembro de 2022.

⁴⁴ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-programa-de-2400-milhoes-para-apoiar-rendimentos-das-familias>

5. Recomendações

- **Definição e implementação do Plano de ação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP).** O plano de ação é urgente para que os objetivos e metas definidas na Estratégia possam ser cumpridas. O Plano de ação deve ser participado e mobilizar à participação de todos os atores – entidades e cidadãos.
- **Operacionalização do Plano de ação da Garantia Europeia para a Infância.** À semelhança do plano da ENCP é fundamental que este plano possa envolver diferentes *stakeholders* na sua implementação e monitorização. É urgente que o plano seja colocado em consulta pública de forma a ser operacionalizado.
- **Atribuição de financiamento às Estratégias que foram definidas, nomeadamente, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.** É necessário mobilizar de forma estratégica os fundos que Portugal está a receber, quer para a recuperação dos efeitos da pandemia, quer para a luta contra a pobreza e o reforço da coesão social.
- Promover um debate efetivo em torno das políticas de mínimos sociais - **salário mínimo e prestações sociais - tendo em vista a sua reformulação em termos de cobertura, acessibilidade, adequação e promoção da participação.** A par do rendimento adequado, é fundamental garantir o **acesso a serviços públicos de qualidade, gratuitos e acessíveis a todos.**
- **Reconhecimento da importância da participação das pessoas em situação de pobreza.** O exercício da participação deve ser promovido e sustentado ao longo do tempo de forma a obter resultados. *“Um dos novos desafios para as pessoas em situação de pobreza e exclusão social é a sua participação na luta pela erradicação do fenómeno, através de reivindicações legais que demonstrem a sua insatisfação pela realidade em que a sociedade se encontra, com o objetivo de consciencializar os decisores sociais e políticos relativamente à realidade vigente”.*
- **Operacionalização e monitorização participada dos fundos estruturais e do PRR.** Devem ser criados instrumentos para promover a participação de diferentes atores na monitorização dos fundos. Instrumentos estes assentes em indicadores concretos e transparentes.
- **A Transparência no anúncio e aplicação dos fundos é central.** A aplicação das verbas que Portugal está a receber devem visar o crescimento do país como um todo e não apenas determinados setores e/ou determinados interesses particulares. O combate à corrupção e à fraude deve acontecer não apenas no momento da operacionalização dos fundos e programas, mas no momento da definição dos critérios para a atribuição dos mesmos.
- Os momentos de crise são propícios ao aparecimento de mais discursos de ódio e estereótipos relativamente aos grupos mais vulneráveis. *“A discriminação a que [as pessoas em situação de pobreza] estão sujeitas, muitas vezes [de forma] silenciosa, empurra os mesmos para situações de exclusão, de desemprego e de pobreza. Conduzem igualmente estes cidadãos para situações de sofrimento, desilusão e mau estar que afetam a sua identidade, a sua inclusão e, sobretudo, a sua capacidade para reclamar e defender os seus direitos”*⁴⁵. **A Aporofobia** - medo, rejeição,

⁴⁵ Discurso do Pe. Jardim Moreira no Seminário Ibérico sobre Aporofobia que decorreu no dia 7 de abril de 2022.

hostilidade e aversão às pessoas pobres e à pobreza, englobando pessoas sem recursos, indigentes, entre outros – **deve ser combatida através de campanhas públicas, debates, formação dirigida a diferentes atores da sociedade de forma a mudar mentalidades e narrativas sobre a realidade da Pobreza e dos grupos que se encontram nesta situação.**

6. Bibliografia

Documentos

- Comissão Europeia, *Relatório sobre Portugal 2022*, Bruxelas, 23.5.2022.
- Conselho Nacional da Educação, *Efeitos da pandemia COVID-19 na Educação: Desigualdades e medidas de equidade*, outubro de 2021.
- EAPN Portugal, *Poverty Watch Portugal 2021*, setembro de 2021.
- EAPN Portugal, *O combate à pobreza e exclusão social no contexto da pandemia por COVID-19. Resultados do 2º inquérito às organizações*, dezembro de 2021.
- Eurobarómetro Especial do Parlamento Europeu Primavera 2022, Factsheet Portugal; *Rallying around the European Flag. Democracy as anchor point in times of crisis*, Eurobarometer Executive Summary. European Parliament, Spring 2022.
- FEANTSA e Fundação Abbé Pierre, *The 7th overview of Housing Exclusion in Europe 2022*, 30 June 2022.
- GEP, *Boletim Estatístico*, julho de 2022.
- INE, *Estimativas mensais de emprego e desemprego, junho de 2022*, Destaque do INE de 29 de julho de 2022.
- INE, *Índice de preços no consumidor. Estimativa rápida julho 2022*, Destaque do INE, 29 de julho 2022.
- INE, *Inquéritos de Conjuntura às Empresas e aos Consumidores*, Destaque do INE, 30 de março de 2022.
- INE, *Rendimento e Condições de Vida 2021*, Destaque do INE, dezembro 2021.
- ONLCP, *Às “escuras”: a Pobreza energética em Portugal à luz da transição energética*. Boletim #9, EAPN Portugal, abril 2022.
- VEIGA, Fátima, SANTOS, Elizabeth; SANTOS, Cátia, CRUZ, Paula e DIAS, Teresa, *A Pandemia pela Voz das Crianças*, Cadernos EAPN 26, EAPN Portugal, 2022.

Páginas web:

- <http://observatorio-lisboa.eapn.pt/>
- <http://www.eapn.eu>
- <http://www.eapn.pt>
- <http://www.gep.mtsss.gov.pt>
- <http://www.ine.pt>
- <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>
- <http://www.seg-social.pt>
- <https://ec.europa.eu>
- <https://ec.europa.eu/eurostat>
- www.portugal2030.pt



EAPN Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200/218 Porto
Tel: 225420800
Email: geral@eapn.pt
<http://www.eapn.pt>