



Relatório Social Watch 2013 – Portugal

Uma Estratégia para a Cooperação Portuguesa e mais Protecção Social são necessárias

Introdução

Desde a adesão ao Euro em 1999, Portugal tem registado a mais baixa taxa de crescimento da zona Euro. Entre 2001 e 2007 Portugal atingiu apenas 1.1% de crescimento médio anual. O deficit governamental era de -6.5% do PIB em 2005 e -3.1% em 2007. Quando a crise financeira global eclodiu, a queda nas receitas fiscais e a alocação de fundos para apoiar os bancos comerciais levou a aumentos profundos no deficit e na dívida pública bruta. A 108.1% em 2011, Portugal teve a terceira mais alta ratio da dívida pública bruta geral/PIB na Europa (UE27), apenas atrás da Grécia e da Itália (Eurostat, 2012aⁱ). Face a uma dívida crescente, os investidores deixaram de querer emprestar e, em Maio de 2011, Portugal foi o terceiro país a pedir “resgate” à *Troika*¹ CE-BCE-FMI. As medidas de austeridade acordadas entre o Governo Português e a *Troika*, são causa de profundos retrocessos. Muitos direitos económicos e sociais básicos que estavam garantidos estão actualmente ou a serem postos em causa ou a serem negligenciados. Neste cenário, a política pública de cooperação para o desenvolvimento que contribuiu significativamente para o cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) também sofreu mudanças profundas muito negativas.

¹ Troika é o nome dado ao grupo de credores de Portugal composto pela Comissão Europeia (CE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE).

Resposta Política à Crise Financeira de 2008

A resposta política à crise financeira de 2008 foi a implementação cada vez mais severa de um conjunto de medidas de austeridade: o congelamento da quase totalidade de apoios sociais e pensões, redução dos subsídios de desemprego, abonos de família, assistência social, o aumento da taxa standard do IVA (de 20% para 23%), incluindo o aumento do IVA para a taxa standard do gás natural e da electricidade, o aumento nos impostos sobre o rendimento, as taxas de juro sobre créditos, cortes salariais no sector público (até 10%), redução do número de funcionários públicos no governo central e na administração pública em geral (Leahy, et al., 2013ⁱⁱ). De acordo com a OCDE, em Setembro de 2011, o Governo Português anunciou uma redução de 11% no Orçamento para o Serviço Nacional de Saúde para 2012, o dobro do corte orçamental previsto no memorando de ajuda externa acordado com a *Troika*. Os números actuais disponibilizados pela OCDE indicam que a despesa com a saúde em 2011 caiu 5.2% em relação a 2010, ano em que os países da OCDE registavam um crescimento médio de 0.7%. O objectivo para a despesa pública na saúde em 2013 é atingir os 5.1% do PIB, enquanto na zona euro o objectivo médio está estimado em aproximadamente 7% (Morgan, et al., 2013ⁱⁱⁱ).

Entre as medidas propostas para 2012/13 estão: a redução nas pensões (com diferentes abordagens aos diferentes níveis: cortes para aqueles que auferem pensões entre os €600 e os €1000 por mês, o congelamento das pensões abaixo dos €600 por mês, a possibilidade de aumentos marginais para aqueles que auferem pensões mais baixas), o controle dos custos no sector da saúde, a redução dos custos na educação em cerca de €380 milhões, reduções nas prestações sociais (que não são pensões) em pelo menos €180 milhões, apertando os critérios de elegibilidade e eliminando alguns benefícios, aumentando os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares, reduzindo em número e salário os funcionários públicos. Em 2013, o Governo e a *Troika* decidirão sobre um corte permanente de €4 mil milhões na despesa pública, na sua maioria respeitante ao Estado-Social (saúde, educação, pensões e protecção social) (Leahy, et al., 2013).

Retrocessos Económicos e Sociais

Aumento do desemprego, empobrecimento e aumento da vulnerabilidade das comunidades e dos grupos sociais mais frágeis são directa consequência das políticas de austeridade.

Desemprego

A taxa de desemprego de Portugal no último trimestre de 2012 era de 16.9%. Este valor aumentou 2.9% no período homólogo em 2011 de acordo com dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística. Nesse período 923 mil pessoas estavam desempregadas, o que corresponde a um aumento de 19.8% (mais 152 mil pessoas sem emprego). Estavam 4.5 milhões de pessoas empregadas, o que corresponde a uma diminuição em 4.3% (menos 203 mil pessoas com emprego) (Fontes, 2013^{iv}). A taxa de desemprego jovem em Portugal, em Janeiro de 2013 era de 38.60%, comparado com 34.60% em Janeiro do ano anterior e a 23,40% no mesmo mês em 2009. Isto é muito superior à média de longo prazo de 17.55%^v. Estes números oficiais não têm em conta o aumento exponencial de emigrantes (cerca de 100 mil em 2012, muitos dos quais jovens qualificados) e o aumento do número muito significativo de desempregados de longo prazo que desistiram de procurar emprego.

Empobrecimento

É de conhecimento geral que existe um desfasamento no tempo na disponibilização de informação sobre dados de pobreza comparáveis na Europa. Os números disponíveis para Portugal são de 2011 (com 2010 como período de referência), mas que não representam ainda o impacto total e completo das políticas de austeridade. Contudo, já dispomos de elementos suficientes para concluir que Portugal tem uma elevada taxa de “pobreza e exclusão social”, que é o indicador combinado de acordo com a Estratégia Europa 20-20. A taxa de 24.4% em 2011, representa 2.6 milhões de pessoas (fonte, Eurostat, 2012b^{vi}). A taxa de Portugal é mais elevada que a taxa média da UE27 que se encontrava nos 23.4% em 2010 (Eurostat, 2012b). A taxa de pobreza infantil em Portugal caiu, entre 2004 e 2007, mas sofreu um aumento significativo entre 2007 e 2008 e manteve-se perto

desse nível desde então. A taxa de 2010 está acima da média da UE27: a taxa média era de 20.5%, enquanto a taxa em Portugal era de 22.4% em 2010 e 2011 (Eurostat, 2012c^{vii}). A taxa de risco de pobreza para pessoas com mais de 65 anos, em Portugal em 2010, era de 21%. Trata-se de um valor superior à média da UE27 que se situava nos 16% no mesmo ano. A taxa de pobreza da população activa em Portugal, pessoas que apesar de estarem empregadas não auferem rendimento suficiente para os manter longe da pobreza, era de 10.3% em 2011, acima da média da UE27 de 8.4% em 2010. Para além destes números oficiais, existe uma clara percepção do público em geral de um empobrecimento crescente. Cerca de 300 mil pessoas dependem das instituições de solidariedade para garantir a sua segurança alimentar e mais de 10 mil crianças tomam a sua primeira (e nalguns casos, a única) refeição diária nas escolas públicas.

Impactos nos Grupos Vulneráveis

O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, depois da sua visita a Portugal em Maio de 2012, reportou sérias preocupações com os grupos mais vulneráveis. Entre estes grupos evidenciou as crianças, os idosos e os *Roma*. O Comissário chamou a atenção para como os efeitos combinados do desemprego, cortes salariais, aumento dos impostos e redução dos benefícios sociais e subsídios de desemprego, resultaram no crescimento da pobreza em muitas famílias portuguesas. O Comissário (Muižnieks, 2012^{viii}) assinalou que:

- **A pobreza infantil** está a aumentar em Portugal em resultado do aumento do desemprego e na sequência da adopção das medidas de austeridade em 2010 e 2011. Cortes nos abonos de família e outros benefícios sociais relacionados com as crianças em 2010 e 2012 foram particularmente severos e tiveram um impacto significativo nos rendimentos de muitas famílias com crianças e, consequentemente, num vasto leque de direitos das crianças. O aumento dos preços nos cuidados de saúde e transportes públicos tal como o aumento no número de despejos em consequência do não pagamento das hipotecas têm tido também um impacto particularmente negativo nos

direitos das crianças. As restrições orçamentais estão também a afectar a educação, incluindo a educação superior. Por exemplo, a redução do número de bolsas para estudantes universitários levou a um elevado número de estudantes a desistir dos seus estudos. Todos estes factores sugerem um risco de ressurgimento do trabalho infantil, nomeadamente no sector da economia informal e agricultura.

- **Os idosos são vulneráveis à pobreza** e são adversamente afectados pelas medidas de austeridade fiscal que resultaram na redução dos seus rendimentos devido ao congelamento das pensões, cortes nos benefícios sociais, aumentos nos custos dos cuidados de saúde, nos transportes públicos, gás, electricidade e alimentos, afectando especialmente aqueles que vivem em zonas rurais isoladas.
- **Os Roma** continuam a sofrer a exclusão social e várias formas de discriminação, especialmente no que diz respeito à habitação, à educação e ao acesso a emprego. O Comissário assinalou com preocupação que algumas acções levadas a cabo por autoridades locais, tal como a privação dos locais onde se instalam os *Roma* de acesso a água, põe em causa alguns standards de direitos humanos fundamentais. O facto de muitos alunos *Roma* serem colocados em turmas separadas também é factor de preocupação para o Comissário que acredita firmemente que a sua integração em outras turmas deveria ser favorecido na medida em que garante acesso à educação de qualidade em plano de igualdade com os demais alunos.

De acordo com instituições de solidariedade, a resposta do Governo Português, especialmente no âmbito do Programa de Emergência Social, não é adequada para lidar com o sofrimento causado pela crise e pelas medidas de austeridade. A crise não é bem compreendida por muitas pessoas afectadas que vivem sem esperança (Caritas Portuguesa, 2012^{ix}).

Os ODM e a Política de Cooperação para o Desenvolvimento

Portugal considerou os ODM “um dos maiores desafios internacionais que o mundo enfrenta (então)”. Os ODM foram integrados na estratégia nacional

de Cooperação concebida para durar 5 anos² e eleitos como uma das principais prioridades da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Em 2006, foram discutidos e aprovados planos operacionais a nível nacional para cumprir aquela estratégia e aqueles objectivos.

De acordo com a avaliação oficial que teve lugar em 2009³, os planos foram implementados com sucesso de modo a proceder aos ajustes na arquitectura, nos instrumentos e nas finanças necessários para cumprir a estratégia.

Com efeito, registaram-se algumas conquistas positivas como o facto de os ODM terem passado a ser transversais em toda a Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa, a contribuição da APD portuguesa ter passado a ser rigorosamente monitorizada e ter passado a haver um forte apoio público aos ODM.

Em 2010, foi aprovada uma Resolução do Conselho de Ministros⁴ com vista a promover a coerência das políticas, consolidando a integração dos compromissos internacionais que Portugal assumiu e alinhando todas as políticas nacionais relacionadas com os países em desenvolvimento com a política nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, de modo a “aumentar a visibilidade e eficácia do papel das políticas externas portuguesas no cumprimento dos ODM”.

Em 2011, foi eleito um novo Governo. Desde então, a Cooperação pública para o Desenvolvimento tem sido submetida às exigências da diplomacia económica e da promoção da língua portuguesa. O alibi para esta mudança estrutural assenta na necessidade de Portugal de captar investimento estrangeiro e de internacionalizar a sua economia como um modo de retirar Portugal da crise económica e financeira por que está a atravessar. Não

² “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa”

http://icsite.cloudapp.netdna-cdn.com/images/cooperacao/visao_estrategica_para_cp.pdf

³ “Avaliação à Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa”

http://icsite.cloudapp.netdna-cdn.com/images/cooperacao/balanco_visao_coop.pdf

⁴ Publicado no *Diário da República* a 4 de Novembro de 2010 e disponível em

<http://www.ipad.mne.gov.pt//CentroRecursos/Biblioteca/Documents/0496504966.pdf>

existem documentos oficiais que suportem estas opções. Porém, todas as medidas que têm vindo a ser tomadas (como a fusão entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento com o Instituto Camões, instituto vocacionado para promover a língua pelo mundo) são eloquentes quanto a estas opções políticas.

A falta de abertura e clareza relativamente às políticas de Cooperação estão também a colocar em causa alguns compromissos que Portugal assumiu internacionalmente ao assinar, designadamente, a declaração final⁵ do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, como o compromisso com a transparência, a previsibilidade, a apropriação, a harmonização e outros princípios da Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. No que diz respeito à transparência, Portugal encontra-se na 59.ª posição em 72 doadores que constam do *Index* de Transparência de 2012 elaborado pela *Publish What You Fund* (PWYF), colocando assim Portugal entre os classificados como “pobres” em termos de transparência.

Um mundo em mudança e o facto de a própria estratégia de 2005 ter atingido o termo que ela própria previa (5 anos) exigem uma nova estratégia. Até agora não existe nenhuma estratégia. São, pois, necessárias mudanças muito profundas.

Os ODM e a APD

Em 2002, Portugal participou na Cimeira de Monterrey onde os doadores se comprometeram a afectar 0.7% do seu PIB à APD.

Desde então, o orçamento público afecto à APD sofreu diversas flutuações. Uma média de 0.28% do PIB foi alocada à APD desde 2002. Contudo, se não considerarmos os efeitos do perdão da dívida a Angola em 561 milhões de Euros no ano de 2004, a média baixa para 0.24% do PIB à APD.

Assim, Portugal está abaixo da média europeia no que diz respeito ao ratio

⁵ O Fórum de Alto Nível teve lugar em Busan, Coreia do Sul em Novembro de 2011. A Declaração Final poderá ler-se em http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/Documents/Post-Busan_03_2012/Busan_FINAL_EN.pdf?PHPSESSID=676429f1ff11085f8399f01af656fbbc

PIB/APD que se encontra nos 0.34% depois do alargamento da União Europeia aos Países do Leste Europeu. Antes disso, a média era de 0.52%, quase o dobro da média portuguesa.

O “desligamento da ajuda” (ajuda não relacionada com a obrigação dos país parceiro adquirir bens e/ou serviços ao país doador) é um compromisso que já estava incluído na Declaração do Milénio. O CAD/ODCE emitiu uma recomendação sobre o “desligamento da ajuda” aos países em desenvolvimento que Portugal subscreveu em 2005. Nesta recomendação a ODCE estabeleceu uma lista de critérios para definir o que pode ser e o que não pode ser computado como APD e aconselhou os doadores a não ultrapassar uma determinada percentagem de ajuda ligada. Desde 2009, o aumento do volume de APD tem sido parcialmente feito à custa de ajuda ligada. Dados de 2011 demonstram que 72.5% da APD Portuguesa é ajuda ligada, representando um aumento de 15.1% entre 2010 e 2011. Este aumento é oficialmente justificado com o peso significativo dos empréstimos concessionais de Portugal aos Países em Desenvolvimento e também à recente requalificação feita pela ODCE da ajuda aos refugiados e da sensibilização da opinião pública sobre assuntos de desenvolvimento como meios (em certos casos) de APD.

Conclusões

Devido aos actuais elevados níveis de desemprego e de pobreza em Portugal e à constatação de que as medidas tomadas afectam desproporcionalmente as pessoas mais pobres, podem antecipar-se fortes impactos nos grupos mais vulneráveis, pondo em risco os mais elementares direitos económicos, sociais e culturais. Por estas razões recomendamos vivamente a implementação de uma abordagem baseada nos direitos humanos ao Orçamento de Estado e à reforma do Estado Social, permitindo protecção social aos grupos mais desfavorecidos e destituídos de poder.

No que diz respeito às Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento e como uma lição confirmada pela crise financeira, acreditamos que deverá passar a ser uma política de Estado. Como política de Governo, está sujeita

aos ciclos eleitorais e económicos e às respectivas mudanças que frequentemente ocorrem independentemente dos compromissos assumidos com os países parceiros, com a Sociedade Civil e, mais importante, com as pessoas mais desfavorecidas. É também crucial que Portugal crie as condições para cumprir o “desligamento da ajuda” para que não retire deliberadamente com uma mão, aquilo que deu com a outra. É altamente recomendável que Portugal alinhe com os princípios de Busan, nomeadamente com a transparência e a previsibilidade, permitindo aumentar quer a sua programação estratégica quer a responsabilização face as suas práticas perante os seus parceiros.

Lisboa, 8 de Março de 2013

João José Fernandes

Pedro Krupenski

i Eurostat, 2012a. General Government Gross Debt, tsdde410 [Online] (Updated, 26.10.12). Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410> acedido a 06 de Março de 2013.

ii Leahy, A., Healy, S., Murphy, M. (2013). Caritas Europa Report: The Impact of the European Crisis. Report prepared by Social Justice Ireland for Caritas Europa.

iii Morgan, D. and R. Astolfi (2013), “Health Spending Growth at Zero: Which Countries, Which Sectors Are Most Affected?”, OECD Health Working Papers, No. 60, OECD. Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4dd1st95xv-en>

iv Fontes, N. (2013). Portugal Unemployment Rate Up to 16.9 percent in Q4. Analysis based data from INE. Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/portugal/unemployment-rate> acedido a 05 de Março de 2013.

v Ycharts (2013). Portugal Youth Unemployment Rate: 38.60% for Jan 2013. Disponível em: http://ycharts.com/indicators/portugal_youth_unemployment_rate_ifs acedido a 06 de Março de 2013.

vi Eurostat, 2012b. Headline Targets. t2020_50, 51,52,53 [Online] (Updated 8.11.12) disponível em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators acedido a 06 de Março de 2013.

vii Eurostat, 2012c. At Risk of Poverty Rate by Detailed Age Group, tessi120 [Online] (Updated 9.11.12) disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi120&plugin=1> acedido a 06 de Março de 2013.

viii Muižnieks, N., Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 2012. Report following his Visit to Portugal, 7-9 May 2012. CommDH(2012)22. Strasbourg: 10 July 2012. Disponível em <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2134231&SecMode=1&DocId=1919090&Usage=2> acedido a 06 de Março de 2013.

ix Caritas Portuguesa, 2012. Crise em Portugal: “Contexto, Desafios e Esperanças.”