

Rediteia **48**

REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL | 2015



Erradicar a Pobreza
Compromisso para uma
Estratégia Nacional

Título

Rediteia nº 48

Erradicar a Pobreza: Compromisso para uma Estratégia Nacional

Edição

EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza

Rua de Costa Cabral, 2368

4200-218 Porto

Tel. 225 420 800 | Fax. 225 403 250

E-mail. geral@eapn.pt

www.eapn.pt

Diretor

Pe. Jardim Moreira

Subdiretora

Sandra Araújo

Colaboraram neste número

Alcides Monteiro, Alfredo Bruto da Costa, Ana Lopes, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (ANIMAR), Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), Caritas Portuguesa, Carlos Farinha Rodrigues, Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), Elza Chambel, Fátima Veiga, Fernanda Rodrigues, Francisco Branco, Instituto de Apoio à Criança (IAC), José Pereirinha, Maria Joaquina Madeira, Maria José Domingos, Maria Manuela Silva, Paula Cruz, Pedro Hespanha, Sandra Araújo e Sérgio Aires.

Coordenação Editorial de Redação e Distribuição

Armandina Heleno

Produção e paginação

Sersilito - Empresa Gráfica, Lda.

sersilito@sersilito.pt | www.sersilito.pt

Foto da capa: Sérgio Aires

Periodicidade

Anual

Tiragem

300 exemplares

Depósito legal

149010/00

ISSN

1646-0782

Apoio

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Nota Editorial	5
Apresentação	7
Manifesto	9
Capítulo I – Resenha histórica das Políticas de luta contra a pobreza na Europa e em Portugal	17
Capítulo II – Pobreza, Exclusão Social em Portugal	
1. As causas da Pobreza	47
2. Evolução recente dos Indicadores de pobreza e as consequências das políticas de austeridade	51
3. O que é e o que não é lutar contra a pobreza	57
Capítulo III – Roteiro para a definição de uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza	63
Anexos	
Anexo I – Indicadores de pobreza e exclusão social em Portugal e na Europa	73
Anexo II – Fundamentação da necessidade de um Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza	118
Anexo III – Cronologia dos principais factos/ações na luta contra a pobreza	123
Anexo IV – Atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho da ENLCP	126
Bibliografia	127

A existência de pobres, injustiçados, vítimas de desumanização é altamente prejudicial para um determinado território, uma vez que a estes fenómenos surge associada a perda de oportunidades e outras consequências graves, não só para as pessoas que a experienciam, como para as sociedades em que se produzem. Do ponto de vista social, a exclusão social é uma perda de oportunidades de desenvolvimento de uma sociedade ao provocar segregação, fractura social, conflitualidade social e inclusivamente produzir efeitos demográficos como migrações, descida da natalidade, entre outros. Do ponto de vista económico, o facto de certos segmentos da população não participarem nas estruturas produtivas é uma perda em termos de potencial de desenvolvimento das populações. Do ponto de vista da democracia, quebra-se o princípio da igualdade, a garantia dos direitos fundamentais e o princípio da participação cidadã.

Todavia, em Portugal, assim como noutros países da União Europeia, a pobreza e a exclusão social são fenómenos que sempre existiram e que em vez de desaparecerem estão a agravar-se.

Todavia, a pobreza e a exclusão social são ainda fenómenos relativamente mal conhecidos e mal compreendidos na nossa sociedade. Apesar de nos últimos anos, o tema da pobreza ter merecido a atenção de vários estudiosos e académicos, que têm vindo a acompanhar, quer os números quer as políticas sociais de combate à pobreza e exclusão, continuamos ainda a ter, a nível nacional e a nível europeu, um conhecimento pouco aprofundado e, sobretudo, pouco actualizado sobre as realidades sociais associadas aos fenómenos de pobreza e de exclusão social.

O desconhecimento e a incompreensão são por si só problemas sérios, dos quais resultam graves efeitos para a sociedade, e em primeiro lugar, para as pessoas que vivem em risco de pobreza ou situação de exclusão social. Pensar que o problema não existe diminui, logicamente, o desenvolvimento de iniciativas a favor da inclusão social. Por outro lado, uma má compreensão do fenómeno leva a medidas parciais e pouco eficazes. Como se pode comprovar, a partir de algumas experiências, o êxito das acções, políticas e projectos empreendidos a favor da inclusão social, depende, em grande medida, da sua capacidade para analisar o fenómeno de uma forma multifactorial, integral e a longo prazo, procurando a participação dos vários atores sociais.

Para muitos, erradicar a pobreza e a exclusão social é um objectivo utópico. Contudo, a experiência demonstra-nos que os seus efeitos podem ser prevenidos

e consequentemente diminuídos os números, sempre que todos os atores sociais se impliquem de forma ativa e se definam as medidas adequadas e eficazes às realidades nacionais.

Foi este objectivo que animou o grupo de pessoas e instituições que a EAPN Portugal promoveu e coordenou ao longo de quase dois anos. Um grupo de pessoas/instituições que acreditam que erradicar a pobreza não só é possível, como é uma prioridade nacional.

A bem de uma boa governação assente numa democracia mais participada e responsabilizante, é fundamental que se inclua na agenda política de governação do país o objetivo da erradicação da pobreza, se defina uma estratégia nacional e metas para a eliminação da pobreza e se encontrem os adequados suportes institucionais para fazer valer os direitos humanos e sancionar o seu respectivo incumprimento.

Esta publicação sistematiza um conjunto de propostas resultado de debates internos entre os protagonistas envolvidos e que juntamente com a EAPN Portugal se empenham diariamente numa luta mais eficaz e eficiente contra a pobreza e a exclusão social. Entendemos que deveríamos partilhar esta informação, e de uma forma totalmente despretensiosa, deixar os nossos contributos sob a forma de considerações e pistas de orientação para quem desenvolve o seu trabalho no campo da luta contra a pobreza e para quem tem responsabilidades em matéria de definição de políticas.

A todos os atores envolvidos aproveitamos aqui para deixar o nosso agradecimento especial.

Pe. Agostinho Jardim Moreira
Presidente da Direção da EAPN Portugal

Os últimos anos têm sido marcados por uma profunda crise económica e social que afeta de forma mais inquietante a população portuguesa que se encontra em risco de pobreza e exclusão social. Sabemos que muitos cidadãos e cidadãs vivem hoje em condições que não são compatíveis com a dignidade humana e com uma sociedade democrática; estamos conscientes de que uma parte considerável da população portuguesa não vê satisfeitas as suas necessidades básicas em domínios como: educação, saúde, habitação, justiça, emprego e proteção social.

Os números da pobreza e exclusão social têm vindo a aumentar segundo as últimas estatísticas disponíveis e este crescimento deve-se, em grande parte, a um conjunto de medidas de austeridade que têm vindo a ser implementadas e que enfraquecem o Estado Social e constituem uma forte ameaça aos direitos humanos fundamentais.

Esta constatação levou a EAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal a tomar a iniciativa de dinamizar um Grupo de Trabalho¹ sobre o tema da pobreza e exclusão social, ao qual denominou Grupo de Trabalho Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza e Exclusão Social. Este grupo tem vindo a realizar vários encontros, ao longo dos últimos meses com o propósito de refletir sobre a necessidade urgente de atuar ao nível da erradicação da Pobreza e Exclusão Social. Trata-se de Grupo de trabalho que congrega organizações de âmbito nacional, regional e local, universidades e centros de investigação e cidadãos e cidadãs com uma missão comum: erradicar a pobreza e a exclusão social.

O objetivo é o de colocar em marcha um processo participativo de análise e agregação de ideias e chegar a um consenso para a definição de uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza e Exclusão Social em Portugal.

A presente publicação condensa a contribuição dos referidos encontros e pretende ser um ponto de partida para o debate e a reflexão de todos os agentes económicos e sociais implicados na erradicação da pobreza e exclusão social, perante a urgente necessidade de combater o seu aumento e de melhorar a eficiência e a eficácia das respostas institucionais.

1 Alcides Monteiro, Alfredo Bruto da Costa, Ana Lopes, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (ANIMAR), Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), Caritas Portuguesa, Carlos Farinha Rodrigues, Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), Elza Chambel, Fátima Veiga, Fernanda Rodrigues, Francisco Branco, Instituto de Apoio à Criança (IAC), José Pereirinha, Maria Joaquina Madeira, Maria José Domingos, Maria Manuela Silva, Paula Cruz, Pedro Hespanha, Sandra Araújo e Sérgio Aires.

Neste documento procura-se fazer uma análise das políticas de austeridade promovidas pela *Troika*, o seu impacto sobre o aumento da desigualdade e os efeitos que delas decorrem em matéria de exclusão social e pobreza, com a deterioração progressiva das condições de vida de uma parte significativa da população.

O documento inclui o primeiro documento preparado pelo Grupo de Trabalho denominado *Compromisso para uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza*, pois trata-se do documento marco que inaugura o trabalho conjunto desenvolvido pelos membros deste grupo e que sintetiza as grandes preocupações, bem como as aspirações do grupo face à construção de uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza.

Nesta publicação procura-se igualmente fazer uma leitura sobre a abordagem atual ao problema da pobreza e da exclusão social, uma abordagem que se pauta por uma ideologia ligada ao assistencialismo e à emergência social. No documento é apresentado um conjunto de premissas sem as quais não se poderá considerar que se está a lutar contra a pobreza.

Por fim, o último capítulo apresenta um conjunto de propostas concretas para a definição de uma *Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza*.

Gostaríamos de deixar claro que a definição de uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza em Portugal é incumbência do Estado Português e deve assumir-se como uma prioridade no atual contexto económico e social. As propostas apresentadas vão no sentido de alertar as instâncias políticas competentes e de induzir a uma intervenção clara neste domínio.

Manifesto

Compromisso para uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza

I. Introdução

1. O clima de austeridade que marca os recentes anos da vida da sociedade portuguesa conduziu a profundas alterações no panorama da pobreza e exclusão social e no modo como estas têm vindo a ser combatidas.

A condição em que muitos cidadãos e cidadãs atualmente vivem não é compatível com uma existência digna. Numa sociedade democrática, importa que as condições de vida de toda a população estejam asseguradas, designadamente nos domínios da educação, saúde, habitação, emprego e proteção social.

As necessidades crescentes das famílias exigem, cada vez mais, respostas eficazes e flexíveis por parte das instituições que se encontram no terreno. Acontece que o cenário se agravou, nomeadamente porque, contemporaneamente com o aumento do número de pedidos das famílias e cidadãos/ãs e a sua maior dificuldade de cumprir os seus compromissos, as participações do Estado às instituições diminuíram e o nível de proteção social, particularmente nalgumas prestações, baixou em valor e acessibilidade.

A situação de numerosas famílias é verdadeiramente alarmante. Assiste-se a um retrocesso em matéria de direitos adquiridos – direitos que eram o garante de níveis mínimos de bem-estar. Este retrocesso terá, seguramente, implicações nas novas gerações e constitui forte ameaça aos Direitos Humanos fundamentais e à noção de Estado de Direito, comprometendo o crescimento económico e o bem-estar das pessoas.

2. Este conjunto de preocupações levou a EAPN Portugal a criar e dinamizar um Grupo de Trabalho sobre o tema da pobreza e a exclusão social. Ao longo dos últimos meses, o Grupo, que abrange um número alargado de organizações sociais de âmbito nacional, regional e local, diversas universidades e cidadãos/ãs, realizou vários encontros, para refletir sobre o impacto da crise sobre os direitos das pessoas em situação de maior vulnerabilidade social, a somar ao dos fatores tradicionais de pobreza e exclusão.

O presente documento, resultado desse trabalho, visa ser um ponto de partida para a reflexão e o debate sobre o problema, envolvendo todos os agentes económicos e sociais envolvidos na luta contra a pobreza e exclusão social, perante

a urgente necessidade de combater o seu aumento e melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas e das respostas institucionais.

3. Já em Outubro de 2014, por ocasião do Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza, o Grupo lançou um Manifesto público em que chamou a atenção para a urgência de dispor de uma estratégia nacional capaz de tornar a erradicação da pobreza a primeira e mais urgente prioridade nacional.

4. Recordamos igualmente que, em 2008, a Assembleia da República aprovou, por unanimidade, uma Resolução na qual reconheceu que a pobreza constitui uma violação de direitos humanos. Essa Resolução constituiu um marco importante que inexplicavelmente permanece isenta de consequências práticas. A definição de uma estratégia nacional de luta contra a pobreza surge como uma sequência natural da Resolução, que, sendo um aspeto prioritário do bem comum, constitui, antes do mais, incumbência do Estado.

II. Tendências gerais e paradigmas prevaletentes

5. A profunda crise que afetou uma parte substancial da economia global a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal, traduziu-se numa clara inversão do ciclo de diminuição, mesmo que insatisfatória, da pobreza que se vinha registando desde a década de 90. As políticas de austeridade implementadas a partir desse ano, e em particular após a assinatura do Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, em 2011, traduziram-se num inequívoco agravamento das condições de vida da população e num processo de empobrecimento dos cidadãos/ãs, com a criação de novas bolsas de pobreza constituídas por setores da população até então relativamente imunes ao fenómeno.

6. Os indicadores estatísticos mais recentes, publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), indicam, além do mais, que entre 2009 e 2013 a linha de pobreza relativa diminuiu, passando de 434€/mês para 411€/mês. De acordo com os mesmos dados, a taxa de pobreza em Portugal passou de 17,9% em 2009 para 19,5% em 2013. Este aumento da incidência da pobreza, apesar de significativo, não reflete o agravamento da pobreza tal como é percebido pelas

organizações que se confrontam no terreno com a realidade da pobreza e da precariedade social.

Utilizando uma linha de pobreza alternativa, também apresentada pelo INE, que parte do valor de 2009 e atualiza-o para 2013 através do Índice de Preços no Consumidor, a incidência da pobreza regista um agravamento de 8 pontos percentuais, subindo de 17,9% para 25,9% entre aqueles anos. Este valor traduz de forma mais realista a degradação efetiva das condições de vida das famílias de mais fracos recursos no decorrer da presente crise.

As mudanças sofridas pelas políticas públicas têm vindo a descaracterizar o modelo de Estado Social que os portugueses amplamente sufragaram, tendendo a convertê-lo num Estado de proteção minimalista, supletivo da proteção privada.

7. A abordagem dos problemas de pobreza e exclusão social em Portugal está a ser fortemente marcada por uma ideologia ligada ao assistencialismo e a medidas de emergência social, marcando um recuo inesperado, após várias décadas de vigência de um ideário de cidadania social reconhecida constitucionalmente a partir de 1976. O combate à pobreza e exclusão social está reduzido a um conjunto de medidas avulsas que visam fundamentalmente aliviar as carências mais prementes das famílias.

É este o caso do Programa de Emergência Alimentar, criado em 2011 e destinado a assegurar às famílias mais necessitadas o acesso a, pelo menos uma refeição diária gratuita, através do alargamento da Rede Solidária de Cantinas Sociais. Este tipo de medidas, bem como o Programa Escolar de Reforço Alimentar (PERA), constituem ajudas cuja utilidade não se discute, mas que não contribuem para que as pessoas se libertem da sua situação de vulnerabilidade, antes tendem a colocá-las numa condição de dependência duradoura dos apoios que lhes são prestados. Trata-se, pois, de medidas que deveriam ter carácter provisório e não dispensam medidas destinadas a eliminar as causas estruturais da pobreza.

III. A necessidade de uma mudança estratégica

8. Lutar contra a pobreza implica a participação das pessoas pobres na busca de respostas adequadas, com respeito pela sua dignidade, interesses e aspirações. Trata-se de um trabalho conjunto e personalizado, que deverá contribuir para

o aumento da sua autoestima e o reforço da sua capacidade de construir um projeto de vida próprio.

É sobretudo em períodos de aumento da Pobreza que é necessário um maior investimento nos apoios sociais e uma abordagem preventiva que abranja todos os aspetos relevantes do bem-estar e esteja mais próxima das pessoas. Há, porém, outros pressupostos que não podem ser descurados: a intervenção em parceria, a abordagem territorial e a intervenção integrada. Uma estratégia de luta contra a pobreza requer medidas de carácter transversal e a avaliação dos efeitos (positivos e/ou negativos) que cada política poderá ter sobre a pobreza e a exclusão. Não é demais salientar que, quer nas suas causas, quer nas soluções, a pobreza depende tanto de políticas sociais quanto de políticas económicas e das infraestruturais. Uma estratégia correta de luta contra a pobreza implica alterações profundas nas prioridades que presidem à noção de desenvolvimento e consequentemente do investimento e da despesa pública. De igual modo, a ideia de que a viabilidade dos programas sociais depende do crescimento económico tem de ser completada com o reconhecimento simétrico dos efeitos positivos do bem-estar social sobre a economia.

Fazer crer que exclusivamente, pela via do crescimento económico, se resolvem os restantes problemas da sociedade é uma mistificação grosseira em sociedades como a portuguesa, em que, por força do padrão de desigualdade, apenas alguns beneficiam do acréscimo de riqueza gerado por muitos. É o que ilustram os números do desemprego, do sobre-endividamento, de trabalhadores/as pobres, da emigração, da pobreza e da privação material.

9. Outro problema de particular relevância é o da desigualdade. É um problema intimamente relacionado com a pobreza e que tem vindo a merecer especial atenção dos estudiosos/as. De modo geral, a desigualdade atinge hoje níveis intoleráveis à escala mundial, quer no interior dos países quer na relação entre países. Sabe-se que as diversas formas de desigualdade (de rendimentos, de riqueza, de poder, etc.) se entrelaçam e se reforçam mutuamente. Mais, que as desigualdades entre as pessoas e os grupos se cristalizam nas instituições, as quais se encarregam de impedir ou dificultar a mobilidade social. Aliás, pode pôr-se a questão de saber se é possível reduzir substancialmente a pobreza mantendo inalterável o padrão de desigualdade.

Quer isto dizer que o grave problema da desigualdade, nas suas diversas formas (rendimento, riqueza, poder, etc.) em Portugal tem de merecer uma análise muito mais profunda do que tem merecido até agora. Sobretudo, há que ter consciência de que os indicadores de desigualdade publicados pela EUROSTAT/INE estão longe de refletir a desigualdade efetiva que existe na sociedade portuguesa.

Algumas das medidas de política social que têm sido mais fustigadas no atual contexto de crise, as prestações sociais (incluindo o caso do Rendimento Social de Inserção – RSI) devem ser avaliadas. Devem igualmente ser revistos os critérios de acesso e os valores pecuniários, de modo a permitirem satisfazer as necessidades básicas e consentirem uma vida digna – aproximando-se do conceito de «rendimento adequado» – e associados a outros apoios que as pessoas pobres precisam para se integrarem plenamente na sociedade.

10. Embora se trate de aspetos limitados do problema em análise, apresentam-se de seguida algumas reflexões pertinentes nalgumas áreas específicas:

- a) A pobreza das crianças e o seu continuado e alarmante aumento é também uma realidade entre nós. São preocupantes o presente e o futuro destas crianças. Não se tem conseguido assegurar as condições mínimas que garantam o bem-estar infantil. Na verdade, é entre os menores de 18 anos que se regista um maior aumento do risco de pobreza, que passou de 24,4% em 2012 para 25,6% em 2013. No mesmo sentido, verifica-se que a presença de crianças aumenta o risco de pobreza das famílias, que, em 2013, era de 23% nas famílias com crianças dependentes e de 15,8% nas famílias sem crianças dependentes.

A pobreza das crianças não é dissociável da pobreza em geral. Sendo, antes de mais, um problema de falta de recursos, a pobreza infantil é fundamentalmente a pobreza das respetivas famílias. Não impede isto que se reconheça serem importantes, e até indispensáveis no combate à pobreza, medidas diretamente dirigidas às crianças (nos domínios da educação, da saúde, etc.). O que importa notar é que os recursos das crianças são basicamente os recursos das pessoas adultas que integram as famílias.

- b) A criação de emprego, que surge como uma das bandeiras da Estratégia da Europa 2020, (“criação de mais e melhores empregos”) não pode ser a única via para a resolução dos problemas de pobreza e exclusão social, até porque

Portugal regista uma das mais altas taxas de trabalhadores/as pobres da Europa.

- c) O investimento na educação constitui uma das principais armas de combate à pobreza: as pessoas que enfrentam situações de pobreza, e exatamente por essa razão, têm, normalmente, baixos níveis de escolaridade, os quais, por sua vez, se refletem nas situações profissionais menos favoráveis. Os retrocessos entretanto ocorridos na educação de adultos constituem um fator adicional de preocupação.
- d) O investimento na saúde não pode continuar a ser encarado apenas como um custo. É hoje indelével que os cortes orçamentais feitos neste setor em muito contribuíram para aumentar a precariedade dos cidadãos/ãs neste domínio. É urgente que os cortes em despesas fundamentais em saúde sejam evitados. Investir simultaneamente na proteção social e na saúde pública é uma das formas de o fazer. Além do mais, a saúde e a proteção social são estabilizadores económicos, pelo que investir nesses domínios serve não só para proteger as pessoas da crise, mas também como fator importante de recuperação económica do país.
- e) Importa igualmente reequacionar a anunciada transferência de competências da administração central, nos domínios da educação, da saúde e da proteção social, para as autarquias locais e para as entidades do setor social e solidário, nomeadamente, avaliando os custos e a qualidade dos serviços prestados. A descentralização / desconcentração do Estado não pode fazer-se a qualquer preço, nomeadamente se a mesma contribuir para a desresponsabilização do Estado ou, no limite, para a uma pré-privatização de setores absolutamente cruciais para o bem-estar e o exercício da cidadania. Acresce a este facto o contínuo desinvestimento do Estado nos setores acima referidos, com sucessivos cortes na despesa pública.
- f) Por razões de filosofia política e financeira, a segurança social deverá decididamente abranger toda a sociedade e, por consequência, ser financiada por todas as fontes de rendimento.

11. A definição de uma estratégia nacional de erradicação da pobreza e da exclusão social deve assentar nos três seguintes vetores:

- Conhecimento e monitorização do fenómeno, através da dinamização de um observatório nacional permanente, que identifique as causas da pobreza e da exclusão social e defina indicadores que permitam monitorizar e avaliar as políticas e as medidas adotadas, não só em número de pessoas abrangidas, mas também com referência às expectativas e necessidades das pessoas.
- Intervenção para a inclusão, numa perspetiva multidimensional e integrada das várias áreas setoriais (saúde, educação, ação social, emprego, justiça, habitação), com objetivos e metas mensuráveis. Neste âmbito, é fundamental avaliar o impacto das medidas de políticas implementadas nos últimos anos, de resposta ao contexto de crise, nas condições de vida da população mais pobre. Esta avaliação é essencial para que se possam identificar medidas novas e atualizar as existentes de modo a harmonizá-las com uma estratégia nacional de combate à pobreza.
- Se tudo se deve fazer para combater a pobreza existente, muito terá que ser feito para prevenir a sua reprodução ou reaparecimento. A este nível, é crucial que todas as políticas e legislação nacionais e europeias sejam avaliadas ex-ante quanto ao seu previsível impacto (positivo e/ou negativo) sobre a pobreza.

12. É, ainda, de realçar a oportunidade que se tem pela frente e que importa não desperdiçar: a decisão da União Europeia no sentido de que, pelo menos, 20% do Fundo Social Europeu no presente momento de programação (2014-2020) deverá ser inteiramente dedicado ao combate à pobreza. Trata-se de uma decisão que suscita considerável expectativa, se bem que, ao mesmo tempo, não esteja isenta do risco de não produzir o impacto estrutural desejável se não tiver por detrás uma estratégia nacional e um compromisso da sociedade que assegurem a sua concretização.

13. Uma estratégia desta natureza não cabe nos limites da ação de um ministério. Pela sua natureza transversal às áreas de governação e relevância à luz do bem comum, o combate à pobreza e exclusão deverá situar-se no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, e contar com a ativa participação de toda a sociedade, no desenho, implementação e avaliação das políticas e programas.

Resenha histórica das políticas de luta contra a pobreza na Europa e em Portugal²

Habitualmente diz-se que aquele que ignora a História está obrigado a repeti-la. É precisamente por causa disto que queremos rejeitar o mito de Sísifo – forçado a permanentemente recomeçar. Demasiadas vezes, aqueles que participaram nos esforços coletivos para reduzir a pobreza, vêem-se obrigados, tal como Sísifo, a começarem do início.

Centenas, se não milhares, de projetos, dezenas e dezenas de publicações e investigações, centenas de esforços realizados por toda a Europa parecem estar agora esquecidos na memória de muitos. Não houve uma política sistemática de conservação ou recuperação desta herança. Não existe uma biblioteca especializada e muitos centros de documentação perderam-se. Os arquivos são parciais e escassos e, quando são preservados, isso deve-se à boa vontade daqueles que os têm ao seu cuidado. Não existe uma rede ativa que permita acumular e transmitir o conhecimento adquirido, e nunca foi posta em marcha uma verdadeira capacidade de observação, monitorização e aprendizagem. Nestas condições não estaremos condenados a começar do princípio sempre que uma “nova” Estratégia é formulada?

O objetivo desta reflexão não é o de se deixar levar pela nostalgia e pela crença de que o passado era melhor. O que importa sublinhar e reconhecer é que se esta situação não se inverte, e se não se faz um esforço consistente, há um risco deste património acumulado se perder, de não sermos capazes de o capitalizar e de o transmitir.

Na hora de formular uma Estratégia Nacional é fundamental que, ainda que de forma necessariamente sintética, possamos recorrer a esta herança do conhecimento acerca da luta contra a pobreza e a exclusão social.

1. Um *flashback* muito sintético: Europa³

Na Idade Média:

- O pobre tinha um papel de “utilidade” na medida em que representava e simbolizava Jesus Cristo, estimulando a esmola e atribuindo ao **pobre um**

² Tendo por base a publicação Sérgio Aires e Jordi Estivill (Coords.) (2007), *De Lisboa a Lisboa: regresso ao futuro*, Porto, Ed. Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal.

³ Este flash-back, e no que se refere ao período entre a Idade Média e meados do século XX, tem por base a obra de Bronislaw Gemerek (1995), *A piedade e a força: história da miséria e da caridade na Europa*, Lisboa, Ed. Terramar.

papel de mediador e de interlocutor privilegiado junto de Deus. Os ricos viam na ajuda aos pobres (através das esmolas e da prática das obras da misericórdia) o caminho do céu.

No Século XVI e início do XVII:

- Esta noção altera-se com a implantação monárquica e burguesa que laicizará a noção de pobre revestindo-a de uma conotação negativa. A imagem passa a ser a da mendicidade e da vagabundagem aliada à ideia da manutenção da ordem e de **desprezo pelos pobres**.
- O eixo de diferenciação social em relação ao pobre desloca-se para a questão do trabalho servindo isto para definir o pobre como “aquele que não tem mais nada além do trabalho para sobreviver”, distinguindo-se os que não lhe conseguem aceder (mendigos) e os que se recusam a trabalhar (vagabundos que rejeitam as normas sociais e se tornam assim marginais).

Finais do Século XVIII – Século XIX:

- A pobreza continua a ser associada aos marginais, surgindo a noção de “**classe perigosa**”. Os pobres eram os que, não se sujeitando às leis e normas de viver em sociedade, são considerados criminosos e libertinos, representando um perigo para a ordem social.
- É o **primado do económico**, assente na lógica do trabalho como instrumento base e que inaugura novas fronteiras a partir das quais se começa a desenhar o conceito de **Exclusão**.
- Com a Revolução Francesa aparece a afirmação dos direitos dos pobres (ainda no final do século XVIII – Declaração de 1791).

Primeira metade do Século XIX:

- Os pobres tornam-se **operários**; a pobreza surge como **fenómeno massivo** ligado à industrialização. Assiste-se a uma confusão de conceitos entre pobres, operariado e classe perigosa. Prolifera um conjunto de imagens do pobre, quase todas depreciativas: sujo, estúpido, selvagem, vicioso, irresponsável e até mesmo irracional.

Segunda metade do século XIX:

- Opera-se uma separação entre as **noções de classe trabalhadora e classe perigosa** (indigentes, mendigos, ladrões). Os trabalhadores pobres adquirem, deste modo, uma identidade como classe à qual se associa o reconhecimento do **direito de beneficiar de políticas sociais**.

Último quartel do Século XIX até aos anos 50 do Século XX:

- Os antagonismos políticos são apercebidos não como opondo pobres e ricos mas sim **capitalistas e trabalhadores**. É enquanto trabalhador congregado, organizado em relação ao seu trabalho e insurgindo-se e revoltando-se contra as condições deste, que o pobre manifesta a sua presença no domínio político.

Após um longo silêncio ao nível dos discursos políticos em relação à pobreza:

- O pobre **reaparece nos finais dos anos 60**. A Pobreza é agora vista como um fenómeno que também existe nos países desenvolvidos.
- No entanto, e de forma genérica, o pobre é alguém que habita noutros continentes e nos países subdesenvolvidos (imagem televiscionada como representativa da Pobreza), enquanto a imagem do excluído se liga mais às sociedades desenvolvidas e de abundância do pós-guerra.
- O conceito de «exclusão social» só saiu para fora das fronteiras francesas na década de noventa. Mesmo assim, a noção de pobreza manteve-se sobretudo no Reino Unido e, porventura de modo geral, nos países anglo-saxónicos (Irlanda, EUA, etc.), ou mesmo da Europa central e do sul. De notar que as próprias estatísticas da União Europeia (UE) se ocupam mais da pobreza do que da exclusão.

A crise económica mundial dos anos 70 e 80:

- Faz ressurgir a noção de pobreza agora associada à ideia de “**novos pobres**”. A pobreza já não resulta só de problemas de desenvolvimento; atinge indivíduos e famílias que se encontravam bem inseridos na sociedade e na vida profissional e que caem na pobreza devido aos ciclos da vida económica, decisão política e empresarial.

- A ideia de pobreza sofre alterações radicais: até o “bom trabalhador” (aquele que era definido como querendo trabalhar) já não encontra emprego. As explicações da pobreza começam a abandonar o campo do fatalismo e das capacidades individuais de cada um para um nível explicativo mais estrutural.
- A pobreza torna-se um **fenómeno muito visível** nas grandes cidades, associada às zonas degradadas e à presença crescente de mendigos e sem abrigo nos centros urbanos.
- Na sequência da **Crise petrolífera** (1973-74), a Europa e o mundo dão-se conta que o crescimento económico que se viveu desde o pós 2.ª guerra mundial não tinha sido capaz de erradicar a pobreza. Pela primeira vez foi evidente que o progresso económico por si só não era suficiente para erradicar este fenómeno.
- É mais ou menos a partir desta altura que um novo conceito começa a ganhar corpo: o de **exclusão social**. Este conceito ganha corpo sobretudo em França já que, em termos europeus, nomeadamente ao nível da Comissão Europeia, só será adotado a partir dos anos noventa.
- É também mais ou menos neste momento que a atenção dos países europeus começa a concentrar-se no combate à pobreza e que é possível visualizar os primeiros esforços neste sentido.
- A 21 de Janeiro de **1974** o **Conselho Europeu adota o primeiro Programa de Ação Social** que reconhece uma certa função social que transcende o que fazem os Estados Membros e que por sua vez se entronca com os esforços que realizava o Fundo Social Europeu. Ainda em 1974 o Conselho adota uma definição oficial de «pobreza».
- **Em 1975, é posto em marcha o Primeiro Programa Europeu de Luta contra a Pobreza**, concretizando um conjunto de micro projetos. Mas, o mais importante é o debate que é gerado sobre a sua definição e extensão (Comissão Europeia, 1981).
- O Conselho Europeu adota, no recém lançado programa, a clássica definição: *“são considerados pobres aquelas pessoas que dispõem de rendimentos inferiores à metade dos rendimentos médios per capita do país em que vivem”*.
- No **II Programa (1985-1989)** foram financiados 91 projetos que atuaram por grupos específicos de população (Target Population), mais 29 de Espanha e

Portugal, dada a sua entrada na Comunidade em 1986 (mas apenas durante dois anos, enquanto os outros países foram financiados durante 4 anos);

- Este **programa** trabalhou com conceitos como marginalidade, insegurança de existência, pobreza relativa e absoluta, privação, etc., e pôs em relevo o facto de a pobreza ser um fenómeno que afetava todos os países da União Europeia (12 Estados Membros).
- O Terceiro Programa, designado por **“Programa Comunitário para a integração económica e social dos grupos menos favorecidos”**, mas conhecido por **Pobreza III**, que se desenvolveu entre 1989 e 1994, compreendia 41 Ações Piloto e 12 Iniciativas Inovadoras. As primeiras deviam atuar sobre uma base territorial com importantes meios e aplicar os princípios de multidimensionalidade, participação e parceria, e os segundos deviam continuar com a intervenção dirigida a determinados grupos. O programa funcionou com um alto grau de envolvimento da Comissão e com uma Unidade Central e 12 Unidades de Investigação e Desenvolvimento que acompanhavam os projetos locais e faziam de ponte com a Comissão. Ainda foram financiadas investigações e foi criado um Observatório Europeu sobre a Luta contra a Exclusão Social (1991-1994)⁴.
- No primeiro relatório do Observatório (1991) esta entidade ligava, pela primeira vez, **a exclusão com a ideia do não acesso aos direitos sociais**.
- A noção de Exclusão **avançava no interior e no exterior** do Programa:
 - Avança no seu **interior** porque se tentou aplicar a mesma a todos os projetos. Alguns adotaram uma visão mais tradicional, levando a cabo atuações mais assistencialistas e argumentando que a pobreza era basicamente uma questão monetária: ou era o início ou o final da exclusão. Outros interessavam-se mais por grupos que estavam em processo de empobrecimento (ex. desempregados de longa duração) em detrimento dos que viviam cronicamente submetidos à pobreza (ex. população de etnia cigana). Os que estavam para além destas visões parcelares dos problemas puseram em evidência os efeitos desestruturadores da exclusão social, política e económica, desde uma perspetiva integrada. Esta visão foi ganhando adeptos contribuindo para isso vários Seminários e Encontros. No final deste período a proposta do novo

⁴ Em Portugal foram financiados 4 projetos de grande envergadura: Zona Histórica da Sé e São Nicolau, Trabalho de Rua com Crianças em Risco ou Situação de Marginalidade, Mundo Rural em Transformação e Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento.

programa – o que poderia ter sido o Pobreza IV ou Inclusão I – incorporava, inclusivamente no seu título esta perspetiva. Mas este não foi adotado devido à oposição e reticências de determinados governos (argumentos como o da subsidiariedade levantados pela Alemanha e Reino Unido...).

- No exterior, mas dentro das instâncias da União, a exclusão foi citada e incorporada no Tratado de Maastricht, na modificação do terceiro objetivo do Fundo Social Europeu, em diversas recomendações do Parlamento Europeu, nos Programas de Ação Social da Comissão (95-97, 98-99) e nos livros Verde e Branco da Política Social Europeia.
- A ideia de “*mainstreaming*”, ou seja, de integrar a noção de exclusão no conjunto das políticas da União, levou a que esta noção tenha sido tida em conta nas recomendações e orientações no que concerne a um conjunto de medidas:
 - 1) **os direitos sociais** que foram refletidos na Carta Social Europeia de 1961, na Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores de 1989 e na Carta Europeia dos Direitos Sociais proclamada na recente cimeira de Nice (2000);
 - 2) **os rendimentos mínimos** e a proteção social, com as Recomendações de 1992 e os múltiplos estudos e resoluções da Comissão sobre a harmonização da mesma;
 - 3) **as políticas de desenvolvimento local** (Capital Social Local) e urbanísticas (Urban I, Urban II);
 - 4) a potencialização da **investigação** do V Programa Quadro (Qualidade de vida e gestão dos recursos);
 - 5) e as **medidas anti discriminatórias** (novos programas de luta contra a discriminação e pela igualdade de oportunidades), etc...

Esta noção de *mainstreaming* continuou a ser integrada em múltiplas Iniciativas Comunitárias, como os programas Horizon, Now, Integra, no Tratado de Amesterdão, na Estratégia Europeia sobre o Emprego. Também se reflete na última iniciativa Equal, sobre a exclusão do mercado de trabalho e nas recentes cimeiras de Lisboa (ligada à sociedade da informação), e na de Nice, ligada aos planos que cada Estado teve que apresentar em concordância com o novo Programa de Ação Comunitário que deve fomentar a cooperação entre os Estados Membros para lutar contra a exclusão social, atualmente em fase de lançamento.

- Como é lógico as diferentes instâncias que operam na União, preocuparam-se com a exclusão e este é o caso do Comité Económico e Social (CES, 1998) e do Comité de Regiões e Municípios. Também a Confederação Europeia de Sindicatos tomou posições frequentemente, denunciando não só a exclusão laboral, mas também advogando uma sociedade mais integradora. Igualmente a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e do Trabalho realizou várias investigações sobre a pobreza e a exclusão.
- Fazendo eco desta crescente aceitação do conceito de exclusão (com avanços mas também com retrocessos) por parte das instâncias da União, as múltiplas redes europeias de organizações voluntárias foram utilizando cada vez mais a noção de exclusão e fizeram pressão para que fosse amplamente discutida e assumida, sem por isso abandonar a noção de pobreza⁵.
- Sem sair do continente europeu, é necessário dar relevância ao crescente interesse do Conselho da Europa. Esta instância pan-europeia, que se constituiu em Maio de 1949, associando 47 Estados (incluindo todos os membros da União Europeia) tem como missão principal garantir os direitos políticos, cívicos, culturais e sociais através da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta Social Europeia.
- Após a **recusa de aprovação de um novo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza** (que chegou a ser designado como Pobreza IV ou Inclusão I), na sequência do bloqueio de vários Estados-Membros que regressam à ideia de que a Pobreza é um problema nacional e que por isso cabe a cada Estado-Membro encontrar recursos para a sua solução, enfrenta-se um período de quase total ausência de ações comunitárias com este objetivo. Muito por iniciativa da Comissão Europeia várias foram as ações que procuraram contrariar esta visão e dar seguimento a muitos dos ensinamentos dos Programas Pobreza I, II e III.
- Desde então a própria Comissão Europeia recomendou aos Estados-Membros que, no seguimento do Programa Pobreza III, colocassem em marcha **Programas Nacionais de combate à Pobreza** que respeitassem os princípios enunciados pelo mesmo. Dos doze Estados-Membros, apenas sete irão adotar esta recomendação. Portugal foi um deles.

⁵ A Rede Europeia Anti-Pobreza nasceu precisamente com estes objetivos e tem sido um dos principais protagonistas ao nível europeu e dos Estados-Membros, pressionando para a adoção de uma estratégia europeia de combate à exclusão e pela retoma de um programa europeu de continuidade às ações protagonizadas pelo Programa Pobreza III.

- Em 1997, e no âmbito do **Tratado de Amesterdão**, um enorme avanço se produz. Este Tratado, após longas discussões e muita pressão por parte de diferentes atores a nível europeu e nacional – inclui artigos (136/137) que estabelecem uma base legal para que a Comissão promova a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a pobreza. De alguma forma, lenta mas estrategicamente, abria-se de novo a porta ao regresso da ideia de que a Pobreza era um problema europeu e, portanto, de competência não exclusiva dos Estados-Membros.
- Em 1997 assinala-se o **Ano Europeu de Luta contra o Racismo, a Xenofobia e o Antissemitismo** e que, embora de forma lateral mas aproveitando a novidade do Tratado de Amesterdão, permitiu voltar a colocar um forte enfoque nas questões da Pobreza e Exclusão Social.
- A Cimeira do Emprego do Luxemburgo, realizada em Novembro de 1997, antecipa a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, ao lançar a **Estratégia Europeia de Emprego**. O objetivo desta estratégia era reduzir o desemprego, de forma significativa, na Europa, no espaço de cinco anos. A estratégia institui um quadro de supervisão multilateral que compreende, nomeadamente, um relatório conjunto anual sobre o emprego, orientações para o emprego que servem de base aos planos de ação nacionais (PAN) elaborados pelos Estados-Membros, bem como recomendações do Conselho aos diferentes Estados-Membros. A coordenação das políticas nacionais em matéria de emprego, visa, essencialmente, vincular os Estados-Membros a um conjunto de objetivos e de metas comuns, centrado em torno de quatro pilares: empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades.
- A Estratégia Europeia de Emprego introduz um novo método de trabalho, o **“método aberto de coordenação (MAC)”**. Este método, que posteriormente iria ser ampliado para o âmbito mais global da governação europeia (Estratégia de Lisboa em 2000), cria um equilíbrio entre a responsabilidade da Comunidade e a dos Estados-Membros (princípio da “subsidiariedade”), estabelecendo metas quantificadas comuns a atingir ao nível comunitário e estabelece uma vigilância ao nível europeu fomentada pelo intercâmbio de experiências. O MAC facilita o debate político a diferentes níveis e prossegue uma abordagem integrada: as ações tomadas no domínio do emprego devem ser coerentes com as áreas próximas das políticas sociais, a educação, o regime fiscal, as políticas das empresas e o desenvolvimento regional.

- Entre 1998 e 2000 a Comissão Europeia lança um **Novo Programa de Ação Social intitulado “Medidas Preparatórias para combater e prevenir a Exclusão Social”** o qual procurava, na sequência das oportunidades introduzidas pelo Tratado de Amesterdão, apoiar diferentes projetos numa ótica de retomar uma visão de âmbito transnacional de intervenção. Estes projetos, em vários Estados-Membros, serviram para recuperar uma capacidade de articulação interinstitucional e de cooperação entre diferentes atores – também ao nível transnacional.
- Durante a Presidência Portuguesa do primeiro de semestre de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa marcou o objetivo estratégico de converter a economia da União Europeia *“na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, antes de 2010, capaz de um crescimento económico duradouro acompanhado por uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e uma maior coesão social”*. A **Estratégia de Lisboa** dava os primeiros passos.
- Segundo as conclusões da presidência do Conselho Europeu de Lisboa, a realização deste objetivo requer uma estratégia global (que ficaria conhecido como o **“triângulo de Lisboa”**):
 - Preparar a transição para uma sociedade e uma economia fundadas no conhecimento por meio de políticas que cubram melhor as necessidades da sociedade da informação e da investigação e desenvolvimento, assim como acelerar as reformas estruturais para reforçar a competitividade e a inovação;
 - Modernizar o modelo social europeu investindo em recursos humanos e lutando contra a exclusão social;
 - Manter sã a evolução da economia e as perspetivas favoráveis de crescimento progressivo das políticas macroeconómicas.
- Em Dezembro de 2001, já durante a Presidência Francesa da União Europeia, nasce definitivamente a Estratégia de Lisboa.
- A Estratégia de Lisboa adotou como método de funcionamento o **Método Aberto de Coordenação** (MAC). O método aberto de coordenação foi criado no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo. Foi definido enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa (2000). O MAC representava um novo quadro de cooperação entre os Estados Membros a favor da convergência das políticas nacionais, com vista à realização de determinados objetivos comuns. No

âmbito deste método intergovernamental, os Estados Membros seriam avaliados pelos outros Estados Membros (“peer pressure”/“peer review”), competindo à Comissão unicamente uma função de vigilância. O Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça estavam quase totalmente afastados deste processo.

- O MAC intervinha em certos domínios da competência dos Estados-Membros como o emprego, a proteção social, a inclusão social, a educação, a juventude e a formação. Baseia-se, essencialmente, nas seguintes ideias:
 - A identificação e a definição comum de objetivos (adotados pelo Conselho).
 - A definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas diretrizes).
 - O “benchmarking”, ou seja, a comparação dos desempenhos dos Estados Membros e a troca de boas práticas (sob o controlo da Comissão).
- Consoante os domínios, o MAC implicava a adoção de medidas mais ou menos vinculativas para os Estados-Membros (ditas “soft law”), que não se revestem contudo na forma de diretivas, regulamentos ou decisões. Assim, no âmbito da Estratégia de Lisboa, o MAC impõe aos Estados-Membros a adoção de Planos de Reforma Nacionais e a sua transmissão à Comissão.
- Ao nível da Inclusão Social, e dando seguimento ao “triângulo de Lisboa”, os Estados-Membros estavam obrigados ao desenho e implementação de **Planos Nacionais de Ação para a Inclusão** enquanto instrumentos de construção de uma estratégia europeia no plano social, mas radicando, fundamentalmente, no seu valor específico enquanto instrumento nacional de consolidação das políticas de coesão nacional.
- Com a **mudança da Presidência da Comissão Europeia (2005)**, começava a esboçar-se uma intenção de **rever a Estratégia de Lisboa** considerando que a mesma estava a fracassar – embora para isso não existissem elementos factuais baseados numa avaliação que permitisse chegar a tais conclusões. A Estratégia apenas tinha começado a ser implementada e muitos defendiam que a mesma não tinha ainda tido tempo para poder apresentar resultados. Outros referiam que o problema da Estratégia de Lisboa era um problema de implementação.⁶

⁶ Em 2005, Manuel Castells dizia que “O conteúdo da “agenda de Lisboa” estava certo e as medidas propostas também. Faltaram os mecanismos de implementação” (Jornal Público, 10 de Março 2005).

- Em Novembro de 2004, o grupo de alto nível liderado pelo antigo Primeiro-Ministro holandês, Wim Kok, apresenta o relatório intitulado: “*Enfrentar o desafio – A Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego*”, que faz um balanço dos primeiros anos da implementação da Estratégia de Lisboa. A principal conclusão deste relatório é que, embora os resultados sejam desiguais entre os diferentes Estados-Membros (salientando-se os bons desempenhos da Irlanda e da Finlândia), no geral, os objetivos não estavam a ser alcançados. São identificadas três principais causas para os fracos resultados obtidos no período em questão:
 - A Estratégia de Lisboa tinha demasiados objetivos, sem uma priorização adequada;
 - A conjuntura económica foi desfavorável;
 - Houve uma falta de orientação, coordenação e ação, aliada à não existência de uma clara divisão de responsabilidades entre a UE e os Estados-Membros.
- Estava assim em curso a **revisão da Estratégia de Lisboa** e um claro **retrocesso no que aos objetivos de inclusão social** dizia respeito já que a prioridade voltava a ser o Crescimento e o Emprego sem qualquer tipo de abordagem relativamente à Inclusão Social.
- A **Estratégia de Lisboa Renovada** aprovada pelo Conselho Europeu da Primavera em 2005 previa a elaboração e implementação por cada Estado Membro dum *Programa Nacional de Reformas* (conhecidos como Planos Nacionais de Ação para o Crescimento e o Emprego) focado no Crescimento e no Emprego, tendo por base 24 diretrizes, cobrindo as dimensões Macro, Micro e Emprego, tendo como horizonte de aplicação o período 2005/2008.
- Para acompanhar a Estratégia de Lisboa, é criado o **Programa PROGRESS**. Tratava-se do programa comunitário para o emprego e a solidariedade social (em inglês, *Community Programme for Employment and Solidarity*). Baseando-se nas conclusões do Conselho Europeu extraordinário de 23 e 24 de Março de 2000, em Lisboa, que definiu uma estratégia para o desenvolvimento económico europeu ligada ao investimento em inovação e conhecimento, o programa PROGRESS foi oficialmente lançado em 2006, na sequência de decisão adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Abrangendo o período compreendido entre 2007 e 2013, o programa visava apoiar financeiramente a realização dos

objetivos da União Europeia nos domínios do emprego, dos assuntos sociais e da igualdade de oportunidades, tal como definidos na Agenda Social.

- Entre **2007 e 2013 um novo Quadro Comunitário de Apoio** entra em ação muito orientado para os objetivos da Estratégia de Lisboa Renovada e com um reforçado enfoque na dimensão “Emprego”. E a luta contra a Pobreza sofreria um novo rude golpe: **o fim das Iniciativas Comunitárias**, ou seja, o desaparecimento de um espaço de experimentação e inovação que tão útil se tinha demonstrado para que os Estados-Membros desenvolvessem cooperação e aprendizagens comuns, nomeadamente aprofundando os métodos e ensinamentos dos Programas Europeus de combate à Pobreza. Esta decisão foi particularmente relevante para os dez novos Estados-Membros da União Europeia que não tiveram oportunidade de aceder a este tipo de fundos e de participar em iniciativas transnacionais nesta área. Se é verdade que alguns Estados-Membros mantiveram nos seus Programas Operacionais algumas iniciativas interessantes, por outro lado, a falta de uma dimensão europeia e de um enquadramento estratégico a este nível, reduziu, e muito, a sua capacidade de ação.
- Em 2007, no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia, uma Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, (17 de Outubro), intitulada «Modernizar a proteção social na perspetiva de maior justiça social e coesão económica: avançar com a inclusão ativa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho», consolidava uma visão de que o Emprego, para ser de facto inclusivo, teria que ser acompanhado pela coordenação de vários eixos de intervenção. **Nascia a Estratégia Europeia de Inclusão Ativa**. Aprofundando o método aberto de coordenação da Estratégia de Lisboa, a Comissão desejava adotar **princípios comuns** no respeito pela autonomia e pelas diferentes situações existentes em cada Estado-Membro. Esses princípios incidem:
 - No direito a recursos suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana, tendo em conta a disponibilidade ativa da pessoa em questão para o trabalho ou para a formação profissional; os montantes atribuídos dependem das estatísticas relativas ao rendimento mediano, ao consumo dos agregados familiares, ao salário mínimo ou ao nível dos preços no Estado-Membro em causa;

- Num melhor acesso ao mercado de trabalho, privilegiando o apoio à orientação profissional personalizada e os incentivos financeiros aos que procuram emprego e aos empregadores;
 - Na acessibilidade (financeira e territorial) e na qualidade dos serviços sociais de interesse geral (assistência a pessoas que dela necessitem, atividades orientadas para a reinserção na sociedade e no mercado de trabalho e estrutura de acolhimento de crianças a preço módico);
 - Na plena participação dos poderes públicos (aos níveis nacional, regional e local), dos parceiros sociais, dos prestadores de serviços e das ONG.
- A fim de tornar mais visíveis as melhores práticas, a Comissão prevê o estabelecimento de uma **rede de observatórios locais** mediante utilização dos recursos disponíveis no quadro do programa PROGRESS.
 - Em síntese, a Comissão Europeia procurava manter acesa a chama da Inclusão Social como um vetor de igual relevância no seio da Estratégia de Lisboa – e que havia perdido esse lugar aquando da sua revisão em 2005.
 - A Comissão Europeia, no âmbito da sua Agenda Social 2005-2010, designou o ano de **2010 como o Ano Europeu do Combate à Pobreza e Exclusão Social** (AEC PES), no sentido de se tomarem medidas no que respeita à erradicação da pobreza, associando-lhe os seguintes objetivos:
 - Reconhecer o direito fundamental das pessoas em situação de pobreza e exclusão social a viver com dignidade e a participar ativamente na sociedade;
 - Reforçar a responsabilidade coletiva e individual na luta contra a pobreza e exclusão social, bem como a importância de promover e apoiar atividades voluntárias;
 - Promover uma sociedade mais coesa;
 - Promover o empenho político em ações com impacto decisivo na erradicação da pobreza e exclusão em todos os níveis da governação.

Apesar das altas expectativas que se colocaram neste Ano Europeu, sobretudo porque a situação da Pobreza se vinha agravando de forma muito objetiva desde 2008, e do altíssimo empenhamento de muitos atores nas inúmeras atividades organizadas no âmbito do mesmo, ele não foi suficiente para que a urgência e a definição de uma Estratégia Europeia de luta contra a Pobreza emergisse. Bem,

pelo contrário, a preparação de uma nova Estratégia para o período 2010-2020 foi totalmente insensível a tudo o que este Ano Europeu procurou pôr em evidência.

- Em 2010 a União Europeia aprova uma nova Estratégia Europeia – a **Estratégia Europa 2020**: uma estratégia da União Europeia para o crescimento e o emprego. Anuncia-se não só como uma forma de sair da crise, mas também como meio para colmatar as deficiências do modelo de crescimento e criar condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Foram definidos cinco objetivos principais que a UE deverá atingir até ao final de 2020. Esses objetivos dizem respeito ao emprego, à investigação e ao desenvolvimento, ao clima/energia, à educação e à inclusão social e redução da pobreza. Os objetivos da estratégia são apoiados por sete iniciativas emblemáticas que servem de enquadramento para atividades conjuntas da UE e das autoridades nacionais nas seguintes áreas: inovação, economia digital, emprego, juventude, política industrial, pobreza e eficiência na utilização dos recursos. Contribuem também para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 outros instrumentos da UE, tais como o mercado único, o orçamento da UE e a agenda externa da UE. A execução e o acompanhamento da Estratégia Europa 2020 decorrem no contexto do Semestre Europeu, um ciclo anual de coordenação das políticas económicas e orçamentais à escala da UE.
- Na realidade, a Estratégia Europa 2020, continua, na senda da Estratégia de Lisboa Renovada, insistindo numa visão de que o crescimento e a competitividade por si sós serão capazes de criar coesão social e de combater a Pobreza. Apesar de anunciar a intenção de ser uma Estratégia de crescimento inclusivo, quase nenhuma ação estratégica é definida para a inclusão social. A Estratégia é comandada pelos Programas Nacionais de Reformas e por uma governação financeira e económica. E o combate à pobreza ficou completamente submetido a uma linha de orientação de Emprego (Guideline nº 10).
- No entanto, uma decisão histórica teve lugar: os Estados-Membros acordaram, no âmbito da Estratégia, uma **meta de redução de 20 milhões de pobres até 2020**. Mas, lamentavelmente, esta ambição nem sequer foi aceite por todos os Estados-Membros e, apenas se conseguiu reunir consenso para a redução de 12 milhões. A falta de empenhamento e de ambição é ainda acompanhada por uma total ausência de prioridades, objetivos comuns e método de coordenação conjunto para atingir tal objetivo. Ou seja, de forma

totalmente explícita acredita-se que o Crescimento e a criação de Emprego serão por si sós capazes de atingir tal meta. Para este efeito é anunciada a criação da Plataforma Europeia de combate à Pobreza.

- A **Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social** é uma das sete iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A sua finalidade é ajudar os países da UE a atingir o objetivo prioritário de retirar da pobreza e da exclusão social 20 milhões de pessoas. Os principais domínios de ação da Plataforma são cinco:
 - **Medidas em todo o espectro da intervenção política**, nomeadamente, mercado de trabalho, rendimento mínimo de subsistência, cuidados de saúde, educação, habitação e acesso a contas bancárias de base.
 - **Utilização mais eficaz dos fundos da UE para apoiar a inclusão social**. A Comissão propôs que 20 % das verbas do Fundo Social Europeu sejam afetadas à luta contra a pobreza e a exclusão social.
 - **Estabelecimento de provas sólidas da eficácia ou ineficácia das inovações em matéria de política social** antes de respetiva aplicação e divulgação.
 - **Instituição de uma parceria com a sociedade civil** com vista a apoiar de forma mais eficaz a implementação de reformas das políticas sociais. A participação de pessoas com uma experiência direta das situações de pobreza é hoje reconhecida como um catalisador das estratégias de inclusão.
 - **Coordenação reforçada das políticas dos países da UE** assegurada, nomeadamente, pela utilização do método aberto de coordenação na área da proteção social e da inclusão social (MAC social) e pelo Comitê da Proteção Social.
- Infelizmente, esta iniciativa não é bem acolhida pelos Estados-Membros e pouco acarinhada pela própria Comissão Europeia que demora a dar-lhe corpo e conteúdo. A única iniciativa conhecida desta Plataforma desde 2010 são as reuniões anuais organizadas em Bruxelas, envolvendo centenas de participantes, mas sem qualquer visão estratégica ou capacidade de monitorização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, nomeadamente o de reduzir 20 milhões de pobres até 2020. Ao mesmo tempo, um dos objetivos que criava grandes expectativas por parte dos inúmeros atores de terreno – a participação e o diálogo social que esta Plataforma era suposto pôr em marcha – não se concretiza. Bem pelo contrário, nunca a União Europeia conheceu um momento como o que

atualmente se vive em que a participação dos diferentes *stakeholders* seja tão pouco valorizada.

- Apesar de tudo, a Comissão Europeia, reconhecendo os fraquíssimos progressos no âmbito da inclusão social lança em Fevereiro de 2013 o **Pacote de Investimento Social** fornecendo orientações aos Estados-Membros para que definam políticas sociais mais eficazes e eficientes em resposta aos importantes desafios que atualmente enfrentam. Entre estes incluem-se graves problemas financeiros, o aumento da pobreza e da exclusão social e taxas de desemprego sem precedentes, em especial entre os jovens. Estes elementos vêm juntar-se ao desafio do envelhecimento demográfico e da diminuição da população ativa, que põem à prova a sustentabilidade e a adequação dos sistemas sociais nacionais. O **Pacote de Investimento Social inclui uma recomendação da Comissão para combater a pobreza infantil**, onde se faz um apelo a uma abordagem integrada do investimento social em favor das crianças. O Pacote de Investimento Social constitui um quadro político integrado que atende às diferenças sociais, económicas e orçamentais entre os Estados-Membros, focalizando-se nos seguintes aspetos:
 - A garantia de que os sistemas de proteção social dão resposta às necessidades das pessoas em momentos críticos das suas vidas. Há que fazer mais para reduzir o risco de fratura social e assim evitar maiores despesas sociais no futuro.
 - Políticas sociais simplificadas e mais bem orientadas, de modo a repor a adequação e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social. Alguns países apresentam resultados sociais melhores do que outros, apesar de disporem de orçamentos idênticos ou inferiores, o que prova que é possível melhorar a eficácia das despesas com a política social.
 - O reforço das estratégias de inclusão ativas nos Estados-Membros. A existência de estruturas de acolhimento de crianças e de educação a preços acessíveis, a prevenção do abandono escolar precoce, a formação e a assistência na procura de emprego, o apoio em termos de habitação e a acessibilidade dos cuidados de saúde são áreas de intervenção com forte dimensão de investimento social.

- No entanto, os Estados-Membros pouca atenção prestam a esta recomendação e, com a Comissão Europeia em final de mandato, pouco empenhamento é colocado pela mesma ao serviço desta iniciativa.
- Ainda em 2012 e no âmbito das discussões sobre o novo envelope financeiro comunitário para o período 2014-2020, uma decisão histórica é acordada: a obrigação dos **Estados-Membros dedicarem pelo menos 20% do Fundo Social Europeu ao combate à Pobreza**. Ainda que se trate de uma decisão histórica e com um alto potencial de oportunidades, uma dúvida muito relevante subsiste: como irão as instituições europeias acompanhar este processo e verificar a sua veracidade e impacto com uma total ausência de prioridades, objetivos e mecanismos de avaliação? Se é verdade que existe um Código de Conduta que os Estados-Membros estão obrigados a seguir e sobre o qual terão que prestar contas, a dúvida persiste: como é que a União Europeia poderá, sem alterar o paradigma que a conduziu até aqui, produzir alterações setoriais capazes de verdadeiramente produzir um impacto na erradicação da Pobreza?
- Ironicamente, se do ponto de vista estratégico o empenhamento das instituições europeias é quase nulo, do ponto de vista do reconhecimento do agravamento e da emergência das situações de Pobreza, existe uma forte consciência – a que não serão alheios os números sempre crescentes de cidadã(os) em risco de Pobreza. Essa consciência fez com que a Comissão Europeia apresentasse um novo Fundo que pretende reforçar a coesão social na UE. Este novo instrumento financeiro tem como objetivo específico atenuar as piores formas de pobreza, auxiliando na prestação de assistência não financeira às pessoas mais necessitadas. Deste modo, vai contribuir para a redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social que se quer que seja em, pelo menos, 20 milhões de pessoas conforme meta fixada na Estratégia Europa 2020. **O Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC)** para 2014-2020 pretende igualmente substituir e melhorar o precedente Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC), e que tinha sido, desde 1987, uma importante fonte de aprovisionamento para as organizações que trabalham em contacto direto com as pessoas mais carenciadas, dando-lhes essencialmente apoio alimentar. O modelo proposto para a gestão deste Fundo é o da gestão partilhada, ou seja, este fundo, à semelhança dos Fundos Comunitários, será gerido pelos Estados Membros com base num Programa Operacional nacional e terá um período de execução de sete anos (2014-2020). O FEAC visa apoiar organizações nacionais

que prestam assistência não financeira às pessoas e famílias mais necessitadas (essencialmente sem-abrigo e crianças materialmente necessitadas) através da distribuição de alimentos, vestuário e outros bens essenciais, dentro de critérios que serão da responsabilidade de cada país ou das organizações parceiras. O Fundo pode, ainda, apoiar medidas de acompanhamento e deve promover a aprendizagem mútua, redes e disseminação de boas práticas em matéria de assistência não-financeira às pessoas mais necessitadas. No entanto, e uma vez mais, sem qualquer tipo de estratégia integrada de combate à pobreza aos níveis europeu e nacional, só muito dificilmente é que um tipo de Fundo como este poderá fazer a diferença e não se remeter apenas para uma lógica de pura assistência sem qualquer capacidade de intervir junto das verdadeiras causas produtoras e reprodutoras de Pobreza.

- A **Estratégia Europa 2020**, de resto como as suas precedentes, está sujeita a uma **revisão de meio-termo**. Neste sentido, a Comissão Europeia adotou uma Comunicação intitulada: “Estado atual da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” que prevê uma revisão da Estratégia Europa 2020. Até ao final de Outubro de 2014 esteve aberta uma consulta pública (on-line) cujos resultados são ainda desconhecidos.

2. Um *flashback* muito sintético: Portugal

- Em **Portugal**, a Revolução dos Cravos de 1974 trouxe uma óbvia renovação e centralidade nas preocupações sociais que coincidem com o impacto e as consequências da crise petrolífera de 1973. Começa a ser reconhecido que é necessário construir um Estado de bem-estar e de assistência social num país que sempre foi débil neste sentido, mas com uma forte sociedade providência.
- A partir de 1977 as políticas recessivas geram um recrudescimento natural da pobreza também em Portugal. É assim que nos inícios dos anos 80 começam a aparecer os primeiros estudos sistemáticos sobre este fenómeno até então completamente inexistentes. No estudo que é hoje um clássico: “A Pobreza em Portugal” (Bruto da Costa, A., Silva, M., Pereirinha, J, Matos, M, 1985) terminava-se definindo os **requisitos prévios para uma política de erradicação da pobreza**:

O primeiro, o da **necessária tomada de consciência sobre a sua natureza por parte dos quadros técnicos, responsáveis políticos e opinião pública**, e o segundo, o da **criação das condições que potenciassem uma maior participação dos pobres na vida pública**. Duas propostas que serão formalmente acolhidas na década 1986-1997.

- **Em 1990, são nomeados os Comissários da Luta contra a Pobreza** (Norte e Sul) para: enquadrar os projetos do Segundo Programa Europeu (Pobreza II); assim como os do Pobreza III, para coordenar as entidades promotoras destes projetos, assegurar o compromisso dos diferentes departamentos ministeriais e da sociedade civil e promover a participação no debate sobre as causas e a extensão da pobreza.
- Em paralelo, **foi criado o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza**, à semelhança do que era feito noutros 6 países europeus, seguindo recomendações do Programa Europeu e da Comissão Europeia.
- **Em 1996**, o Ministério da Solidariedade e Segurança Social publicava, como consequência da avaliação efetuada, o **Regulamento do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza**, no qual o artigo primeiro precisa quais podem ser as entidades promotoras e o segundo determina as condições do parceria.
- Elza Chambel, a Comissária, dizia então: *“o Programa de Luta contra a Pobreza em Portugal funda-se e fundamenta-se na experiência vivida no âmbito do III Programa Europeu de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, no qual o parceria foi um dos princípios fundamentais. O Programa português tem como objetivo a eliminação dos mecanismos de pobreza e exclusão através da cooperação do sector público e privado, da ação intersectorial partindo de uma perspectiva integrada, da participação e responsabilização dos grupos e comunidades locais e, sobretudo, da sua capacitação para sair de forma sustentável da situação de pobreza e exclusão social”*.
- Esta **noção do parceria** não só se incorpora explicitamente na luta contra a pobreza, mas estende-se também ao Programa Especial de Realojamento de 1993 (PER), ao campo educativo, sanitário, ao PAII para apoio ao domicílio de idosos, ao PILAR, ao SER Criança, etc.
- **Em 1992 é criada uma Nova Direção Geral de Ação Social** e uma boa parte das ideias do Pobreza III vão ser refletidas nas novas linhas diretrizes que presidem à Ação Social em Portugal.

- O parceria, a participação, o carácter integral, são afirmados em todos os documentos emanados por esta Direção Geral que também insiste no desenvolvimento comunitário e na animação sociocultural que têm junto com o desenvolvimento local alguma implantação em Portugal.
- **Todos os autores** portugueses estão de acordo em **admitir a influência das decisões europeias sobre as políticas sociais do país** ainda que as mesmas por vezes não sejam acolhidas pacificamente e sejam alvo de debates e críticas.
- Um exemplo da “pressão” e da influência da UE na implementação de determinadas políticas é o da **implementação do Rendimento Mínimo Garantido (1996)**, onde foi possível incorporar lições derivadas das experiências de outros países.
- Iniciou-se também, uma nova fase na utilização de determinados Fundos Estruturais da UE (FSE e FEDER) no âmbito do **II Quadro Comunitário de Apoio**, em que grande parte foi aplicada através do **subprograma INTEGRAR**, cujo objetivo era o de promover a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos da população com os seguintes eixos: 1) apoio ao desenvolvimento social; 2) integração económica e social dos desempregados de longa duração; 3) deficientes; 4) formação profissional de reclusos e 5) construção e adaptação de infraestruturas e equipamentos sociais.
- Ao Subprograma e a estas diferentes linhas podiam concorrer projetos cuja prioridade seja a natureza pluridimensional dos problemas que afetam as populações, o acompanhamento às várias fases do processo de integração e que privilegiem a mobilização dos recursos locais, a criação de parcerias e a implicação dos destinatários. Em 1998, estavam a decorrer 473 projetos das cerca de 770 candidaturas, sendo que 176 correspondiam à chamada Medida 5 deste Programa.
- A ideia de concentrar determinados fundos estruturais da UE, coordená-los e dotá-los de prioridades que convenham às necessidades portuguesas e gerar a apresentação de projetos não deixa de ser interessante e em grande parte **será retomada no programa POEFDS (III QCA – 2000-2006)**.
- Importa ainda salientar o lançamento em 1996 e posterior aprofundamento do **Programa para o Mercado Social de Emprego**. Este é visto como outro instrumento ao serviço do combate à exclusão fazendo claramente referência

à integração de públicos excluídos. Neste programa surgem, por exemplo, importantes iniciativas de Economia Social.

- **Outro programa é o da Rede Social**, gerido pelo Instituto de Desenvolvimento Social. Surge no contexto de afirmação de uma nova geração de políticas sociais ativas, baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade e de cada indivíduo para o esforço de erradicação da pobreza e da exclusão social em Portugal. Embora já definido e aprovado em 1997, apenas é posto em marcha em 1999. Este programa, com uma dimensão estratégica muito focada numa das principais debilidades da intervenção social – o trabalho em rede – incentiva os organismos do setor público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da ação social, a conjugarem os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria. São postos em marcha diagnósticos sociais em todos os concelhos do país, elaborados em parceria pelos Conselhos Locais de Ação Social criados para esse efeito, e elaborados Planos de Desenvolvimento Social. As fragilidades deste programa relacionam-se sobretudo com o facto de serem demasiado centralizados por parte das autarquias locais (consequência da própria legislação de enquadramento que obriga a que sejam estas quem coordena as Redes Sociais Locais) e de ficarem cativas da dimensão social, não conseguindo mobilizar os agentes económicos para esta dimensão.
- Mais ou menos contemporâneo do Programa da Rede Social é a criação do **Programa Escolhas**, que pela sua capacidade de inovação e de impacto concreto em muitas dimensões da Pobreza e Exclusão Social, incorporando muitos dos ensinamentos dos Programas Europeus de combate à Pobreza e de inúmeras iniciativas comunitárias, merece destaque. O Programa Escolhas é um programa governamental de âmbito nacional, criado em 2001, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI, IP, cuja missão é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. **Atualmente na sua 5ª geração**, que decorrerá até 31 de dezembro de 2015, o Programa Escolhas mantém protocolos com os consórcios de 110 projetos locais de inclusão social em comunidades vulneráveis, com a opção de financiar mais

30 projetos, muitos dos quais localizados em territórios onde se concentram descendentes de imigrantes e minorias étnicas.

- Importa também **salientar o importantíssimo papel das Iniciativas Comunitárias**, e o seu impacto no combate à exclusão enquanto laboratórios de experiências e de aprendizagens. Um dos fatores poucas vezes referidos nesta área é a formação de quadros profissionais e a dotação das organizações de recursos humanos e técnicos capazes para intervenções mais inovadoras. A este nível foi particularmente relevante a existência do **Programa EQUAL**. A Iniciativa Comunitária EQUAL destinava-se a eliminar os fatores que estão na origem das desigualdades e discriminações no acesso ao mercado de trabalho. Na área do desenvolvimento dos recursos humanos, a EQUAL tinha por objetivo a promoção de abordagens e metodologias inovadoras com vista à promoção de um mercado de trabalho aberto a todos. Assente no trabalho em rede e na cooperação nacional e transnacional, esta Iniciativa, financiada pelo Fundo Social Europeu, era uma das componentes da estratégia europeia de Emprego, e procurava beneficiar prioritariamente as pessoas que são vítimas das principais formas de discriminação. Uma vez mais, o sucesso desta iniciativa, cujo impacto e alcance só não foi maior devido ao final abrupto das Iniciativas Comunitárias decidido quase unilateralmente pela Comissão Europeia, ficou a dever-se ao facto de incorporar a quase totalidade dos princípios dos Programas Europeus de Combate à Pobreza, nomeadamente, a horizontalidade, o partenariado, a multidisciplinariedade, a territorialidade e a identificação de grupos-alvo prioritários com um importante enfoque na dimensão de Género.
- No período compreendido entre 2000 e 2006 entra em vigor o Quadro Comunitário de Apoio III que permitiu aplicar, em concreto, as propostas da Comissão acolhidas pelo Conselho Europeu de Berlim e desenvolvidas nos diversos instrumentos legislativos adotados no seguimento da aprovação da Agenda 2000. Neste Quadro Comunitário de Apoio destaca-se o **Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS)** que integra cinco óticas complementares de atuação: como instrumento essencial de concretização do Plano de Desenvolvimento Regional, como instrumento determinante da eficácia da política de recursos humanos suportada pelo Fundo Social Europeu e ainda, como peça central da concretização da Estratégia Europeia para o Emprego, dos Planos Nacionais para a Inclusão e do Plano Nacional para a Igualdade.

- A intervenção do Programa desenvolve-se em torno de 3 objetivos estratégicos:
 - I) Atuação preventiva dos fenómenos do desemprego potenciados pela escassa qualificação dos ativos empregados, o que irá solicitar um forte investimento na promoção da empregabilidade desses grupos, na ótica da formação ao longo da vida.
 - II) Atuação precoce de resposta aos problemas de desemprego, por forma a minimizar o risco de desemprego de longa duração, reforçando as políticas e concedendo particular atenção à inserção de jovens desempregados na vida ativa.
 - III) Atuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração, numa combinação da melhoria da proteção social com o estímulo ao regresso ao mercado de trabalho.
- A Estratégia de Lisboa, também conhecida como Agenda de Lisboa ou Processo de Lisboa foi aprovado pelo Conselho Europeu em Lisboa, em Março de 2000. No quadro do Processo Europeu de Inclusão Social e de acordo com as orientações aprovadas e definidas pelo **Conselho Europeu de Nice**, no âmbito do Método Aberto de Coordenação cada Estado-Membro produziu dois **Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI)** para os horizontes 2001-2003 e 2003-2005. Além disso, as ações propostas no PNAI 2003-2005 foram atualizadas para o período 2005-2006.
- Declarada precocemente a ineficácia da Estratégia de Lisboa e para que se conseguissem resultados concretos mais favoráveis, a União Europeia, no Conselho Europeu da Primavera de 2005, decidiu relançar a Estratégia de Lisboa focalizando-a nos objetivos do Crescimento e do Emprego, procurando promover a competitividade, a coesão e o desenvolvimento sustentável, através da solidez das contas públicas, da qualificação e da inovação. Na sequência desta revisão cada Estado Membro nomeou um Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e Portugal elaborou o seu Programa Nacional de Reformas para o horizonte 2005/2008 (PNR), tendo em conta as 24 diretrizes comuns de referência (Lisbon Guidelines). Esse programa designava-se por Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego – 2005/2008 (PNACE).
- Com a revisão proposta pela Comissão Europeia em 2005, a dimensão da Inclusão Social é relevada definitivamente para um segundo plano e a obrigatoriedade de manter a planificação e execução de Planos Nacionais de Ação para a Inclusão esvai-se ficando à consideração dos Estados-Membros prosseguir ou

não com a sua execução. Apesar disso, e embora sem a mesma relevância, Portugal manteve a definição de planos nacionais para os períodos 2006-2008 e 2008-2010.

- Como forma de colmatar a elevada taxa de pobreza entre os idosos que Portugal enfrentava foi criado o **Complemento Solidário para Idosos** (CSI) por Decreto-lei nº 232/2005 de 29 de dezembro. O CSI é uma prestação monetária integrada no Subsistema de Solidariedade do Sistema de Proteção Social de Cidadania, destinada a cidadãos nacionais e estrangeiros com baixos recursos.
- Esta foi também a primeira prestação cujo valor de referência está ligado ao limiar de pobreza, sendo ao mesmo tempo uma prestação diferencial, sujeita a um sistema de condição de recursos e aos efeitos da solidariedade familiar. Traduz-se num apoio adicional aos recursos que os destinatários já possuem, permitindo canalizar os recursos para os idosos que realmente se encontrem numa situação de pobreza. É uma prestação diferencial, ou seja, é um apoio adicional aos recursos que os destinatários já possuem. De salientar que segundo os dados do INE, em 2005 havia 517.953 idosos em situação de pobreza e que este número tem vindo a diminuir ao longo dos anos por força do CSI. A taxa de pobreza nos idosos, ou seja, indivíduos com mais de 65 anos, era de 29% em 2004, caindo 7 pontos percentuais até 2008, para 22% e sendo em 2015 de 15.1%.
- Em 1996, Portugal criou o regime de **Rendimento Mínimo Garantido** (atualmente conhecido por Rendimento Social de Inserção – RSI), indo ao encontro das recomendações formuladas pela Comissão em 1992. Tratou-se provavelmente da primeira abordagem global para dar uma nova dinâmica à política social, nomeadamente ao tentar ultrapassar a enraizada tradição que consistia em promover uma mera assistência social discricionária em Portugal. Com efeito, o RMG foi a primeira medida a colmatar a falta de um rendimento mínimo de subsistência para quem não tem recursos, dando simultaneamente resposta a uma série de necessidades que se encontram claramente no domínio da ativação social, embora não se limitem à ativação laboral. Posteriormente a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, republicada pela Declaração de Retificação n.º 7/2003, de 29 de Maio, revogou o Rendimento Mínimo Garantido, previsto na Lei n.º 19-A/1996, de 29 de Junho, e criou o Rendimento Social de Inserção (RSI). O Rendimento Social de Inserção consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir

às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.

Esta medida sofreu ainda outras alterações ao longo do tempo. A Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, procede à alteração da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, republicada pela Declaração de Retificação n.º 7/2003, de 29 de Maio, retomando o combate à pobreza através de mecanismos que assegurem às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária, respeitando os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça social.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, veio estabelecer as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários, procedendo, designadamente, à segunda alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho, procede, nomeadamente, à revisão do regime jurídico do Rendimento Social de Inserção e da lei da condição de recursos. As várias alterações a esta medida, embora procurando uma maior eficácia e justiça na aplicação da mesma, acabaram por ter um efeito perverso de reduzir o número de beneficiários pela complexificação do sistema de acesso. Assim, em plena crise económica e social e de reconhecido crescimento do número de pessoas em risco de Pobreza, assiste-se a uma muito significativa redução do número de beneficiários desta medida, crescendo ao mesmo tempo outras de carácter mais assistencial, como é o caso das Cantinas Sociais.

- O **Programa para a Inclusão e Desenvolvimento** (PROGRIDE) foi criado em 2004, através da Portaria n.º 730/2004, de 24 de junho, e regulamentado pelo Despacho n.º 25/2005, de 3 de janeiro, sucedendo ao Programa de Luta Contra a Pobreza, e aplicando-se ao território de Portugal continental. O PROGRIDE visava, prioritariamente, por um lado, promover a inclusão social em áreas marginalizadas e degradadas e o combate ao isolamento, a desertificação

e exclusão em zonas deprimidas e, por outro lado, intervir junto de grupos confrontados com situações de exclusão, marginalidade e pobreza persistentes. Deste modo, o programa estrutura-se em duas medidas:

- Medida 1, vocacionada para projetos que combatam fenómenos graves de exclusão em territórios considerados prioritários e;
 - Medida 2, orientada para projetos que promovam a inclusão e a melhoria das condições de vida de grupos populacionais específicos, constituem uma forma de dar resposta aos compromissos fixados no âmbito do PNAI – Plano Nacional de Ação para a Inclusão.
- O Programa que veio de alguma forma substituir o PROGRIDE foi o **Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social** (Programa CLDS) Portaria nº 396/2007 de 2 de abril, teve/tem como finalidade originária promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de ações a executar em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos.
 - No que se refere aos apoios financeiros e depois do QCA III seguiu-se o **Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)** que constituiu o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. O QREN assumiu como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas. A prossecução deste grande desígnio estratégico é assegurada pela concretização de três grandes Agendas Operacionais Temáticas: Agenda Operacional para o Potencial Humano; Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade; Agenda Operacional para a Valorização do Território.
 - Durante este período temporal o **ano 2010 é designado pela União Europeia como o Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social** cujo objetivo se prende com o alertar de consciências para estes problemas e renovar o compromisso político da União Europeia e dos seus Estados-Membros no combate a este flagelo. Em Portugal são inúmeras as iniciativas levadas a cabo no âmbito deste Ano Europeu, nomeadamente aquelas protagonizadas pela

Sociedade Civil. No entanto, todas essas iniciativas se viam já assombradas pelos efeitos da crise financeira e económica internacional e pelo espectro de uma fortíssima crise social que começava a dar os seus primeiros sinais.

- Depois da Estratégia de Lisboa segue-se a chamada **Estratégia Europa 2020**, lançada em 2010 para os dez anos seguintes, é a estratégia da União Europeia para o crescimento e o emprego. Para acompanhar esta Estratégia é criado o Semestre Europeu que os Estados-Membros acompanham com a elaboração anual de Programas Nacionais de Reformas e seu acompanhamento e monitorização por parte da Comissão Europeia. **No âmbito da redução da Pobreza decide-se estabelecer uma meta de reduzir o número de pobres em 20 milhões até 2020.** Portugal define que irá reduzir 200.000 pobres até 2020, não se conhecendo no entanto quais as prioridades, estratégias e recursos para atingir esta meta.
- Entretanto, em Maio de 2011 Portugal assina o **Memorando de Entendimento com a Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu** (vulgarmente conhecidos como *Troika*). O Memorando de Entendimento tocou todos os aspetos da vida do país. Por exemplo, entre as muitas medidas para o mercado laboral, estavam os cortes no subsídio de desemprego e a flexibilização dos critérios para despedimentos. Para além de muitas outras medidas implementadas, muitas delas com forte impacto na proteção social e consequente aumento da precariedade de parte substancial da população, foi também o Memorando a determinar uma redução nas pensões. Durante este período Portugal acaba por estar ausente da Estratégia Europa 2020, tendo sido inclusivamente dispensado de apresentar o Programa Nacional de Reformas – o que, de certa forma, escusava o país de cumprir as metas dessa Estratégia, nomeadamente aquelas que mais diretamente se relacionavam com o combate à Pobreza.
- O **Programa de Emergência Social** criado em outubro de 2011 na sequência do Memorando de Entendimento teve como principal objetivo fazer frente às consequências sociais do mesmo, procurando minorar o impacto social da crise, constituindo-se como uma espécie de “almofada social”. Embora de enorme relevância para muitas pessoas e famílias no que à subsistência mais imediata diz respeito (como é o caso das carências alimentares através da criação de um elevado número de Cantinas Sociais), tal Programa carece de uma visão

estratégica ficando-se por um caráter mais assistencial sem grande capacidade para dar passos concretos em termos de inclusão social e de quebra dos ciclos de Pobreza, que entretanto se agravam.

- A Política Comunitária para o próximo **período de programação 2014-2020** pretende continuar a apoiar e a promover a Coesão Económica e Social em Portugal, evidenciando um forte alinhamento com a Estratégia Europa 2020, cujas prioridades estratégicas definidas são ***Crescimento, Crescimento Sustentável e Crescimento Inclusivo***. Outra importante novidade é a decisão de que pelo menos 20% do Fundo Social Europeu seja exclusivamente dedicado ao combate à Pobreza. O forte alinhamento dos objetivos portugueses para a Política de Coesão no período 2014-2020 com a Estratégia Europa 2020 é visível nos objetivos definidos pelo Estado português para o próximo período. O governo português definiu três objetivos gerais:
 - Crescimento baseado no conhecimento e na inovação – com prioridades nas áreas da Inovação, Educação e Sociedade Digital;
 - Uma sociedade inclusiva com alta empregabilidade – com prioridades no Emprego, Competências e Combate à Pobreza;
 - Crescimento verde: uma economia competitiva e sustentável – com prioridades no Combate às Alterações Climáticas, Energia Limpa e Eficiente e Competitividade.
- O **Novo Quadro Comunitário (2014-2020)** consolida-se através dos seguintes Programas:
 - 4 Programas Operacionais Temáticos no Continente:
 - Competitividade e Internacionalização
 - Inclusão Social e Emprego
 - Capital Humano
 - Sustentabilidade e Eficiência no uso dos recursos
 - 5 Programas Operacionais Regionais:
 - Norte
 - Centro
 - Lisboa
 - Alentejo
 - Algarve

- 2 Programas Regionais nas Regiões Autónomas:
 - Madeira
 - Açores
- 3 Programas de Desenvolvimento Rural:
 - 1 no continente e 2 nas regiões autónomas
- 1 Programa para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
- 1 Programa Operacional de Assistência Técnica
- Com o objetivo de combater o desemprego várias medidas têm vindo a ser tomadas para reduzir as taxas de desemprego e aqui destacamos aquelas que se encontram inscritas no novo **Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE)**, destinada sobretudo aos NEET e aos Desempregados de longa duração.
 - Vida ativa
 - Programa RETOMAR
 - Programa Reconversão Profissional – AGIR Açores
 - Estágios
 - Emprego jovem ativo
 - INOV Contato
 - PEPAL
 - Estágio PEPAC em missões Portuguesas
 - Estagiar T (Açores)
 - Estágios (Madeira)
 - Apoios à contratação
 - Estagiar L e T
 - Integra (Açores)
 - Empreende Já
 - COOPJOVEM
 - Formação modular para Desempregados de Longa Duração
 - Vida Ativa para DLD
- No que diz respeito ao combate à pobreza e exclusão social e tendo presente o **POISE (Programa Operacional Inclusão Social e Emprego)** a dimensão

de inovação deste PO parece-nos limitada. Se, por um lado, existem várias medidas que já existiam no anterior QREN, por outro lado, este PO é utilizado para financiar atividades previstas em Planos Nacionais setoriais já existentes (nomeadamente o Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos, Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica, Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, Programa de Emergência Social, Programa Garantia Jovem). Tendo presente o forte impacto da crise económica na população portuguesa e nas diferentes esferas da vida social, consideramos que este PO não espelha a totalidade das necessidades, nomeadamente ao nível de medidas inovadoras que permitam fazer face a estas novas situações. De salientar que neste Programa Operacional, tal como em todos deste novo período de programação está patente uma orientação para os resultados que implicará penalizações e cortes em casos de não cumprimento.

- A necessidade de trabalhar tendo por base os resultados, sobretudo em domínios como os da pobreza e exclusão social, pode subverter, logo à partida o desenho das candidaturas. As instituições que trabalham com os públicos mais desfavorecidos e afastados do mercado de trabalho há mais tempo (desempregados de longa duração), e com mais baixas qualificações, terão maior dificuldade em desenhar um projeto sobretudo na fase em que se exige a definição de resultados a atingir com o projeto no domínio da empregabilidade. Esta supremacia dos resultados poderá conduzir, a médio prazo, ao desvirtuar da missão de muitas organizações que tenderão a selecionar os seus beneficiários, de forma a garantir as condições e pré-requisitos que permitam atingir os resultados. Assim, a missão última das organizações da economia social, que é chegar àqueles que mais necessitam e favorecer o seu *empowerment* e integração social, poderá ser relegada para segundo plano, escolhendo os “mais capazes” numa tentativa de assegurar também a sustentabilidade das próprias organizações.

1. As causas da pobreza

A pobreza em Portugal assume um carácter extenso e persistente. A análise longitudinal permite identificar que a pobreza caracteriza um conjunto significativamente maior de indivíduos do que os cerca de 19% (19.5% em 2013⁷, último ano com dados disponíveis, neste momento) que são identificados, em cada ano, como estando nessa situação.

Bruto da Costa et al (2008), constataram que praticamente metade das pessoas e dos agregados residentes em Portugal experienciaram, em algum momento, uma situação de pobreza ao longo de um período de seis anos analisados. Para além disso, mais de metade desses agregados esteve numa situação de pobreza durante três ou mais anos.

Como tal, parece claro que a pobreza em Portugal, mais do que uma realidade conjuntural ou marginal da sociedade portuguesa, assume antes características de um problema social estrutural e extenso.

Aliás, cerca de uma em cada quinze pessoas residentes no país mantiveram-se em situação de pobreza ao longo dos seis anos considerados no estudo já referido. Este é um valor que, se traduzido para a expressão numérica da população do país remete para um quantitativo de cerca de 650 mil pessoas persistentemente em situação de pobreza. Pessoas cuja existência, muitas vezes desde o nascimento, é caracterizada pela pobreza que, por sua vez, e amiúde, caracterizou já também a vida dos seus pais e avós⁸.

Estes valores deixam, ainda, antever, que as causas para a pobreza não podem ser procuradas apenas em fatores de carácter conjuntural, excecional e/ou passageiro. Ainda que estes sejam importantes para a compreensão de um conjunto de situações de pobreza, não são explicativos de todas as situações.

Uma primeira causa para a pobreza é encontrada no sistema de proteção social. Com efeito, desde meados da década de 90 do século XX que cerca de metade das pessoas em situação de pobreza são reformadas ou estão noutra situação de inatividade.

⁷ INE- Rendimento e Condições de Vida – Dados Provisórios 2014.

⁸ Situação que já o primeiro estudo sobre a problemática da pobreza em Portugal relevava (Bruto da Costa et al. 1985).

As pessoas reformadas têm, historicamente, representado cerca de uma em cada quatro pessoas em situação de pobreza. Esta particular vulnerabilidade à pobreza – e as suas consequências ao nível da exclusão social – explica-se em grande parte pelos baixos níveis de rendimentos das pensões, calculadas com base nos rendimentos do trabalho, trabalho esse que, para muitos/as beneficiários/as – sobretudo aqueles/as cuja carreira contributiva se desenvolveu maioritariamente no período pré-25 de Abril – se caracterizou sobretudo por baixos níveis de salários, pelo desempenho de atividades pouco qualificadas e pela baixa prevalência ou mesmo ausência de contribuições para a Segurança Social.

Neste contexto, importa realçar que são sobretudo as mulheres que apresentam maior vulnerabilidade a situações de empobrecimento resultantes de carreiras contributivas curtas ou mesmo da total ausência de carreiras contributivas, pese embora a existência de longos percursos laborais.

Há que realçar, que apesar de em 2012 a população reformada ter diminuído o seu peso relativo na população pobre para 14,6%, em 2013, a percentagem sofreu um novo aumento para 15,1%. Este facto refletirá o aumento relativo de outros grupos como o da população desempregada e de outros inativos, bem como os efeitos do Complemento Solidário para Idosos.

Refletirá, também, porém, um efeito “cronológico”, na medida em que o peso relativo das pensões mais antigas e mais baixas vai diminuindo face ao aumento de pensões mais recentes cujo valor é, tendencialmente, mais elevado.

A população composta por outros inativos, por seu turno, manteve uma taxa de risco de pobreza relativamente constante, entre os 28% e os 30%, ao longo do período mencionado, mantendo-se o seu peso relativo entre a população pobre abaixo dos 30%. No entanto, uma vez mais, 2012 representa uma alteração importante face a anos anteriores, na medida em que o peso relativo sobe para cerca de 35%, refletindo as restrições introduzidas nas condições de acesso aos benefícios sociais não contributivos implementadas em 2010 e reforçadas em anos subsequentes.

Entre 2010 e 2011, o número de titulares com processamento de abono de família reduziu-se em mais de 30%, mantendo-se, em 2014, nesse nível. No que se refere ao Rendimento Social de Inserção, a implementação de novas regras, em meados de 2012, levou a um decréscimo de 60 mil beneficiários entre Junho

e Dezembro desse ano. Esse decréscimo tem, aliás, continuado. Nos dois anos decorridos desde a implementação das novas regras, mais de 120 mil beneficiários/ as perderam o acesso ao benefício, ou seja, cerca de um/a em cada três.

Para além do mais, os montantes médios do benefício, em torno dos 90 euros por pessoa e dos 215 euros por agregado (dados de Julho de 2014), embora importantes em termos de mitigação da intensidade e da severidade da pobreza, dificilmente terão impacto decisivo para a redução da pobreza.

Quanto à população desempregada, o seu peso relativo aumentou consideravelmente durante o decénio considerado representando em 2013, 40,5% da população em risco de pobreza. A vulnerabilidade desta população à pobreza sempre foi uma realidade. No entanto, a partir do início da crise económica e financeira, não só essa vulnerabilidade cresceu de forma evidente, como o aumento do desemprego fez com que a população desempregada reforçasse o seu peso relativo entre a população em risco de pobreza.

É, ainda, necessário ter em mente que cerca de metade da população desempregada não recebe subsídio de desemprego. Para além do mais, em Julho de 2014, o valor médio do subsídio de desemprego era de cerca de 463 euros, valor muito próximo do da linha de pobreza e que levanta, pois, preocupação relativamente ao nível de proteção conferido por aquela prestação.

A preocupação com o desemprego foi, aliás, veiculada pelo Conselho Económico e Social (CES) que, no seu Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2014, assinala que “um dos desafios muito importantes que o País enfrenta é a resolução da profunda crise de desemprego, a qual tem consequências sociais e económicas muito negativas. (...) Uma forte redução do desemprego tem de ser equacionada, desde já, visto que se trata de um desafio que se não for rapidamente enfrentado significa pôr em risco a estratégia de crescimento e desenvolvimento futuro (CES, 2013: 11).

Deve, porém ser, também, enfatizado que cerca de 30% da população em risco de pobreza tem como principal fonte o rendimento de trabalho. Nestes casos, a precariedade resultará, em grande medida, do baixo nível dos salários e da grande desigualdade a este nível que caracteriza o nosso país. Como tal, trata-se, aqui, não de redistribuição mas de repartição primária do rendimento, o que tem

a implicação importante de situar o combate à pobreza não apenas no âmbito da política social mas também no âmbito da política económica em sentido lato.

No entanto, ao abordar-se as causas da pobreza, para além de se abordar a dimensão dos rendimentos, há que considerar a dimensão dos acessos ao mercado de bens e serviços, nomeadamente àqueles que estão, pelo menos parcialmente, protegidos dos mecanismos de mercado, de onde se destaca o sistema educativo.

Há uma forte relação entre o nível de escolaridade atingido pelos pobres e a idade em que começaram a trabalhar, sendo que aquele nível é tanto mais baixo quanto mais cedo as pessoas entraram na vida de trabalho.

Este é, sem dúvida, um dos ciclos viciosos da pobreza: a pessoa pobre tem baixo nível de educação por ser pobre e é pobre por ter níveis baixos de escolaridade. Por outro lado, outro ciclo que, a partir daqui, se reproduz é o que conduz aqueles/as com baixos níveis de educação a situações profissionais menos favoráveis. Daqui decorre, em grande medida, que a pobreza persista não só ao longo de toda a vida de uma pessoa, mas também que se verifique uma transmissão intergeracional.

Apesar da evolução em termos educativos que, apesar de tudo, se vai registando, o facto de esta derivar de pontos de partida extremamente baixos – em muitos casos, do analfabetismo – faz com que a sua expressão tenha de ser francamente relativizada [Bruto da Costa *et al* 2008]. Esta relativização deverá ser ainda mais acentuada se a isso se juntar a própria evolução societal e as exigências a ela associadas.

O sistema educativo adquire, pois, uma importância fundamental. No entanto, para que esta importância seja conseqüente, torna-se essencial assegurar às crianças pobres não só o indispensável acesso ao sistema escolar – onde se pode incluir os apoios à família – mas também condições para o seu sucesso, ao qual corresponda uma efetiva aquisição de conhecimento e de aptidões.

Neste contexto, são muitíssimo preocupantes os cortes severos de que o setor da Educação tem sido alvo e que, de acordo com os dados divulgados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OECD, 2014) fazem com que Portugal seja o país da União Europeia que mais desinvestiu em Educação na última década.

Ao falar das causas da pobreza é, ainda, importante assinalar que mais de metade dos/as portugueses/as continua a colocar as causas da pobreza no país em fatores como a sorte, a inevitabilidade, o fatalismo, ou faltas imputáveis aos pobres, como a preguiça ou a falta de força de vontade. Da mesma forma, 44% tende a acreditar que “a desigualdade de rendimento é necessária para o desenvolvimento económico”.

Os resultados do Eurobarómetro de Fevereiro de 2010, dedicado às perceções dos europeus acerca da pobreza e da exclusão social mostram, ainda, por exemplo, que menos de uma em cada cinco pessoas relaciona a pobreza com a ausência dos “necessários níveis de educação, formação ou competências”, tantas quantas as que colocam a responsabilidade nas pessoas por “viverem acima das suas possibilidades”. Apenas 13% identifica as pessoas com baixos níveis de educação, formação e/ou competências como um grupo particularmente vulnerável à pobreza. (Special Eurobarometer 321/72.1).

Estes são preconceitos que, não sendo desconstruídos, vão continuar a condicionar a ação política nesta matéria, o que torna ainda mais premente o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza.

2. Evolução recente dos Indicadores de pobreza e as consequências das políticas de austeridade

Entre meados da década de 90 e 2009 Portugal conseguiu resultados muito significativos na redução das várias dimensões da pobreza monetária. A taxa de pobreza registou uma diminuição de 4,7 pontos percentuais passando de 22,5% da população em 1993 para 17,9% em 2009. A intensidade da pobreza, uma medida de quanto pobre são os pobres, reduziu-se igualmente de forma significativa.

Particularmente significativa é a evolução da taxa de pobreza dos idosos em Portugal, que, num período de 15 anos, se reduziu de cerca de 40% em 1993 para próximo de 21% em 2009. Infelizmente, redução semelhante não ocorreu com a pobreza infantil, que permaneceu bastante elevada.

Apesar da melhoria verificada nos principais indicadores de pobreza Portugal continuou, porém, a apresentar valores de pobreza superiores ao do conjunto dos países da UE.

A profunda crise socioeconómica que afetou as economias desenvolvidas a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal após 2010, traduziu-se numa clara inversão deste ciclo de diminuição da pobreza.

As políticas de austeridade implementadas a partir desse ano, e em particular após a assinatura do acordo com a Troika assinado em 2011, traduziram-se num inequívoco agravamento das condições de vida da população e num processo de empobrecimento que afetou largos sectores da população. Entre 2009 (último ano pré crise e pré medidas de austeridade) e 2013 (último ano de que dispomos dados do INE) a taxa de pobreza aumentou de 17,9% para 19,5%. Este valor reconduz-nos aos níveis de pobreza registados no início do século. De facto, é necessário recuar a 2003 para encontrar um nível de pobreza superior ao verificado em 2013. A intensidade da pobreza alcançou em 2013 o valor de 30,3%. Este valor constitui não somente um pesado agravamento face aos valores ocorridos nos anos anteriores mas constitui mesmo o valor mais elevado desde o início da atual série em 2004. Comportamento similar registaram, como veremos, os indicadores de privação material, traduzindo uma forte degradação das condições de vida das famílias.

Uma das consequências mais dramáticas da crise económica e das políticas seguidas nos anos recentes foi o forte agravamento do número de crianças e jovens em situação de pobreza: a taxa de pobreza das crianças e dos jovens aumentou, entre 2009 e 2013, mais de três pontos percentuais passando de 22.4% para 25.6%.

O forte agravamento do desemprego, os cortes efetuados nos rendimentos do trabalho e nas pensões, o retrocesso generalizado das transferências sociais e o acentuar da tributação dos rendimentos salariais e pensões traduziram-se inequivocamente num acentuar das situações de pobreza pré-existentes, mas igualmente na criação de novas bolsas de pobreza constituídas por sectores da população até então relativamente imunes ao fenómeno da pobreza.

O padrão do processo de empobrecimento seguido em Portugal nos anos mais recentes pode ser observado utilizando os dados dos inquéritos às famílias realizados anualmente pelo INE. Se dividirmos a população portuguesa em decis de rendimento, isto é se construirmos dez escalões de rendimento começando com os 10% mais pobres e terminando nos 10% mais ricos podemos analisar como evoluíram os respetivos rendimentos.

Entre 2009 e 2013 todos os decis registam um decréscimo do seu rendimento disponível como consequência da profunda crise económica e das políticas seguidas. O rendimento dos 10% mais ricos regista um decréscimo de cerca de 8%. Os rendimentos dos decis 3 a 7 descem menos de 7%. O rendimento dos 10% mais pobres diminui 24%.

As alterações introduzidas nas transferências sociais, em particular no RSI, no CSI e no Abono de Família foram determinantes no aumento da pobreza e, simultaneamente, no agravamento das condições de vida das famílias mais pobres. O recuo das políticas sociais, no auge da crise económica quando elas mais se revelavam necessárias, constituiu inequivocamente um fator de empobrecimento e de fragilização da coesão social.

Mas esta crise colocou também em evidência a fragilidade das metodologias e dos indicadores económicos mais utilizados para medir a pobreza monetária. O cálculo do limiar de pobreza oficial é definido pelo Eurostat e pelo INE como o equivalente a 60% do rendimento mediano por adulto equivalente. A linha de pobreza em cada ano é, assim, definida de forma relativa, estando dependente do nível e da distribuição do rendimento verificada nesse ano e, em particular, do valor do seu rendimento mediano. Em períodos de recessão económica, a queda dos rendimentos familiares pode conduzir à descida do valor do rendimento mediano e, conseqüentemente, à diminuição do valor da linha de pobreza. Esta “armadilha do rendimento mediano” é particularmente sensível a situações como a portuguesa em que a diminuição dos rendimentos de trabalho e das pensões afetou profundamente a zona da distribuição do rendimento onde se situa o rendimento mediano.

Uma consequência imediata da desigual descida dos rendimentos familiares atrás apresentada é a quebra no valor “oficial” da linha de pobreza. O limiar de pobreza mensal para um indivíduo que viva só reduziu-se, ao longo destes anos de crise, de 434 euros em 2009 para 411 euros em 2013. Se, alternativamente, considerarmos um casal com dois filhos menores o limiar de pobreza correspondente a esta família desceu de 911 euros para 864 euros no decorrer do mesmo período.

Uma consequência desta queda da linha de pobreza é que muitos indivíduos e famílias que anteriormente eram considerados pobres “abandonaram” a situação de pobreza artificialmente porque a linha de pobreza baixou apesar dos seus recursos não terem aumentado ou terem mesmo diminuído.

Neste contexto, os indicadores de pobreza oficiais, somente de uma forma muito mitigada, traduzem a real deterioração das condições de vida da população e tendem a subestimar o efetivo agravamento das situações de pobreza. De acordo com os dados oficiais a taxa de pobreza em Portugal passou de 17.9% em 2009 para 19.5% em 2013. Este aumento da incidência da pobreza é claramente insuficiente para explicar o agravamento da pobreza percebido pelas organizações que no terreno se confrontam com a realidade da pobreza e da precariedade social.

No entanto, na bateria de indicadores sobre pobreza e exclusão social do Eurostat existe uma alternativa que permite atenuar ou mesmo anular esta “armadilha”. A utilização da “linha de pobreza ancorada num determinado ano” permite estimar a linha de pobreza num dado ano inicial de forma relativa e utilizar o valor real (atualizado pelo IPC), dessa linha, como limiar de pobreza nos anos subsequentes. É uma forma de aproximar, ainda que parcialmente, a linha de pobreza relativa de uma linha de pobreza absoluta, não condicionada pelas oscilações do rendimento mediano⁹.

Utilizando esta linha de pobreza alternativa o INE estimou que entre 2009 e 2013 a incidência da pobreza registou um agravamento de 6.8 pontos percentuais, subindo de 17.9% para 25.9%. Este valor traduz de forma mais realista a alteração efetiva das condições de vida das famílias mais carenciadas em Portugal no decorrer da presente crise. Ele significa igualmente que cerca de 2.7 milhões de portuguesas e de portugueses se encontravam em 2013 em situação de pobreza.

Utilizando esta mesma metodologia é possível identificar que um dos sectores mais afetados pelas políticas de austeridade implementadas no nosso país são as crianças e os jovens. A proporção de crianças e jovens habitando em famílias pobres aumentou, no mesmo período, de 22.4% para 31.1%. Esta situação é particularmente preocupante na medida em que mesmo no ciclo anterior de redução dos indicadores de pobreza os resultados alcançados para retirar as crianças e os jovens da situação de pobreza se tinham revelado claramente insatisfatórios. Qualquer política que vise uma efetiva redução da pobreza em Portugal terá que dar particular atenção à situação de fragilidade social das crianças em famílias pobres.

⁹ Note-se que esta linha de pobreza ancorada no tempo continua a ter o seu valor original calculado de forma relativa, tendo como referencial uma dada proporção do rendimento mediano. No entanto, nos anos subsequentes esse valor deixa de estar dependente das variações de rendimento que possam ocorrer.

A situação da população idosa apresenta hoje características diferentes daquela que existia nas décadas anteriores. A forte redução da pobreza do conjunto da população idosa registada até 2009 manteve-se, de alguma forma, nestes anos de crise embora apresentando traços contraditórios. De acordo com as estatísticas oficiais a taxa de pobreza dos idosos ter-se-ia reduzido entre 2009 e 2013 de 21% para cerca de 15.1%. Neutralizando o efeito da queda da linha de pobreza, a evolução verificada seria a oposta com um agravamento da taxa de pobreza dos idosos para 25.5%.

A evolução contraditória da incidência da pobreza dos idosos no decorrer do processo de ajustamento merece uma análise mais cuidada das transformações ocorridas no seio deste grupo etário e da sua relação com o conjunto da população. Rodrigues e Andrade (2014), num estudo em que analisaram a evolução da pobreza dos idosos até 2010, identificaram uma crescente heterogeneidade no seio da população idosa tendo concluído que a redução dos valores globais da incidência da pobreza deste grupo era acompanhada pela prevalência de bolsas de pobreza extrema, principalmente entre os idosos mais velhos e que vivem isolados. Destacaram igualmente a importância das políticas sociais dirigidas especificamente a este grupo social (Pensões sociais, CSI, etc.) na diminuição passada da incidência da pobreza dos idosos.

A forte redução destas prestações sociais como consequência do processo de ajustamento não poderia deixar de se refletir no atenuar do seu efeito equalizador na pobreza dos idosos.

Por outro lado, a direção oposta na evolução da pobreza dos idosos registada pela taxa de pobreza oficial e pela taxa de pobreza ancorada em 2009 parece sugerir que uma proporção significativa dos mesmos se situa em níveis de rendimentos próximos dos valores da linha de pobreza, sendo a sua taxa de pobreza fortemente influenciada pelo limiar de pobreza selecionado¹⁰.

O estudo da evolução global da pobreza não é só por si suficiente para uma verdadeira compreensão do fenómeno da pobreza. Torna-se necessário identificar quais os sectores da população mais vulneráveis à incidência da pobreza, isto é, identificar quem são os pobres em Portugal.

¹⁰ Note-se que esta hipótese é consistente com a baixa intensidade de pobreza da população idosa registada em vários estudos.

A análise da incidência da pobreza segundo a composição por agregado familiar em 2013 evidencia claramente a grande precariedade duma parte significativa das crianças no nosso país. Utilizando os valores da taxa de pobreza oficial, que como vimos subestima a taxa efetiva, é possível identificar os dois grupos mais vulneráveis da população: as famílias monoparentais e as famílias alargadas com 3 e mais crianças, ambas com uma taxa de pobreza de 38.4%. O conjunto de famílias com crianças dependentes apresenta uma taxa de pobreza (23.0%) que é 7.2 pontos percentuais superior à das famílias sem crianças (15.8%).

As famílias unipessoais, composto predominantemente por idosos vivendo sós, apresenta igualmente níveis de pobreza superiores ao do conjunto da população (23.1%) o que parece confirmar o que atrás foi dito quanto à heterogeneidade da população idosa.

A análise da incidência da pobreza de acordo a condição perante o trabalho permite evidenciar dois outros traços característicos da pobreza atual em Portugal: em primeiro lugar a elevada taxa de incidência da pobreza entre a população desempregada (40.7%) traduz claramente as consequências sociais do forte agravamento do desemprego e da progressiva desregulamentação do mercado de trabalho. Em segundo lugar, a constatação de que a inserção no mercado de trabalho não é só por si suficiente para evitar as situações de pobreza: cerca de 10,3% dos empregados são pobres.

A dificuldade de leitura dos indicadores de pobreza monetária no atual contexto sugere que se procure identificar outros indicadores para analisar as condições de vida da população e a sua evolução recente. Os indicadores de privação material estimados pelo INE cumprem esse objetivo para além de introduzirem uma vertente multidimensional no estudo das condições de vida das famílias e dos indivíduos.

Também neste âmbito os dados disponibilizados pelo INE são elucidativos. A taxa de privação material alcançou em 2013 o valor de 25.5% e a proporção de famílias em situação de privação material severa foi de 10.9%. Estes são os valores mais elevados de toda a série publicada pelo INE desde 2004.

A leitura cruzada dos indicadores de pobreza monetária e de privação material converge para uma avaliação de como mudou o país e as condições de vida da população: praticamente todos os indicadores apontam consistentemente para

um aumento da pobreza e da exclusão social, quer essa análise tenha como base os seus recursos monetários ou a sua capacidade de aceder aos bens materiais e de enfrentar de forma satisfatória os desafios quotidianos.

3. O que é e o que não é lutar contra a pobreza

A profunda crise que afetou uma parte substancial da economia global a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal, traduziu-se numa clara inversão do ciclo de diminuição, mesmo que insatisfatória, da pobreza que se vinha registando desde a década de 90. As políticas de austeridade implementadas a partir de 2010, e em particular após a assinatura do Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, em 2011, traduziram-se num inequívoco agravamento das condições de vida da população e num processo de empobrecimento dos cidadãos/ãs, com a criação de novas bolsas de pobreza constituídas por setores da população até então relativamente imunes ao fenómeno.

As mudanças sofridas pelas políticas públicas têm vindo a descaraterizar o **modelo de Estado Social** que os portugueses amplamente sufragaram, tendendo a convertê-lo num Estado de proteção minimalista, subsidiário da proteção privada.

Olhamos com preocupação para o contexto atual onde a redução significativa dos apoios e das transferências sociais, o desemprego, a redução dos rendimentos do trabalho ao dispor dos portugueses e o aumento dos impostos, contribuem para o agravamento da pobreza, na dupla aceção de intensidade da pobreza e de sofrimento humano daí decorrente. Olhamos com preocupação para os números associados ao desemprego jovem e conseqüentemente para o crescimento da emigração; para a taxa de natalidade e para o índice de envelhecimento da população portuguesa.

Olhamos com preocupação para o Salário Mínimo Nacional que, apesar do recente aumento de 20 euros, não permite fazer face às despesas mais básicas das famílias, contribuindo assim para o agravamento do número já muito elevado de trabalhadores pobres que existe em Portugal.

Olhamos com preocupação para os cortes e para a limitação nas condições de acesso registados em medidas para a redução da pobreza, como o Rendimento

Social de Inserção, o que agravou a situação de vulnerabilidade de pessoas e famílias que necessitam deste apoio e que não são abrangidos por qualquer outra medida de proteção social.

Olhamos igualmente com muita apreensão a redução drástica nos apoios à infância, nomeadamente ao nível do abono de família. Um país onde a taxa de natalidade é das mais baixas da Europa e onde a taxa de pobreza é das mais altas não pode permitir cortes abruptos ao nível do abono de família.

Preocupa-nos deveras os cortes registados na área da saúde que, além de colocarem em risco a qualidade dos serviços prestados, já estão a afetar de forma dramática os grupos mais vulneráveis da população (idosos, doentes crónicos, crianças), na aquisição de medicamentos, no acesso aos cuidados de saúde – aumento das taxas moderadoras, redução do pessoal, encerramento de serviços, racionalização encapotada dos recursos – e na redução das deduções fiscais.

Preocupa-nos ainda a transferência de muitos serviços públicos de qualidade para o setor privado em áreas-chave da proteção social, sem que a isso correspondam vantagens para a população, podendo acarretar mesmo uma maior desigualdade no acesso a esses serviços por parte da população mais carenciada. É com a maior apreensão que assistimos à substituição da lógica solidária do Estado social, baseada na prevenção da pobreza e da exclusão e na garantia dos direitos básicos de cidadania, por uma lógica burocrática de gestão e distribuição de recursos públicos, preocupada apenas com o controlo da despesa, o racionamento no uso dos recursos e a fiscalização dos cidadãos/ãs.

Constituindo a pobreza e a exclusão social uma negação dos direitos humanos, como o Parlamento ainda há poucos anos expressamente reconheceu, esta mudança nas políticas sociais, feita de redução dos direitos e de aumento das obrigações dos cidadãos/ãs, a par da crescente desvinculação do Estado das suas responsabilidades sociais está a descaraterizar o modelo de Estado Social universalista que os portugueses amplamente sufragaram e a convertê-lo num Estado de proteção pelos mínimos, subsidiário da proteção privada.

A abordagem dos problemas de pobreza e exclusão social em Portugal está a ser fortemente marcada por uma ideologia ligada ao assistencialismo e à emergência social, num recuo inesperado depois de várias décadas de intervenção marcada pelo ideário da cidadania social, reconhecida constitucionalmente a partir de

1976. Na verdade, não existe atualmente uma estratégia de combate à pobreza e exclusão social, mas sim um conjunto de medidas avulsas que visam aliviar os problemas mais prementes e imediatos que afetam um número cada vez maior de famílias, devido ao aumento do desemprego, aos baixos salários, à redução na ajuda social pública e, em geral, à desigual distribuição do rendimento.

É o caso do Programa de Emergência Alimentar, criado em 2011, destinado a assegurar às famílias mais necessitadas o acesso a pelo menos uma refeição diária gratuita através do alargamento da Rede Solidária de Cantinas Sociais. Este tipo de medida, bem como o Programa Escolar de Reforço Alimentar (PERA), constituem ajudas de emergência que não contribuem para as pessoas se libertarem da sua situação de vulnerabilidade, antes tendem a colocá-las numa condição de dependência duradoura relativamente aos serviços que lhe são prestados. Entendemos, por isso, ser necessária uma avaliação do investimento financeiro que está a ser feito e da sua eficácia em termos de erradicação da pobreza, procurando assim repensar formas de intervenção que respondam aos problemas e simultaneamente ataquem as suas causas.

Mais ainda. Lutar contra a pobreza implica o reconhecimento e a participação das pessoas em situação de pobreza na busca de respostas adequadas, respeitando a sua dignidade, os seus interesses e as suas aspirações, ouvindo-as e esclarecendo-as sobre o que se propõe, num trabalho conjunto e personalizado que contribua para o aumento da sua autoestima e o reforço da sua capacidade de construção de um projeto de vida.

Mas existem outros pressupostos nessa luta contra a pobreza e a exclusão, que não podem ser descurados. Como há muito defende Jordi Estivill, os pressupostos essenciais do combate à pobreza são a participação, a intervenção em parceria, a abordagem territorial e a intervenção integrada. Sendo todos eles importantes para o êxito da intervenção social, entendemos que existem ainda fortes limitações, sobretudo quanto à participação e quanto à ação integrada, que devem ser corrigidas. Frequentemente, combinam-se na mesma pessoa ou na mesma família vários problemas a necessitar de apoio: insuficiência de recursos, baixa escolarização e qualificação, emprego precário, habitação degradada, desarticulação familiar, saúde debilitada, dificuldade no acesso aos serviços. A multidimensionalidade do fenómeno da pobreza tem de ser reconhecida pelos

programas e dar lugar a respostas integradas que mobilizem competências e recursos de diversas especialidades e parceiros.

Hoje não se pode reivindicar uma estratégia de erradicação da pobreza sem alterar as políticas estruturais, o que implica apostar em medidas de caráter transversal. É importante ter em conta a dimensão económica da pobreza e a política económica deve ter essa preocupação.

Uma estratégia correta de erradicação da pobreza implica alterações profundas nas prioridades que presidem à noção de desenvolvimento. De igual modo, a ideia de que a viabilidade dos programas sociais depende do crescimento económico tem de ser completada com o reconhecimento simétrico dos efeitos positivos do bem-estar social sobre a economia.

Fazer crer que, pela via do crescimento económico, se resolvem os restantes problemas da sociedade é uma mistificação grosseira em sociedades como a portuguesa, em que, por força do padrão de desigualdade, apenas alguns beneficiam do acréscimo de riqueza gerado por muitos. É o que ilustram os números sobre a repartição do rendimento, o desemprego, o sobre-endividamento, o número de trabalhadores pobres, a emigração, os indicadores da pobreza e da privação material.

Outro problema de particular relevância é o da **desigualdade**. É um problema intimamente relacionado com a pobreza e que tem vindo a merecer especial atenção dos estudiosos/as. De modo geral, a desigualdade atinge hoje níveis intoleráveis à escala mundial, quer no interior dos países, quer na relação entre países. Sabe-se que as diversas formas de desigualdade (de rendimentos, de riqueza, de poder, etc.) se entrelaçam e se reforçam mutuamente. Mais, que as desigualdades entre as pessoas e os grupos se cristalizam nas instituições, as quais se encarregam de impedir ou dificultar a mobilidade social. Aliás, **pode pôr-se a questão de saber se é possível reduzir substancialmente a pobreza mantendo inalterável o padrão de desigualdade**.

Quer isto dizer que o grave problema da desigualdade, nas suas diversas formas (rendimento, riqueza, poder, etc.) em Portugal tem de merecer uma análise muito mais profunda do que tem merecido até agora. Sobretudo, há que ter consciência de que os indicadores de desigualdade publicados pelo EUROSTAT/INE estão longe de refletir a desigualdade efetiva que existe na sociedade portuguesa.

Algumas das medidas de política social que têm sido mais afetadas no atual contexto de crise, designadamente as prestações sociais (incluindo o caso do Rendimento Social de Inserção – RSI) devem ser avaliadas. Devem igualmente ser revistos os critérios de acesso e os montantes dos valores pecuniários, de modo a permitirem satisfazer as necessidades básicas e consentirem uma vida digna – aproximando-se do conceito de «rendimento adequado» – e associados a outros apoios que as pessoas pobres precisam para se integrarem plenamente na sociedade.

Embora se trate de aspetos limitados do problema em análise, apresentam-se de seguida algumas reflexões pertinentes a algumas áreas específicas.

- a) A **pobreza das crianças** e o seu continuado e alarmante aumento é também uma realidade entre nós. São preocupantes o presente e o futuro destas crianças. Não se tem conseguido assegurar as condições mínimas que garantam o bem-estar infantil.

A pobreza das crianças não é dissociável da pobreza em geral. Sendo, antes do mais, um problema de falta de recursos, a pobreza infantil é fundamentalmente a pobreza das respetivas famílias. Não impede isto que se reconheça serem importantes, e até indispensáveis, no combate à pobreza medidas diretamente dirigidas às crianças (nos domínios da educação, da saúde, etc.). O que importa notar é que **os recursos das crianças são basicamente os recursos das pessoas adultas que integram as famílias.**

- b) **A criação de emprego**, que surge como uma das bandeiras da Estratégia da Europa 2020, (“*criação de mais e melhores empregos*”), sendo uma medida fundamental, não pode ser a única via para a resolução dos problemas de pobreza e exclusão social, até porque Portugal regista uma das mais altas taxas de trabalhadores/as pobres da Europa.
- c) **O investimento na educação** constitui uma das principais armas de combate à pobreza: as pessoas que enfrentam situações de pobreza, e exatamente por essa razão, têm, normalmente, baixos níveis de escolaridade, os quais, por sua vez, se refletem nas situações profissionais mais precárias. Os retrocessos entretanto ocorridos na educação de adultos constituem um fator adicional de preocupação.

- d) **O investimento na saúde** não pode continuar a ser encarado apenas como um custo. É hoje indesmentível que os cortes orçamentais feitos neste sector em muito contribuíram para aumentar a precariedade dos cidadãos/ãs neste domínio. É urgente que os cortes em despesas fundamentais em saúde sejam evitados. Investir simultaneamente na proteção social e na saúde pública é uma das formas de o fazer. Além do mais, a saúde e a proteção social são estabilizadores económicos, pelo que investir nesses domínios serve não só para proteger as pessoas da crise, mas também como fator importante de recuperação económica do país.
- e) Importa igualmente reequacionar a anunciada **transferência de competências da administração central**, nos domínios da educação, da saúde e da proteção social, para as autarquias locais e para as entidades do sector social e solidário, nomeadamente, avaliando os custos e a qualidade dos serviços prestados. A descentralização/desconcentração do Estado não pode fazer-se a qualquer preço, nomeadamente se a mesma contribuir para a desresponsabilização do Estado ou, no limite, para a uma pré-privatização de sectores absolutamente cruciais para o bem-estar e o exercício da cidadania. Acresce a este facto o contínuo desinvestimento do Estado nos sectores acima referidos, com sucessivos cortes na despesa pública.
- f) Por razões de filosofia política e financeira, **a segurança social deverá decididamente abranger toda a sociedade e, por consequência, ser financiada por todas as fontes de rendimento.**

Roteiro para a definição de uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza

Por tudo aquilo que até aqui foi apresentado neste documento, torna-se óbvio que, quer em termos europeus, quer em termos nacionais, os últimos anos têm sido caracterizados por um crescimento muito acentuado da Pobreza e da Exclusão Social, acompanhados por uma quase total ausência de empenhamento político e visão estratégica para o contrariar. Bem pelo contrário, quanto mais a Pobreza cresce, mais se tem insistido e reforçado a visão que a promove e intensifica. Se em alguns momentos determinadas decisões parecem querer contrariar este processo (foi o caso da Estratégia de Lisboa e, mais recentemente, do Pacote de Investimento Social), a verdade é que as decisões de nível macroeconómico se mantêm inalteradas, ou, pior, se afastam ainda mais de qualquer possibilidade de resolução do problema, estando apenas disponíveis para a promoção de medidas de assistência, e mais recentemente, de emergência social.

Estamos bem conscientes que uma estratégia como a que aqui se defende não está alheada do contexto mundial e europeu. E que uma Estratégia Nacional terá que, forçosamente, ser enquadrada por ações de nível europeu e internacional. Ao nível mundial, as Nações Unidas estão prestes a definir um novo enquadramento global de luta contra a pobreza, baseado em 17 objetivos e cujo primeiro é a erradicação da pobreza em todas as suas formas (objetivos de desenvolvimento sustentáveis¹¹) cuja aprovação – ou não – será em Setembro próximo.

Ao nível europeu, em particular na União Europeia, estas matérias estão consagradas no Tratado de Funcionamento da União Europeia, em diversos pontos do articulado, mas mais concretamente nos artigos 145 a 161. É competência da União orientar e coordenar políticas públicas, particularmente em matéria de emprego e combate à pobreza e exclusão social, mas a definição das medidas a tomar permanece uma competência exclusiva dos seus Estados-Membros. Embora discordemos desta visão e decisão, porque a produção da Pobreza não resulta apenas da ação de um Estado-Membro em particular, e sim da dinâmica económica a que ele está sujeito pela sua participação na União Europeia, e defendamos por isso que a erradicação da Pobreza ultrapassa em muito as competências nacionais, ou seja, defendemos a urgência de uma Estratégia Europeia para a Erradicação da Pobreza, insistimos que é possível e indispensável que Portugal adote uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza.

¹¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>

Assim, depois de termos recordado o percurso europeu e nacional no que ao combate à Pobreza diz respeito, e fundamentado a necessidade desta estratégia, o que ela deverá ser e, acima de tudo, o que ela não deverá ser, quais as suas prioridades e principais objetivos, propomos agora um conjunto de marcos fundamentais em formato de roteiro para a sua implementação.

Este roteiro contém: 1) Valores que devem presidir a esta estratégia; 2) Orientações; 3) Eixos; 4) Modelo de governação. Em seguida apresentam-se ainda os principais passos que, na nossa opinião, deverão ser seguidos tendo em vista a formulação final de uma estratégia e sua implementação.

1) Os valores

A Justiça e o respeito pela dignidade humana como fundamentos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, está ainda por concretizar. Importa entender que a cada direito que um homem ou mulher tem acesso (e importa acima de tudo assegurar), corresponde o dever de respeitar o mesmo direito perante os demais cidadãos. Só haverá justiça quando direitos e deveres forem uma constante na vida de todos os homens e mulheres. Pobreza é, acima de tudo, ausência de Justiça.

A Igualdade como regra de convivência: todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos e tal facto faz com que não deva existir qualquer forma de discriminação. No entanto, tal afirmação não passa de mera declaração tendo em consideração todas as desigualdades a que assistimos e nas quais participamos (e estas não nos remetem apenas para o campo da pobreza e da riqueza). A desigualdade compromete qualquer valor ético fundamental e sobretudo quando nos propomos combater e erradicar a pobreza. Assim, é importante reafirmar o princípio da **igualdade** como fundamento ético para a erradicação da pobreza.

A Partilha como expressão da justiça e da solidariedade: não basta afirmar que se é solidário e agir em conformidade apenas quando acontece uma tragédia, uma guerra, uma tempestade ou um incêndio. A partilha deve ser uma atitude permanente (sobretudo para com os que mais sofrem), que vise, antes do mais, a realização da justiça. A partilha não deve confinar-se aos bens materiais (embora estes sejam essenciais) mas também a outros bens fundamentais como a palavra, a convivência e o conhecimento. A participação ativa de todos os

cidadãos/ãs só poderá consolidar-se através da partilha destes elementos para as relações humanas.

A proximidade como modo de **ser humano**: sem encararmos o ser humano como nosso semelhante, de forma fraterna, independentemente do local e da situação em que se encontra, independentemente de género, da cor da pele, da religião ou orientação sexual, dificilmente perceberemos o verdadeiro significado da pobreza e da desigualdade que a mesma comporta.

O combate à pobreza como dimensão fundamental do bem comum e o consequente papel dominante do Estado nesse combate. Não quer isto dizer que devam ser públicas todas as entidades intervenientes, sobretudo num país, como o nosso, com larga e ampla tradição da atividade de instituições particulares sem fins lucrativos.

2) As Orientações Estratégicas

Para concretizar estes valores urge que, através de um consenso político alargado que seja posto em marcha um conjunto de orientações estratégicas incorporadas em diferentes ações prioritárias de uma forma transversal:

2.1. A inscrição do combate à pobreza como objetivo prioritário do programa de Governo, incluindo as ações de proximidade, bem como as macropolíticas dos diversos sectores relevantes nesse combate.

2.2. O reforço da Cidadania e da Participação da Sociedade Civil, tendo em vista a boa governação e a componente participativa da democracia.

A legitimidade democrática não se esgota na expressão eleitoral; também depende do modo de exercer o poder. Além do mais, trata-se de um trabalho que tem como ponto central a questão dos direitos sociais fundamentais, claramente expressos na lei e em textos internacionais que obrigam o Estado português – mas sem expressão concreta na vida quotidiana dos cidadãos, e sobretudo daqueles que enfrentam situações de maior precariedade e exclusão social.

Para que isto aconteça existem algumas condições que importa garantir sob pena de ficarmos apenas pelos discursos e ações assistencialistas, que, sendo necessárias, não são suficientes.

Assim, continua a ser preciso:

- **Investir ao nível da sensibilização e da informação**, com vista a fazer (re)nascer a consciência de que é possível erradicar a pobreza, cabendo ao Estado o papel dominante nesse combate que representa um dos principais aspetos do bem comum. O Estado deverá também envolver instituições do sector privado não lucrativo, associações e movimentos de cidadania responsáveis, capazes de liderar processos de intervenção em parceria com todas as partes interessadas;
- **Apoiar as iniciativas** protagonizadas pelos próprios excluídos, sejam de carácter cultural, desportivo, económico ou outro;
- **Investir na formação de técnicos e dirigentes** (particularmente de ONGs), com vista à sua maior implicação na luta contra a pobreza.
- **Investir num contínuo conhecimento e compreensão dos fenómenos da pobreza e da exclusão social.**
- **Avaliar as medidas de promoção da inclusão e as políticas públicas relevantes.**

2.3. Subordinação das novas políticas públicas à prévia avaliação do seu previsível impacto, positivo ou negativo, sobre a pobreza e a exclusão social. Nenhuma política sectorial deverá ser aprovada sem a prévia avaliação sobre os seus impactos na produção, manutenção ou agravamento da pobreza e da exclusão social.

2.4. Monitorização/Observação participada dos resultados: a avaliação.

Diretamente relacionada com o princípio anterior, importa pôr em prática mecanismos de avaliação do impacto das políticas destinadas a combater a pobreza. Para este efeito é decisivo definir indicadores próprios, sobretudo qualificando os mesmos para a área específica da pobreza e da exclusão social. **É urgente repensar e redefinir indicadores** capazes de refletir a verdadeira situação vivida pelas pessoas afetadas pelas situações de pobreza e de exclusão social. Para este efeito importa, além do mais, consultar os próprios desfavorecidos.

É fundamental **aprofundar uma cultura de avaliação**, distinguindo esta do simples controlo administrativo-financeiro, e que a avaliação comande a definição e aplicação das políticas, sem medo de conhecer a verdade e os reais impactos

de determinada decisão ou processo político. **A avaliação deve ser um processo obrigatório e sistemático.**

2.5. A escuta e a dinamização da participação ativa dos cidadãos/ãs que enfrentam situações de pobreza.

Não menos importante do que ficou dito é a **auscultação e a participação ativa dos cidadãos/ãs em situação de pobreza e de exclusão social**, na definição, implementação e avaliação das políticas que lhes dizem respeito.

A participação das pessoas que enfrentam diretamente tais fenómenos deve ser parte integrante da metodologia utilizada e não apenas uma ação pontual ou esporádica.

3) Eixos Estratégicos

A definição de uma estratégia nacional de erradicação da pobreza e da exclusão social deve assentar nos seguintes três vetores:

- **Conhecimento e monitorização do fenómeno**, através da dinamização de um **observatório nacional** permanente, que identifique as causas da pobreza e da exclusão social e defina indicadores que permitam monitorizar e avaliar as políticas e as medidas adotadas, não só em número de pessoas abrangidas, mas também com referência às expectativas e necessidades das pessoas.
- **Intervenção para a inclusão**, numa perspetiva multidimensional e integrada das várias áreas setoriais (saúde, educação, ação social, emprego, justiça, habitação), com objetivos e metas mensuráveis. Neste âmbito, é fundamental avaliar o impacto das medidas de políticas implementadas nos últimos anos, de resposta ao contexto de crise, nas condições de vida da população mais pobre. Esta avaliação é essencial para que se possam identificar medidas novas e atualizar as existentes de modo a harmonizá-las com uma estratégia nacional de combate à pobreza.
- Se tudo se deve fazer para combater a pobreza existente, muito terá que ser feito para **prevenir a sua reprodução ou reaparecimento**. A este nível, é crucial que todas as políticas e legislação nacionais e europeias sejam avaliadas *ex-ante* quanto ao seu previsível impacto (positivo e/ou negativo) sobre a pobreza.

Modelo de governação

A Estratégia implica um processo de concertação e responsabilização partilhada entre vários organismos públicos e privados. É necessário criar um Grupo Interinstitucional, e que a sua composição espelhe a multidimensionalidade dos fenómenos da pobreza e da exclusão social, e cuja missão seja a definição de uma Estratégia Nacional, que identifique os problemas e que implemente um conjunto de medidas que previnam e combatam situações de pobreza e de exclusão social.

A coordenação nacional da Estratégia deve ficar a cargo da Presidência do Conselho de Ministros. Neste grupo deverão estar representados os diferentes ministérios, o poder local e a sociedade civil. Apesar da coordenação nacional, a governação deve ser participada e descentralizada ao nível local. As autarquias e as Redes Sociais têm aqui um papel fundamental no reforço e na mobilização dos cidadãos/ãs e na sua implementação.

A definição de perfis de coordenação das ações de intervenção deve ter como critérios de avaliação a experiência profissional anterior e o conhecimento na área de intervenção na tipologia de território abrangido.

Para além da criação das estruturas de implementação, monitorização e avaliação ao nível nacional e local, propõe-se a criação de um painel de especialistas independentes que monitorize e avalie a Estratégia no combate à pobreza e à exclusão social, um painel das próprias pessoas em situação de pobreza e exclusão social no processo de decisão.

A luta contra a pobreza, exclusão social e desigualdades implica¹²: mudança de paradigma da sociedade, alterações profundas nas prioridades estabelecidas em termos do desenvolvimento económico e mudanças na forma de conduzir as políticas, recentrando as prioridades nos indivíduos e não nos mercados financeiros.

Assim sendo, considera-se indispensável que a luta contra a pobreza, exclusão social e as desigualdades se dirija às suas causas e assim aos fatores que as provocam e estão na sua origem. Este facto coloca o desígnio do combate à pobreza ao nível da definição e decisão política tendo por isso que ser uma componente intrínseca das políticas públicas, das opções e prioridades na ação estratégica, nos programas de intervenção a todos os níveis e na afetação dos recursos apropriados.

¹² Ver introdução do documento

Já sabemos por experiência que os programas e os projetos de ação local são necessários, mas insuficientes para gerarem as transformações indispensáveis nos sistemas e nas políticas.

A experiência dos PNAIs não se revelou suficiente para alcançar mudanças estruturais e muito menos numa alteração de paradigma da ação política.

Atualmente tem-se verificado o acentuar das desigualdades, da pobreza e a emergência de medidas de caráter pontual e assistencialista, que reproduzem o fenómeno e não garantem os direitos dos cidadãos/ãs.

Neste sentido, apresentamos a seguinte proposta:

Consideramos que o primeiro patamar de combate à pobreza, à exclusão social e às desigualdades é de natureza política e deve partir do próprio Conselho de Ministros. É nesta instância da mais alta decisão política que se definem as estratégias nacionais, as prioridades para a ação política e a afetação de recursos indispensáveis à concretização das medidas definidas. Por outro lado, o Conselho de Ministros reúne todos os sectores e ministérios, pelo que é a estrutura essencial para um planeamento integrado das prioridades a levar a cabo pelos diferentes atores nacionais, sendo assim criadas as condições para ser replicado ao nível dos territórios.

O segundo patamar refere-se a cada um dos ministérios/setores, considerados individualmente, que devem ser responsáveis pelas ações próprias pré-definidas em Conselho de Ministros, bem como, na orientação e disponibilização de recursos aos parceiros/atores pertinentes, nomeadamente ao nível local, com vista à execução das medidas definidas.

O terceiro patamar é o da ação territorial, dos atores locais, que decorrerá da estratégia nacional e da iniciativa própria, concorrendo, assim, para o objetivo nacional da luta contra a pobreza, exclusão social e desigualdades. A Rede Social, através dos Conselhos Locais de Ação Social, são as estruturas mais apropriadas para a coordenação/articulação da intervenção local.

Revela-se indispensável a existência de uma “agência” qualificada junto da Presidência do Conselho de Ministros, que tenha por missão, nomeadamente, apoiar o desenvolvimento e a implementação da política/estratégia integrada, fazer o seu *follow-up* e produzir conhecimento sobre o fenómeno. Esta “agência”

(de iniciativa pública mas com participação e gestão privada) de carácter técnico e científico contaria com um fórum onde participariam representantes de todos os atores envolvidos e os próprios destinatários de forma a garantir o diálogo e auscultação permanentes e a própria avaliação das ações em curso.

Principais Marcos para uma Estratégia

Etapas a perseguir – fase de implementação, monitorização e avaliação

Ações:

I – Constituição de um **grupo *ad hoc* na Assembleia da República tendo em vista a assunção por parte do Parlamento** (no âmbito da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) **do compromisso de aprovação, implementação e avaliação de uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza.**

Atores envolvidos: Plataforma de Organizações Sociais; Assembleia da República; Sociedade Civil.

II – **Acordo nacional** (e Parlamentar) **de princípios sobre a Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza.**

Atores envolvidos: Assembleia da República.

III – Definição de uma **Lei nacional de combate à Pobreza** que, para além de atribuir enquadramento à estratégia seja capaz de definir mecanismos de “poverty proofing” para a Assembleia da República.

Atores envolvidos: Plataforma de Organizações Sociais e Assembleia da República.

IV – **Definição de uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza.**

Atores envolvidos: Presidência do Conselho de Ministros e Plataforma de Organizações Sociais.

V – **Assumpção pelo Conselho de Ministros da “pasta” do combate à Pobreza** cujas medidas deverão assumir um carácter transversal implicando todas as áreas de governo.

Atores envolvidos: Presidência do Conselho de Ministros; todos os Ministérios.

VI – Criação de um **Observatório Nacional de combate à Pobreza.**

Atores envolvidos: Presidência do Conselho de Ministros e a Plataforma de Organizações Sociais.

VII – Constituição de uma **Comissão Interministerial com a participação direta da sociedade civil para implementação da Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza**, implicando uma reformulação/adaptação dos Fundos Comunitários disponibilizados para o efeito (2014-2020).

Atores envolvidos: Plataforma de Organizações Sociais; Presidência do Conselho de Ministros; Todos os Ministérios.

VIII – **Adaptação dos compromissos europeus, nomeadamente no âmbito da Estratégia Europa 2020, aos desafios e objetivos da Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza** – monitorização do compromisso de afetação de 20% do Fundo Social Europeu (2014-2020) para o combate à Pobreza.

Atores envolvidos: Presidência do Conselho de Ministros, Plataforma de Organizações Sociais, Entidades gestoras do Fundo Social Europeu e respetivos Programas Operacionais.

IX – Realização de **encontros nacionais anuais de pessoas em situação de pobreza na Assembleia da República.**

Atores envolvidos: Assembleia da República; Plataforma de Organizações Sociais.

X – **Revisão de meio-termo da implementação da Estratégia.**

Atores envolvidos: todos os atores.

XI – **Adoção de alterações/correções.**

Atores envolvidos: Presidência do Conselho de Ministros; Todos os Ministérios

ANEXO I

INDICADORES DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL E NA EUROPA¹³

Sumário Executivo

Este documento reúne a última informação estatística a nível europeu e nacional, centrando-se nas problemáticas essenciais sobre as quais a EAPN Portugal intervém.

Numa fase em que se fala de recuperação económica, os últimos dados nacionais e europeus referentes à pobreza e exclusão social refletem o impacto que a crise económica e as várias medidas de austeridade implementadas após 2008 tiveram nestes fenómenos e nas pessoas que se encontram nestas situações.

Dos dados recolhidos ressalta:

- Em 2013, 24.5% da população europeia (aproximadamente 122.6 milhões de pessoas na UE28) era considerada como estando em risco de pobreza e/ou exclusão social, de acordo com a definição adotada pela Estratégia 2020. O valor registado para Portugal era de 27.5%.
- Em termos de género, são as mulheres que se encontram em maior risco de pobreza e de exclusão social (25.4%).
- Em termos etários e para ambos os sexos, é o grupo com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos (mais de 30%) que se encontra em maior risco de pobreza e de exclusão social. As crianças, com idades até aos 18 anos, constituíam o segundo grupo mais vulnerável à pobreza e à exclusão social, com 27.6%. No que diz respeito às pessoas mais idosas (65 e mais anos), a percentagem tem sido das mais reduzidas, com 18.3%.
- Tendo em conta a composição do agregado familiar verificou-se que, para 2013 e para a UE28, o risco de pobreza e exclusão social para as famílias monoparentais com um ou mais filhos a cargo manteve-se elevado – quase 50%.

¹³ Atualização Abril 2015.

- A situação dos imigrantes também é significativamente grave ao nível da UE. Em 2013, 34.4% das pessoas que viviam num país da UE que não era aquele onde nasceram, estavam em risco de pobreza e de exclusão social.
- Em 2013, 34.8% das pessoas com nível de escolaridade inferior ao secundário encontravam-se em risco de pobreza e de exclusão social (3 vezes mais em risco quando comparadas com outros grupos com nível de escolaridade superior).
- Pobreza Monetária: 16.7% da população da UE ganhava, em 2013, menos de 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente a nível nacional (limiar da pobreza). As famílias monoparentais foram as mais afetadas pela pobreza monetária (32%).
- Privação Material: 9.6% da população na UE28, em 2013, estavam em situação de privação material severa. Para Portugal a percentagem foi de 10.9% em 2013 e em 2014 estima-se uma ligeira descida para 10.6%.
- Baixa intensidade de trabalho: 10.7% das pessoas com idades entre os 0 e os 59 anos viviam em 2013 em agregados com muito baixa intensidade de trabalho.
- In-work poverty: Os homens (9.4%) são mais afetados pelo in-work poverty do que as mulheres (8.5%). A situação é diferente quando estão em causa os trabalhadores jovens com idades entre os 18 e os 24 anos, sendo que neste caso são mais as mulheres (12.5%) do que os homens (10.7%). No conjunto de todos os grupos etários, é junto dos trabalhadores jovens que se encontra a taxa mais elevada de pobreza.
- A taxa de desemprego em fevereiro de 2015 é para a UE28 de 9.8% (23 887 milhões de pessoas) e para a EA19 de 11.3% (18 204 milhões de pessoas). Portugal foi um dos países onde a taxa diminuiu entre fevereiro de 2014 e fevereiro de 2015, de 14.9% para 14.1% respetivamente.
- A taxa de desemprego jovem para a UE28 foi de 21.1% (22.9% em fevereiro de 2014) e 22.9% na EA19 (24.0% em fevereiro de 2014). Para Portugal essa taxa diminuiu entre fevereiro de 2014 e fevereiro de 2015, de 36.1% para 35.0%.
- Segundo o Eurostat as disparidades salariais entre homens e mulheres situaram-se nos 16.4% na União Europeia. Em Portugal foi de 13.0%.
- Estima-se que o impacto do envelhecimento demográfico no seio da UE seja significativo nas próximas décadas. As pessoas com idades entre os 0 e os 14 anos correspondiam a 15.6% da população da UE28 (1 de janeiro de 2013);

as pessoas em idade ativa, ou seja, com idades entre os 15 e os 64 anos, correspondiam a 66.5% da população e as pessoas idosas, com idades de 65 e mais anos, detinham a parcela de 17.9% da população (um aumento de 0.4% comparativamente ao ano anterior).

- O índice de dependência dos idosos está projetado para aumentar de 27.8% para 50.1% na UE (para Portugal estima-se um aumento de 29.8% para 63.9%), o que implica que das 4 pessoas em idade ativa que existem para cada pessoa com mais de 65 anos, passarão a existir 2 pessoas em idade ativa.
- Em 2014 a população da UE alcançou os 507 milhões de pessoas, dos quais 169 milhões (33.3%) eram crianças e jovens (menos de 30 anos). Por sua vez, o número de pessoas idosas (com 65 e mais anos) tem vindo a exceder o número de crianças (menos de 15 anos) em 2004. O crescimento das pessoas idosas tem sido contínuo e o número de crianças tem-se mantido relativamente inalterado, daí em 2014 existirem na UE28 93.9 milhões de pessoas com 65 ou mais anos e 79.1 milhões de crianças.
- No que diz respeito aos dados do INE, em 2013, 19.5% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2013, valor que aumentou 0.8 p.p face ao ano anterior e o mais elevado desde 2004.
- Em 2013, 23% dos agregados familiares com crianças dependentes estavam em risco de pobreza, enquanto esta taxa era de 15.8% para agregados sem crianças dependentes.
- Tendo por base a linha de pobreza ancorada no tempo, a taxa de risco pobreza em Portugal, em 2013, seria de 25.9%, mais 6.4 pp do que a taxa de pobreza verificada através do cálculo normal. Verifica-se um aumento no risco de pobreza junto de todos os grupos etários, sendo que é junto dos mais idosos que se encontra uma maior discrepância entre o risco de pobreza de 2013 (15.1%).
- Em 2013, 20% da população com maior rendimento recebia aproximadamente 6.2 vezes o rendimento dos 20% da população com o rendimento mais baixo. Esta desigualdade é ainda maior quando verificamos que 10% da população mais rica auferem 11.1 vezes o rendimento dos 10% da população mais pobre (10.7 em 2012 e 10.0 em 2011).
- A taxa de desemprego foi de 13,9%, em 2014, um decréscimo de 2.3 p.p. face a 2013 e um aumento de 1.2 pp face a 2011, ano do resgate financeiro a

Portugal. O desemprego continua a abranger uma maior proporção de mulheres (14.3%) do que de homens (13.5%).

- Em Portugal, 19.5% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2013, valor que aumentou 0.8 p.p face ao ano anterior e o mais elevado desde 2004.
- Tendo em conta os grupos etários, verifica-se um aumento desta taxa nos diferentes escalões entre 2012 e 2013. Tanto para as crianças como para os adultos entre os 18 e os 64 anos, a taxa de risco de pobreza de 2013 é a mais elevada dos últimos 10 anos.
- Desde 2007, as crianças apresentam-se como o grupo etário com maior vulnerabilidade à pobreza e desde 2003 que a taxa de risco de pobreza junto das crianças permanece superior a 20%.
- **Os dados provisórios do INE indicam que, em 2014, 27.5% da população residente em Portugal encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social, não sendo previstas alterações face aos valores de 2013.**
- Segundo dados do INE (Rendimento e Condições de Vida), **em 2013, 20% da população com maior rendimento recebia aproximadamente 6.2 vezes o rendimento dos 20% da população com o rendimento mais baixo.**
- Os dados do INE apontam para a existência de 726 mil pessoas em situação de desemprego¹⁴ em 2014, o que representa um decréscimo homólogo de 15.1% (menos 129,2 mil pessoas).
- É junto dos jovens que a taxa de desemprego atinge valores mais elevados. Em 2014, mais de um terço dos jovens entre os 15 e os 24 anos que se encontravam disponíveis para trabalhar estavam em situação de desemprego (34.8%).

Introdução

Os últimos anos foram marcados por vários acontecimentos ao nível nacional e mundial que influenciaram de forma decisiva os principais indicadores de que procuramos dar conta neste documento. A situação de Portugal no contexto europeu devido à dependência da Troika, da qual só muito recentemente nos encontramos afastados, a situação difícil de vários países europeus, nomeadamente dos países

¹⁴ INE; *Destaque – Estatísticas do Emprego*, 4º trimestre de 2014, 4 de fevereiro de 2014; www.ine.pt

do Sul da Europa, onde as taxas de desemprego são muito elevadas e os níveis de endividamento é alarmante; os incidentes gravíssimos que têm ocorrido devido à imigração ilegal e que levam à morte de milhares de pessoas deixam-nos um cenário pouco animador para o futuro. A situação mundial é atualmente de grande incerteza a todos os níveis, sobretudo económico e financeiro.

Uma preocupação que decorre da leitura do documento prende-se com as crianças em Portugal; são de facto mais atingidas pela pobreza e trata-se de um indicador que mantém essa tendência ao longo dos anos. Um país que não consegue suprir as necessidades mais básicas das crianças (sobretudo as que se referem a carências alimentares) é um país que não pode prever o seu futuro e a capacidade de construir uma economia sólida.

Para além dos números relacionados com a pobreza infantil temos também um índice de envelhecimento da população elevadíssimo e com projeções de longo prazo muito pouco animadoras.

No documento ressaltam também os dados sobre o desemprego e sobretudo sobre o desemprego jovem e o desemprego de longa duração. Para além desta realidade, para a qual não se vislumbram políticas que permitam debelar o problema, as características do emprego em Portugal favorecem também a vulnerabilidade social, visto que muitos dos que trabalham não conseguem, ainda assim, sair de uma situação de pobreza. O número de trabalhadores pobres em Portugal é surpreendentemente alto e não se trata de um fenómeno que resulta da crise atual; sempre assim foi. Em Portugal a mão-de-obra é mal paga e o emprego precário predomina e verifica-se um crescimento dos números da emigração.

1. Alguns indicadores inerentes à Pobreza e à Exclusão Social na Europa

Risco de Pobreza e Exclusão Social (Estratégia 2020)

O recente relatório do Eurostat que aponta as tendências de evolução dos indicadores da Estratégia Europa 2020 – *Smarter, Greener, More Inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*¹⁵ – refere a inversão que o indicador do

¹⁵ Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the European 2020 strategy*, European Union, 2015.

número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social tem vindo a sofrer, no sentido ascendente, desde 2009. Este crescimento deve-se, segundo o mesmo documento, ao impacto da crise económica de 2008 e da recessão que se seguiu e que atingiu a maior parte dos Estados-Membros.

O indicador AROPE atingiu o seu valor mais baixo em 2009 com 114 milhões de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social (UE27). Este valor subiu de forma significativa em 2012 para 123 milhões e voltou a reduzir ligeiramente em 2013 para 121.4 milhões (informação para a UE27). Segundo o relatório, estamos perante um intervalo de 24.8 milhões tendo em conta o objetivo 2020.

No que diz respeito à UE28 a situação é ligeiramente mais grave, sendo que em 2010 existiam 118 milhões de pessoas em situação de pobreza e de exclusão social, valor este que aumentou em 2012 para 125 milhões e voltou a diminuir em 2013 para 122.6 milhões. O impacto da crise económica no mercado financeiro e no mercado laboral foi a principal causa para o aumento ocorrido em 2009.

Quadro 1 | Pobreza e Exclusão Social na UE28, UE27 e Portugal (%)

	2010	2011	2012	2013
EU28	23.7	24.3	24.7	24.5
EU27	23.6	24.2	24.7	24.5
Portugal	25.3	24.4	25.3	27.5

Fonte: Eurostat

Em termos de género, são as mulheres que se encontram em maior risco de pobreza e exclusão social (25.4%), por comparação aos homens (23.6%) (informação relativa ao ano 2013). Esta situação não se verifica em Portugal e Espanha onde o risco de pobreza e de exclusão social foi igual para ambos os sexos.

Em termos de grupos etários (e para ambos os sexos), verificou-se que é o grupo com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos (mais de 30%) que se encontram em maior risco de pobreza e de exclusão social. Esta situação tem-se vindo a agravar desde 2009. As crianças, com idades até aos 18 anos, constituíam o segundo grupo mais vulnerável à pobreza e à exclusão social, com 27.6%.

No que diz respeito às pessoas mais idosas (65 e mais anos), a percentagem tem sido das mais reduzidas, com 18.3%. Segundo o Eurostat “as taxas para este grupo têm mostrado um declínio constante ao longo do período de 2010 a 2013.

Como resultado, a diferença de idades aumentou. Isso indica que o peso da crise financeira recaiu de forma mais pesada sobre os grupos que já pertenciam aos grupos mais vulneráveis da sociedade”¹⁶.

Quadro 2 | Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social por grupo etário, 2012 e 2013 (%)

Ano referência	UE-28		EA18		PT	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
< 18	27.9	27.7	25.5	25.2	27.8	31.7
18-64	25.3	25.4	24.2	24.4	25.6	28.5
65 ou +	19.4	18.2	17.5	16.4	22.2	20.3

Fonte: Eurostat (ilc_peps01 / update 12/03/2015)

A composição do agregado familiar tem efeitos significativos em termos de rendimento disponível. O risco de pobreza e exclusão social para as famílias monoparentais com um ou mais filhos a cargo manteve-se significativamente elevado em 2013 – quase 50%. Segundo o Eurostat, “embora este seja um problema sério para este tipo de agregado, as famílias monoparentais correspondem a apenas 4.6% de todos os agregados”. A percentagem mais reduzida, e que também tem demonstrado mais melhorias desde 2005, corresponde aos agregados com 2 adultos onde pelo menos 1 tem 65 ou mais anos. Esta descida verifica-se em todos os Estados-Membros, o que leva a constatar que a ausência de crianças num agregado é fator de redução do risco de pobreza e de exclusão social.

A situação dos imigrantes também é significativamente grave ao nível da UE. Em 2013, 34.4% das pessoas que viviam num país da UE que não era aquele onde nasceram, estavam em risco de pobreza e de exclusão social. Segundo o Eurostat esta situação pode ser explicada pelo facto dos “imigrantes terem sido os que mais sofreram com o aumento do desemprego na UE”.

O nível educacional também tem impacto na maior ou menor vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social. Em 2013, 34.8% das pessoas com nível de escolaridade inferior ao secundário encontravam-se em risco de pobreza e de exclusão social (3 vezes mais em risco quando comparadas com outros grupos com nível de escolaridade superior). No entanto, “ter uma melhor educação

¹⁶ EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2015, p.141.

não protege, necessariamente, as pessoas da crise. Em 21 Estados-Membros, a taxa também subiu em 2013, em comparação com 2008, entre aqueles que possuíam maior nível de escolaridade. Por exemplo, na Grécia aumentou 7.8 pp e no Chipre, 6.4 pp.¹⁷.

O indicador (AROPE – People at-risk-of-poverty or social exclusion rate) é definido como a percentagem de população em, pelo menos, uma das seguintes 3 condições: 1) risco de pobreza, isto é, abaixo do limiar de pobreza; 2) numa situação de privação material severa; 3) vivendo num agregado com uma muito baixa intensidade de trabalho.

Tendo em conta estas três dimensões que compõem o indicador, e fazendo também uma comparação com a situação para Portugal verificamos relativamente a este país uma subida em todas estas dimensões. O Eurostat salienta que o indicador AROPE aumentou na maior parte dos Estados Membros, o que contribuiu para um maior distanciamento da meta estabelecida na Estratégia Europa 2020.

Quadro 3 | Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social por tipologia de riscos, 2012, 2013, 2014 (po)

Ano de referência	2012		2013		2014 (po)
	UE28	PT	UE28	PT	PT
Percentagem do total da população em risco pobreza ou exclusão social (%)	24.8	25.3	24.4	27.5	27.5
Número de Pessoas (1000 pessoas)	123.1	2 667	121.4	2 877	2 877
População em risco de pobreza (%)	16.9	17.9	16.6	18.7	19.5
População em situação de privação material severa (%)	9.9	8.6	9.6	10.9	10.6
População com idade inferior a 60 anos vivendo em agregados com muito baixa intensidade de trabalho (%)	10.4	10.1	10.6	12.2	12.2

Fonte: Eurostat_Newsrelease 38/2015; Eurostat_Database; INE_Rendimento e Condições de Vida 2014

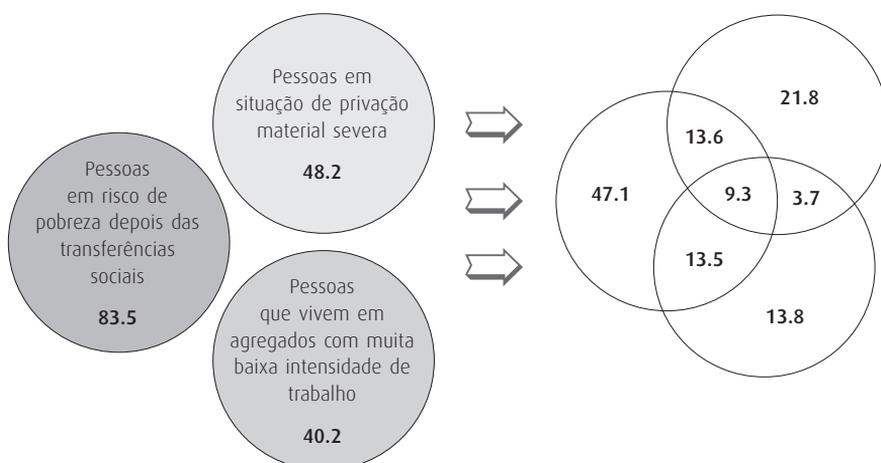
Cerca de 40 milhões de pessoas, ou quase um terço (32.6%) das pessoas em risco de pobreza e de exclusão social, eram afetadas por mais do que uma dimensão da pobreza. Destas destaca-se:

- 13.6 milhões estavam em situação de pobreza monetária e privação material;

¹⁷ EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2015, p.144.

- 3.7 milhões eram duplamente privadas do ponto de vista material e viviam em agregados com muito baixa intensidade de trabalho;
- 13.5 milhões estavam em situação de baixa intensidade de trabalho e pobreza monetária;
- 9.3 milhões de pessoas eram afetadas pelas 3 dimensões que compõem o indicador.

Gráfico 1 | Agregação dos sub-indicadores das “Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social; UE-28, 2013 (estimativa) (milhões de pessoas)¹⁸



Fonte: Eurostat (online data codes: ilc_pees01)

➤ Pobreza monetária

16.7% da população da UE ganhava, em 2013, menos de 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente a nível nacional (limiar da pobreza). O número de pessoas consideradas monetariamente pobres depende do nível a que o limiar da pobreza está estabelecido. O quadro seguinte demonstra esta situação:

¹⁸ EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2015, p. 146.

Quadro 4 | Pessoas em risco de pobreza depois das transferências sociais, por limiar de pobreza, UE-28, 2010 e 2013 (estimativa)

Limiar da pobreza	2010		2013	
	1 000 pessoas	% da população	1 000 pessoas	% da população
40%	28 216	5.7	28 769	5.7
50%	50 115	10.1	51 039	10.2
60%	82 147	16.5	83 462	16.7
70%	120 933	24.3	123 242	24.6

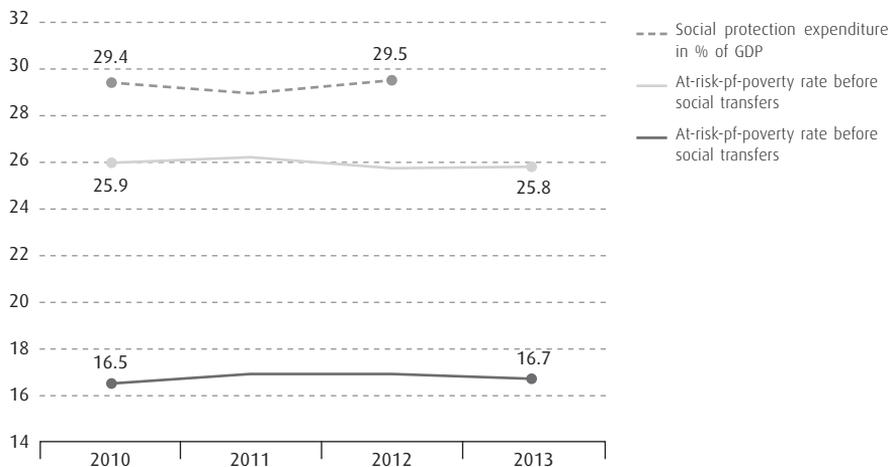
Fonte: Eurostat (online data code: ilc_li02)

As famílias monoparentais foram as mais afetadas pela pobreza monetária (32%). Segundo o Eurostat os agregados com crianças estão mais expostos ao risco de pobreza, porque as crianças geralmente enfrentam um maior risco de viver nesta situação. Os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos são dos grupos em maior risco de pobreza, tendo-se verificado um aumento de 2.7 pp em 2013.

O baixo nível de escolaridade é também um fator de risco para a pobreza monetária (28% em 2013 para o grupo de pessoas com idades entre os 18 e os 64 anos). Isto poderá estar relacionado com o maior nível de desemprego e de pobreza dos trabalhadores (*in-work poverty*) que afetam de forma mais significativa os trabalhadores de baixas qualificações.

Um dos fatores que tem impacto na redução da pobreza prende-se com as transferências sociais. O **sistema de proteção social**, ao garantir, através de diferentes benefícios, o apoio financeiro às pessoas em risco de pobreza, acaba por ter um efeito significativo na redução da mesma (ou pelo menos na redução da gravidade deste fenómeno). A despesa com a proteção social foi em 2010 na ordem dos 29.4% do PIB, desceu ligeiramente em 2011 e voltou a subir em 2012 na ordem dos 29.5% do PIB. O impacto das transferências sociais na taxa de risco de pobreza é também significativo, como se pode ver no gráfico seguinte:

Gráfico 2 | Impacto da despesa com a proteção social na taxa de risco de pobreza, EU28, 2010-13¹⁹



Fonte: Eurostat (online data codes: ilc_li02, ilc_li10, spr_exp_sum)

Em termos de desigualdade na distribuição dos rendimentos, verificou-se que esta se manteve estável entre 2008 e 2013, sendo que os 20% da população mais rica ganhavam 5 vezes mais do que os 20% da população mais pobre.

➤ Privação material severa

48.2 milhões de pessoas da UE viviam em 2013 em condições de privação material severa (o segundo tipo mais comum de pobreza na UE). Segundo o Eurostat em alguns países a proporção de pessoas que vivem em condições de grande vulnerabilidade é muito mais elevada que a proporção de pessoas em risco de pobreza monetária. Desde 2008 que esta percentagem tem vindo a aumentar na maior parte dos países da UE. A taxa diminuiu em 9 países e manteve-se estável em 2 países.

¹⁹ Os dados para 2013 para a taxa de risco de pobreza são estimativas; os dados para a despesa da proteção social são provisões; as pensões estão excluídas das transferências sociais.

Quadro 5 | Privação Material Severa

Ano de referência	2008	2012	2013	2014 (p)
UE28	-	9.9	9.6	-
EA18	5.9	7.7	7.5	-
PT	9.7	8.6	10.9	10.6

Fonte: Eurostat (online data code: t2020_53)

Em termos de idades e género, são as mulheres e as pessoas com idades entre os 18 e os 64 anos os mais afetados por este problema. As famílias monoparentais, as pessoas com baixa escolarização e os imigrantes são também os grupos mais vulneráveis à privação material.

Em 2013, 40% da população europeia referia que o seu agregado não era capaz de fazer face a despesas inesperadas; 12% declararam que tinham dificuldades a este nível.

➤ Baixa Intensidade do Trabalho

40.2 milhões de pessoas (10.7%) com idades entre os 0 e os 59 anos viviam em 2013 em agregados com muito baixa intensidade de trabalho. Este indicador tem sofrido oscilações ao longo destes anos: depois de ter subido entre 2005 e 2006, desceu entre 2006 e 2008, ficou estável por um ano e depois voltou a subir em virtude do aumento do desemprego que caracterizou o período de crise que se viveu após 2008.

Quadro 6 | Pessoas a viverem em agregados com muito baixa intensidade de trabalho (%)

Ano de referência	2008	2012	2013
EU28	-	10.5	10.8
EA18	9.2	10.6	11.1
PT	6.3	10.1	12.2

Fonte: Eurostat (online data code: t2020_51)

Segundo o Eurostat, em 2013, uma em cada 3 pessoas (33%) que se encontravam no quintil de rendimento mais baixo da UE viviam em agregados com muito baixa intensidade de trabalho. Este cenário agrava-se para uma em cada duas no caso das pessoas solteiras (56.5%) e para quase uma em cada duas para as famílias monoparentais (47.2%) com o quintil mais baixo de rendimento.

A educação constitui-se como uma importante alavanca para tirar as pessoas da pobreza. Neste sentido, as pessoas com baixos níveis de escolaridade têm uma maior dificuldade em conseguir trabalho. Em 2013, 21.5% das pessoas que se encontravam nesta situação viviam em agregados com muito baixa intensidade de trabalho. Os imigrantes, e, em particular as mulheres (com idades entre os 25 e os 59 anos), também encontram sérias dificuldades em encontrar emprego: 17.9% de imigrantes, mulheres, viviam em agregados com muito baixa intensidade de trabalho.

O desemprego e a inatividade são, segundo o Eurostat, os principais fatores da pobreza monetária e da privação material. Em 2013, praticamente uma em cada duas das pessoas desempregadas estavam em risco de pobreza depois das transferências sociais (46.5% em 2013). No mesmo sentido, 26.8% das pessoas economicamente inativas estavam em risco de pobreza. A situação agrava-se nos casos dos desempregados de longa duração, uma vez que a possibilidade de encontrarem um emprego está muito mais dificultada. Em 2013, 5.1% da população ativa estavam desempregadas há mais de 1 ano, sendo que mais de metade deste grupo (cerca de 57%) estava desempregada há mais de 2 anos. As diferenças de género a este nível têm-se vindo a esbater nestes últimos anos.

No caso da situação de pobreza das pessoas empregadas (in-work poverty) verificou-se que são as famílias monoparentais que se encontram em maior risco de pobreza (1 em cada 5), logo seguidas das pessoas que trabalham em part-time. Os homens (9.4%) são mais afetados pelo in-work poverty do que as mulheres (8.5%). A situação é diferente quando estão em causa os trabalhadores jovens com idades entre os 18 e os 24 anos, sendo que neste caso são mais as mulheres (12.5%) do que os homens (10.7%). No conjunto de todos os grupos etários, é junto dos trabalhadores jovens que se encontra a taxa mais elevada de pobreza.

Emprego e Desemprego

O Relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o emprego no mundo²⁰ alerta para a contínua deterioração do emprego do ponto de vista global. Em 2014 existiam mais de 201 milhões de pessoas desempregadas no mundo, mais 31 milhões do que no início da crise. Em termos de previsões o relatório

²⁰ International Labour Organization, *World Employment Social Outlook*, Genebra, ILO, 2015.

refere que é esperado um crescimento do desemprego em 2015 na ordem das 3 milhões de pessoas e mais 8 milhões nos 4 anos seguintes. No que diz respeito aos grupos mais afetados pelo desemprego estão as mulheres, jovens. Em 2014, cerca de 74 milhões de jovens (com idades entre os 15 e os 24 anos) estavam à procura de trabalho. A taxa de desemprego jovem é praticamente 3 vezes mais alta que a taxa de desemprego das pessoas adultas. Outra referência prende-se com a incidência do emprego precário e no facto deste se manter constante em cerca de 45% do total do emprego nos próximos 2 anos. Uma tendência que contrasta com o decréscimo do trabalho precário verificado no período pré-crise. O número de trabalhadores em empregos precários aumentou cerca de 27 milhões desde 2012, e neste momento mantem-se nos 1.44 biliões. Segundo o mesmo relatório, o progresso na redução da pobreza no trabalho abrandou e, no final desta década, espera-se que um em cada 14 trabalhadores esteja a viver numa situação de pobreza extrema.

O relatório destaca que a persistência de precárias condições económicas e laborais provocou em diferentes países um agravamento da situação de desemprego. No segundo trimestre de 2014, o desemprego de longa duração na UE27 chegava aos 50%. As maiores percentagens verificaram-se na Grécia (74.4%), em Itália (62.7%) e em Portugal (62.4%). O desemprego de longa duração tem sérias consequências. A OIT refere que, por um lado, com o aumento das situações de desemprego de longa duração, há uma tendência para a erosão das competências e capacidades das pessoas, um agravamento da situação de exclusão social, o que, no conjunto contribuiu para uma maior dificuldade de integração no mercado de trabalho destas pessoas. Por outro lado, com a maior permanência das pessoas em situação de desemprego de longa duração (a duração média tem vindo a aumentar em muitos países), estas deixam de ser abrangidas por qualquer apoio económico ou proteção social, o que contribui para o aumento da pobreza e da vulnerabilidade. A situação de pobreza entre as pessoas desempregadas tem-se revelado bastante dramática:

Quadro 7 | Desemprego de longa duração e indicadores sociais na UE27 (%)²¹

	2008	Últimos dados
Desemprego de longa duração	38.5	50.0
População em risco de pobreza	16.6	16.6
Desempregados em risco de pobreza	44.8	46.6
Pessoas em risco de pobreza e de exclusão social	23.8	24.4

Fonte: Departamento de Investigação da OIT com base em dados do Eurostat

No que diz respeito aos dados mais recentes para a Europa, o Eurostat²² aponta uma taxa de desemprego em fevereiro de 2015 e para a UE28 de 9.8% (23 887 milhões de pessoas) e para a EA19 de 11.3% (18 204 milhões de pessoas). As taxas de desemprego para a UE28 e para a EA19 diminuíram quando comparadas com o período homólogo (fevereiro de 2014), sendo respetivamente, 10.5% e 11.8%. Esta descida verificou-se também relativamente a janeiro de 2015.

De entre os Estados-Membros as mais baixas taxas de desemprego registaram-se, em fevereiro de 2015, na Alemanha (4.8%) e Áustria (5.3%), e as mais elevadas na Grécia (26.0% em dezembro de 2014) e na Espanha (23.2%). No período de um ano, a taxa de desemprego em fevereiro de 2015 diminuiu em 22 Estados Membros e aumentou em 6. Portugal foi um dos países onde a taxa diminuiu entre fevereiro de 2014 e fevereiro de 2015, de 14.9% para 14.1% respetivamente.

No que diz respeito ao desemprego jovem, em fevereiro de 2015, 4 850 milhões de jovens (com idades inferiores a 25 anos) estavam desempregados na UE28 (3 245 milhões na zona euro). A taxa de desemprego jovem para a UE28 foi de 21.1% (22.9% em fevereiro de 2014) e 22.9% na EA19 (24.0% em fevereiro de 2014). Para Portugal essa taxa diminuiu entre fevereiro de 2014 e fevereiro de 2015, de 36.1% para 35.0%.

Segundo o Eurostat a taxa de desemprego dos jovens é geralmente mais elevada do que a taxa de desemprego para todas as idades. A crise económica parece ter atingido mais os jovens do que as outras faixas etárias.

²¹ “Nota: os números aqui presentes referem-se à UE27 uma vez que alguns dados restringem-se a 2013. Todos os números do emprego referem-se à população com 15 ou mais anos. O desemprego de longa duração diz respeito aos desempregados há mais de um ano, tendo por base o total dos desempregados. Os números para o desemprego de longa duração referem-se ao Q2 2008 e ao Q2 2014. Os últimos números da pobreza são de 2013”. In International Labour Organization, *World Employment Social Outlook*, Genebra, ILO, 2015, p.36.

²² *Euro area unemployment rate at 11.3%*, Newsrelease 57/2015 de 31 de Março de 2015.

No que diz respeito ao Emprego²³, verificou-se que o número de pessoas empregadas aumentou 0.1% na EA18²⁴ e 0.2% na UE28 no 4º trimestre de 2014 e por comparação com o trimestre anterior. Quando comparado com o trimestre homólogo, o emprego aumentou 0.9% na EA e 1.0% na UE28.

Tendo em conta os países para os quais existem dados disponíveis verificou-se, em comparação com o trimestre anterior, que a Espanha e Lituânia (ambos +0.7%), Irlanda e Eslováquia (ambos +0.6%) tiveram as maiores subidas e Portugal (-1.4%), Chipre (-0.6%), Polónia (-0.3%), Itália (-0.2%) e Malta (-0.1%) registaram as maiores descidas.

Segundo o relatório da Comissão Europeia – EU Employment and Social Situation²⁵ – o emprego na UE continua a melhorar moderadamente, mas de forma consistente, embora com diferenças significativas entre os Estados-Membros. Estas melhorias verificaram-se em quase todos os sectores económicos e o aumento foi mais visível entre os contratos a tempo inteiro e permanentes, do que nos contratos temporários e em part-time (em termos absolutos). No terceiro trimestre de 2014, o número de trabalhadores a tempo inteiro aumentou cerca de 1.3 milhões ou 0.8%. Por sua vez o número de trabalhadores em part-time aumentou cerca de 280 000 ou 0.7%. O número de pessoas a trabalhar a tempo inteiro manteve-se nos 5.1%, marcadamente inferior ao verificado em 2008, enquanto que o emprego em part-time cresceu continuamente desde 2008 cerca de 8.8%.

As melhorias no emprego verificam-se em todos os grupos populacionais e também para as mulheres e os homens, no entanto, apesar dos resultados positivos, especialmente entre as mulheres, as disparidades em termos de género mantêm-se significativas na ordem dos 10 pp (76% vs 64%). A procura de trabalho melhorou, mas manteve-se baixa na UE. O aumento da produtividade manteve-se fraco no quarto trimestre de 2014 com um crescimento de 0.3% num ano (até ao 4º trimestre de 2014).

Um aspeto relevante a considerar prende-se com o rendimento e situação financeira dos agregados. Em média, o crescimento do rendimento bruto disponível manteve-se, em termos reais, no terceiro trimestre de 2014, e com um ritmo

²³ *Employment up by 0.1% in euro area and by 0.2% in EU28*, Newsrelease 45/2015 de 17 de Março 2015.

²⁴ Países que compõem a Euro Area – os países que adotaram o euro como moeda corrente.

²⁵ European Union, *EU Employment and Social Situation*, Quarterly Review, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, Março de 2015.

mais acelerado: uma taxa de crescimento anual de 1.3%, acima de 0.7% e 1.0% observados no ano do primeiro e segundo trimestre, respetivamente. O crescimento no rendimento dos agregados é reforçado pelo rendimento obtido através do trabalho e pelo apoio dos benefícios sociais.

As **dificuldades financeiras (financial distress)**²⁶ das famílias permanecem inalteradas na UE no quarto trimestre de 2014, abaixo do pico observado no final de 2013. As dificuldades financeiras afetam cerca de 15% da população. As mais altas taxas observadas nos últimos anos têm sido praticamente impulsionadas pela crescente dependência de poupanças, especialmente desde meados de 2010. As dificuldades financeiras para os agregados de baixos rendimentos aumentaram, novamente, no quarto trimestre de 2014, depois de terem diminuído desde o final de 2013. No geral, cerca de 10% dos adultos em agregados com baixos rendimentos contraíram uma dívida e 16% recorrem às poupanças para cobrir despesas correntes. Por comparação, para o total da população, as percentagens são 5% e 11%, respetivamente.

Disparidades salariais entre homens e mulheres

Segundo o Eurostat²⁷ as disparidades salariais²⁸ entre homens e mulheres situaram-se nos 16.4% na União Europeia. Oscila entre os menos 5% na Eslovénia para mais de 20% na Estónia, Áustria, República Checa e Alemanha. Em Portugal foi de 13.0%.

As diferenças entre homens e mulheres no mercado de trabalho devem-se, não só, às diferenças salariais, mas também ao tipo de ocupação que detêm. As mulheres representam 46% das pessoas empregadas, mas estão sub-representadas entre os cargos de gerência (só um terço dos gerentes pertenciam ao sexo feminino em 2013 e na UE), mas estão sobre representadas entre os trabalhadores dos sectores administrativos, bem como entre os serviços e vendedores (contabilizam cerca de 2/3 das pessoas empregadas nestas ocupações).

²⁶ A necessidade de planear poupanças ou lidar com uma dívida para cobrir despesas correntes.

²⁷ *Women earned on average 16% less than men in 2013 in the EU*, Newsrelease 41/2015, 5 Março 2015.

²⁸ "A disparidade salarial entre homens e mulheres representa a diferença entre a remuneração média bruta por hora dos trabalhadores do sexo masculino e do sexo feminino como uma percentagem média da remuneração média bruta por hora dos trabalhadores do sexo masculino".

Relativamente ao tipo de emprego assumido, as diferenças também são significativas, sendo que em 2013, uma mulher empregada em três (31.8%) trabalhava em part-time, por comparação a um homem (menos do que um) em 10 (8.1%).

No seguinte quadro são visíveis os países onde se verificaram as maiores subidas e as maiores descidas entre 2008 e 2013 relativamente às disparidades salariais entre homens e mulheres. Portugal foi o país onde se verificou o maior aumento das disparidades no período em análise.

Quadro 8 | Disparidades salariais entre homens e mulheres (%)

	Total		Evolução 2013/2008 (em pontos percentuais)
	2008	2013	
UE	17.3	16.4	-0.9 pp
Lituânia	21.6	13.3	-8.3 pp
Polónia	11.4	6.4	-5.0 pp
República Checa	26.2	22.1	-4.1 pp
Malta	9.2	5.1	-4.1 pp
Chipre	19.5	15.8	-3.7 pp
Portugal	9.2	13.0	+3.8 pp
Espanha	16.1	19.3	+3.2 pp
Letónia	11.8	14.4	+2.6 pp
Itália	4.9	7.3	+2.4 pp
Estónia	27.6	29.9	+2.3 pp

Fonte: Eurostat; os dados agregados da UE incluem para 2008 a UE27 (sem a Croácia) e a UE28 para 2013

Tendências Demográficas

O Eurostat²⁹ reitera que o impacto do envelhecimento demográfico no seio da UE será significativo nas próximas décadas. As baixas taxas de natalidade e o aumento da esperança ao longo da vida mudarão a estrutura da pirâmide de idades da UE28. As pessoas com idades entre os 0 e os 14 anos correspondiam a 15.6% da população da UE28 (1 de janeiro de 2013); as pessoas em idade ativa, ou seja, com idades entre os 15 e os 64 anos, correspondiam a 66.5% da população e as pessoas idosas, com idades de 65 e mais anos, detinham a

²⁹ Eurostat, *Key figures on Europe_2014 edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

parcela de 17.9% da população (um aumento de 0.4% comparativamente ao ano anterior).

Em termos de projeções³⁰, espera-se que até 2060 ocorra um aumento da população e um envelhecimento da mesma. Estima-se que a população da UE aumente cerca de 4% (de 507 milhões em 2013 até 2050), quando atingirá um pico (em 526 milhões) e depois iniciará uma lenta diminuição (para 523 milhões em 2060). A proporção das pessoas com idades entre os 0 e os 14 anos está projetada para permanecer moderadamente constante em 2060 na UE28 e na EA (cerca de 15%), enquanto que aqueles com idades entre os 15 e os 64 anos serão uma percentagem mais pequena, diminuindo de 66% para 57%. A proporção das pessoas com 65 ou mais anos será maior (irá aumentar de 18% para 28% da população) e as pessoas com 80 e mais anos (espera-se que aumente de 5% para 12%) serão, em 2060, tão numerosos como as pessoas mais jovens.

O índice de dependência dos idosos está projetado para aumentar de 27.8% para 50.1% na UE (para Portugal estima-se um aumento de 29.8% para 63.9%), o que implica que das 4 pessoas em idade ativa que existem para cada pessoa com mais de 65 anos, passarão a existir 2 pessoas em idade ativa. Na UE estima-se que a esperança de vida à nascença aumente, para os homens, de 7.2 anos no período da projeção (77.6 anos em 2013 para 84.7 anos em 2060); para as mulheres estima-se um crescimento de 6.0 anos (de 83.1 anos em 2013 para 89.1 anos em 2060).

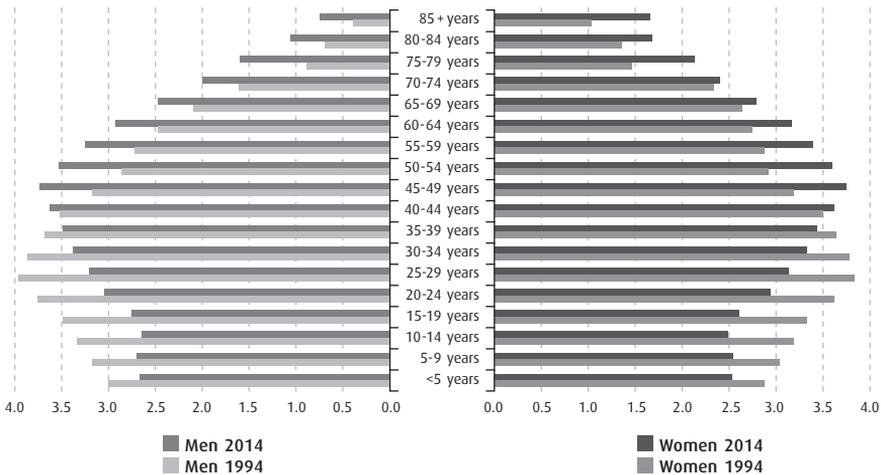
No que diz respeito à população mais jovem, o Eurostat³¹ apresentou recentemente o relatório *Being Young in Europe*, que alerta para a diminuição contínua da população mais jovem. Em 2014 a população da UE alcançou os 507 milhões de pessoas, dos quais 169 milhões (33.3%) eram crianças e jovens (menos de 30 anos). Por sua vez, o número de pessoas idosas (com 65 e mais anos) tem vindo a exceder o número de crianças (menos de 15 anos) em 2004. Na UE27 em 1994 existiam 88.6 milhões de crianças e 68.9 milhões de pessoas idosas. Em 2003 o hiato entre ambos os grupos tornou-se menor, com 81.5 milhões de crianças e 79.6 milhões de pessoas idosas. Em 2004, e pela primeira vez, existiam tantas pessoas idosas como crianças (80.7 milhões na UE28). O crescimento das pessoas

³⁰ European Commission, *The 2015 Ageing Report. Underlying assumptions and projection methodologies*, Brussels, EC_DG ECOFIN, 2014.

³¹ Eurostat, *Being Young in Europe Today*, Luxembourg, Publications Office of the Europe Union, 2015

idosas tem sido contínuo e o número de crianças tem-se mantido relativamente inalterado, daí em 2014 existirem na UE28 93.9 milhões de pessoas com 65 ou mais anos e 79.1 milhões de crianças.

Gráfico 3 | Estrutura da população por grupos de 5 anos e por sexo, em 2013, EU28 (*)
(% do total da população)



Fonte: Eurostat (online data code: demo_pjangroup)

(*) Os dados referem-se a 1 de janeiro de cada ano de referência. 1993: UE27 em vez de UE28

Em termos de agregados, são as famílias com uma única pessoa e os casais sem filhos que constituem a maioria dos agregados na UE.

Relativamente ao acesso ao mercado de trabalho tem-se verificado nos últimos anos uma maior dificuldade dos jovens a encontrar um emprego após saírem do sistema de ensino. O desemprego jovem tem sido um dos grandes problemas em alguns dos Estados-Membros, em particular nos que foram mais atingidos pela crise financeira.

Em termos de condições de vida, embora quase todas as crianças da UE cresçam em condições favoráveis, 3 em cada 10 estavam em risco de pobreza e de exclusão social em 2013. No conjunto das diferentes formas de pobreza e de exclusão, a pobreza monetária era a mais presente entre as crianças. Situação que se foi agravando com a crise económica. A educação dos pais é um importante fator no risco de pobreza das crianças, ou seja, quanto maior o nível de escolaridade dos

país, menor o risco de exposição às situações de pobreza. No mesmo sentido, 1 em cada 10 agregados com crianças a cargo estavam em situação de pobreza no trabalho (10.6% em 2013).

2. Alguns indicadores inerentes à pobreza e à exclusão social em Portugal

Sendo o fenómeno da Pobreza e da Exclusão Social multifacetado, torna-se necessário considerar uma pluralidade de indicadores que, devido ao seu carácter inter-relacional, influenciam, de forma direta ou indireta, o problema em análise. De forma a dar a conhecer, em traços gerais, a realidade do nosso país a esse nível, apresentamos de seguida os valores estatísticos, mais recentes, referentes aos indicadores inerentes à pobreza e à exclusão social em Portugal.

Taxa de Risco de Pobreza³²

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) realizado anualmente junto das famílias residentes em Portugal indica que 19.5% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2013, valor que aumentou 0.8 p.p face ao ano anterior e o mais elevado desde 2004. Refira-se também que a taxa de risco de pobreza aumentou 1.6 p.p. desde o início do programa de assistência financeira da União Europeia e do FMI a Portugal em 2011.

É importante referir que a taxa de risco de pobreza tem como base o rendimento mediano por adulto equivalente³³, permitindo assim que o risco de pobreza seja medido tendo em conta os rendimentos da população de um país num determinado momento. Registou-se um aumento nominal de 0.6% entre 2012 e 2013. Consequentemente o limiar, ou linha de pobreza relativa aumentou de 4 906 euros para 4 937 euros (de 409 euros mensais passou para 411 euros mensais).

³² Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2013 (dados provisórios), INE, Março de 2014; www.ine.pt

³³ Segundo o INE, “O rendimento por adulto equivalente é obtido dividindo o rendimento líquido de cada família pela sua dimensão em número de adultos equivalentes e o seu valor atribuído a cada membro da família”.

Quadro 9 | Limiar de Risco de Pobreza (2004-2013) (INE)

Ano de referência do rendimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Limiar de risco de pobreza - anual (€)	4149	4317	4386	4544	4886	4969	5207	5046	4994	4906	4937

Fonte: INE

Desde 2003 os dados indicam uma tendência de maior vulnerabilidade à pobreza das mulheres. A este nível, 2012 foi um ano excepcional com uma taxa de risco de pobreza superior junto dos homens. Em 2013, verifica-se novamente a maior vulnerabilidade das mulheres às situações de pobreza, no entanto a diferença é apenas de 0.1 p.p. Desde 2011, a taxa de risco de pobreza aumentou 1.8 pp para as mulheres e 1.4 pp para os homens.

Tendo em conta os grupos etários, verifica-se um aumento desta taxa nos diferentes escalões entre 2012 e 2013. Tanto para as crianças como para os adultos entre os 18 e os 64 anos, a taxa de risco de pobreza de 2013 é a mais elevada dos últimos 10 anos. No caso dos idosos, pelo contrário, verificou-se uma diminuição gradual da taxa de risco de pobreza desde 2003, uma tendência que, no entanto foi contrariada no último ano com um aumento de 0.5 pp.

Desde 2007, as crianças apresentam-se como o grupo etário com maior vulnerabilidade à pobreza e desde 2003 que a taxa de risco de pobreza junto das crianças permanece superior a 20%. Por outro lado, foi junto deste grupo que se verificou um maior crescimento homólogo desta taxa (1.2 p.p para as crianças; 0.7 p.p para o grupo entre os 18 e 64 anos; 0.5 pp para mais de 64 anos) e maior crescimento desde 2011 (3.9 p.p para as crianças; 2.9 pp para o grupo entre os 18 e 64 ano; -2.3 pp para os idosos).

Quadro 10 | Taxa de Risco de Pobreza segundo o sexo e o grupo etário, 2003-2013 (INE) (%)

Ano de referência do rendimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taxa de risco de Pobreza	20.4	19.4	18.5	18.1	18.5	17.9	17.9	18.0	17.9	18.7	19.5
Taxa de risco de Pobreza (Homens)	19.2	18.7	17.7	17.2	17.9	17.3	17.3	17.6	17.5	18.8	18.9

Ano de referência do rendimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taxa de risco de Pobreza (Mulheres)	21.6	20.1	19.1	19.0	19.1	18.4	18.4	18.4	18.2	18.7	20.0
Taxa de risco de Pobreza (< ou =17 anos)	24.6	23.7	20.8	20.9	22.8	22.9	22.4	22.4	21.7	24.4	25.6
Taxa de risco de Pobreza (18 – 64 anos)	17.0	15.9	15.7	15.2	16.3	15.8	15.7	16.2	16.9	18.4	19.1
Taxa de risco de Pobreza (>65 anos)	28.9	27.6	26.1	25.5	22.3	20.1	21.0	20.0	17.4	14.6	15.1

Fonte: EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida

Com exceção dos anos de 2005 e 2006, ao longo da última década a taxa de risco de pobreza tem-se mantido mais elevada junto dos agregados familiares com crianças dependentes, comparativamente aos agregados sem crianças dependentes. Refira-se que o INE considera como crianças dependentes todos os indivíduos com menos de 18 anos, assim como as pessoas entre os 18 e os 24 anos economicamente dependentes. Em 2013, 23% dos agregados familiares com crianças dependentes estavam em risco de pobreza, enquanto esta taxa era de 15.8% para agregados sem crianças dependentes. Desde 2009 que a diferença entre a vulnerabilidade à pobreza dos agregados sem filhos e dos agregados com filhos tem vindo continuamente a aumentar. Em 2009 a taxa de pobreza dos agregados com filhos era 2.6 pp superior à dos agregados sem filhos. Em 2013, a diferença é de 7.2 pp.

Dentro dos agregados familiares com crianças dependentes são as famílias monoparentais (um adulto com pelo menos uma criança) e as famílias numerosas (dois adultos com três ou mais crianças) as que apresentam taxas mais elevadas de risco de pobreza (38.4% em ambos os agregados). Refira-se ainda que durante o período homólogo houve uma diminuição da taxa de risco de pobreza entre os agregados constituídos por dois adultos com crianças dependentes, mas verificou-se um forte aumento junto das famílias monoparentais (5.3 pp) e dos “outros agregados com crianças dependentes” (5 pp). Este último agregado familiar – que inclui por exemplo os agregados com três ou mais adultos com crianças dependentes – enfrenta igualmente um elevado risco de pobreza (28.8%).

Quadro 11 | Taxa de Risco de Pobreza segundo composição do agregado familiar (EU-SILC2004 – EU-SILC2014) (%)

Ano de referência do rendimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Po)
Total sem crianças dependentes	20.0	18.5	18.9	18.7	16.1	15.4	16.5	15.8	15.2	15.0	15.8
1 Adulto sem crianças	35.2	37.1	34.9	33.0	31.0	28.0	30.1	27.5	24.2	21.9	23.1
1 adulto com menos de 65 anos, sem crianças	25.7	28.0	26.3	27.3	25.0	20.1	22.2	23.2	20.7	22.3	23.8
1 adulto com 65 + anos, sem crianças	41.0	42.2	39.8	36.6	34.5	32.7	34.9	30.1	26.6	21.6	22.5
2 Adultos ambos c/ menos de 65 anos, sem crianças	16.2	15.2	18.3	17.6	16.5	16.4	16.6	16.2	16.6	17.0	17.4
2 Adultos, pelo menos 1 c/ 65 + anos, sem crianças	30.0	28.1	25.8	26.4	21.7	18.7	20.3	19.5	16.5	13.4	13.1
Outros agregados, sem crianças	11.5	8.7	9.5	9.3	7.4	8.7	9.1	9.1	10.1	12.0	13.1
Total, com crianças dependentes	20.6	20.0	18.1	17.7	20.4	19.9	19.1	20.1	20.4	22.2	23
1 Adulto c/ pelo menos 1 criança	34.8	31.5	41.2	33.6	38.9	37.0	37.0	27.9	30.5	33.1	38.4
2 Adultos com 1 criança	12.8	14.7	12.1	12.2	16.7	13.4	12.6	15.6	16.2	16.0	15.4
2 Adultos com 2 crianças	24.0	23.9	18.6	17.0	20.6	19.4	17.1	19.8	17.0	19.9	18
2 Adultos com 3 + crianças	41.0	42.0	37.8	43.3	31.9	36.1	33.2	34.5	41.2	40.4	38.4
Outros agregados, com crianças	17.5	14.9	15.8	16.3	18.0	20.1	20.7	19.5	22.3	23.8	28.8

Fonte: EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida

Po – Valor Provisório

Em 2013, em Portugal, 10.7% dos trabalhadores encontravam-se em situação de vulnerabilidade à pobreza. Ao longo da última década esta taxa sofreu várias oscilações tendo atingido o seu valor mais elevado em 2007 (11.8%) e o valor mais baixo em 2006 e 2009 (9.7%). No entanto, desde 2011, ano de entrada

da tripla em Portugal, o risco de pobreza junto da população com emprego aumentou 0.8 pp.

Apesar da percentagem elevada de trabalhadores pobres, é junto da população sem emprego que a vulnerabilidade à pobreza é maior (24.7%). É importante sublinhar que, em 2013, 40.5% dos desempregados e 32.4% dos “outros inativos” estavam em risco de pobreza. Desde 2011 a taxa de risco de pobreza aumentou 2.1 pp para os desempregados e 3.2 pp para os outros inativos.

Relativamente à população reformada, apesar de existir um ligeiro aumento no período homólogo (0.1 pp), verifica-se um decréscimo constante da taxa de risco de pobreza desde 2006. Entre 2011 e 2013, o risco de pobreza para este grupo diminuiu 3 pp.

Quadro 12 | Taxa de Risco de Pobreza segundo a condição perante o trabalho (EU-SILC2004 – EU-SILC2014) (%)

Ano de referência	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (PO)
Total com emprego	12.4	11.9	11.2	9.7	11.8	10.3	9.7	10.3	9.9	10.5	10.7
Total sem emprego	27.8	26.6	26.3	26.9	24.8	24.4	24.5	24.3	24.1	23.8	24.7
Desempregado	32.0	28.4	31.1	32.2	34.6	37.0	36.4	36.0	38.4	40.3	40.5
Reformado	25.8	25.1	22.9	23.1	20.1	17.4	18.5	17.9	15.9	12.8	12.9
Outros inativos	29.0	27.9	29.0	30.2	28.3	29.9	28.0	28.4	29.2	29.6	32.4

Fonte: EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida

Po – Valor Provisório

Nota: nos indicadores relativos à condição perante o trabalho foi considerada o total da população com 18 e mais anos.

> Linha de Pobreza ancorada no Tempo

Em 2013, o INE procedeu pela primeira vez ao cálculo da linha de pobreza ancorada no tempo (2009), tendo por base a variação do índice de preços no consumidor. De facto, a taxa de risco de pobreza tem como base um conceito de pobreza relativa onde o cálculo do limiar de pobreza é influenciado pelas variações do rendimento médio da população. Com este indicador, procura-se conhecer a taxa de pobreza da população no momento da recolha de novos dados tendo em conta o limiar de pobreza de determinado ano (2009). Assim, se o rendimento médio da população tivesse permanecido relativamente estável entre 2009 e 2013, e tendo em conta a variação do índice de preços no consumidor, o limiar

de pobreza em 2013 seria de 5639€, mais 702€ do que o limiar calculado com base no rendimento médio efetivo da população em 2013.

Tendo por base a linha de pobreza ancorada no tempo, a taxa de risco pobreza em Portugal, em 2013, seria de 25.9%, mais 6.4 pp do que a taxa de pobreza verificada através do cálculo normal. Verifica-se um aumento no risco de pobreza junto de todos os grupos etários, sendo que é junto dos mais idosos que se encontra uma maior discrepância entre o risco de pobreza de 2013 (15.1%) e esta vulnerabilidade calculada com base nos valores de 2009 (25.5%). Sublinhe-se ainda que, ao contrário da taxa de pobreza de 2013, onde se verifica uma gradual diminuição da vulnerabilidade junto dos idosos, analisando o limiar de pobreza ancorado no tempo, verifica-se que, com exceção de 2011, a situação da população mais idosa tem vindo a degradar-se desde 2009, altura em que 21% das pessoas com 65 anos ou mais estavam em risco de pobreza.

Fazendo apenas a análise da taxa de risco de pobreza com base no limiar ancorado no tempo, continuam a ser as crianças que apresentam maior vulnerabilidade (31.1%). Refira-se ainda que o aumento desta taxa tem sido gradual desde 2009 quando 22.4% das crianças estavam em situação de pobreza.

Quadro 13 | Linha de pobreza ancorada em 2009 e taxa de risco de pobreza (%), Portugal, EU-SILC 2010-2014

Ano de referência	un.	2009	2010	2011	2012	2013 (Po)
Linha de Pobreza a preços de 2009	€	5 207	5 280	5 473	5624	5639
Taxa de risco de Pobreza (total)	%	17.9	19.6	21.3	24.7	25.9
0 - 17 anos	%	22.4	23.9	26.1	30.9	31.1
18-64 anos	%	15.7	17.7	20.3	23.7	24.6
65 + anos	%	21.0	21.6	19.8	22.4	25.5

Fonte: EU-SILC. Inquérito às Condições de Vida

Po - Valor Provisório

Intensidade da Pobreza³⁴

A Taxa de Intensidade da Pobreza mede a diferença entre o valor do limiar de pobreza e o rendimento monetário mediano dos indivíduos em risco de pobreza. Quando se verifica o aumento da Taxa de Intensidade da Pobreza significa um agravamento da falta de recursos dos indivíduos em risco de pobreza.

Os resultados provisórios do INE indicam para 2013 um novo agravamento da intensidade da pobreza (30.3%), mais 2.9 pp face a 2012 e mais 6.2 pp face a 2011, altura do início do plano de resgate em Portugal. Esta taxa é superior junto da população masculina (31.2%).

Quadro 14 | Taxa de Intensidade da Pobreza, segundo sexo (EU-SILC2007 – EU-SILC2014) (%)

Ano de referência dos dados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Po)
Total	24.3	23.2	23.6	22.7	23.2	24.1	27.4	30.3
Homens	24.3	22.5	24.9	23.1	23.4	25.3	28.4	31.2
Mulheres	24.2	23.6	23.0	22.6	23.0	23.2	27.0	29.3

Fonte: EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida

Po – Valor Provisório;

Desigualdade na distribuição do rendimento³⁵

Segundo dados do INE (Rendimento e Condições de Vida), em 2013, 20% da população com maior rendimento recebia aproximadamente 6.2 vezes o rendimento dos 20% da população com o rendimento mais baixo. Esta desigualdade é ainda maior quando verificamos que 10% da população mais rica auferem 11.1 vezes o rendimento dos 10% da população mais pobre (10.7 em 2012 e 10.0 em 2011).

Temos vindo a assistir nestes últimos anos a um aumento das desigualdades. Efetivamente, quer o indicador S80/S20, quer o S90/S10 apontam para um aumento gradual e constante das desigualdades desde 2009. No caso do coeficiente de Gini, verifica-se igualmente uma tendência de agravamento das desigualdades, apesar de em 2012 ter existido uma pequena redução dos valores.

³⁴ Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2013 (dados provisórios), INE, Março de 2014; www.ine.pt

³⁵ Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2013 (dados provisórios), INE, Março de 2014; www.ine.pt

Quadro 15 | Indicadores de Desigualdade do Rendimento (EU-SILC2007 – EU-SILC2014)

Ano de referência de dados	Un.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Po)
Coefficiente de Gini ³⁶	%	37.8	38.1	37.7	36.8	35.8	35.4	33.7	34.2	34.5	34.2	34.5
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S80/S20)	nº	7.0	7.0	6.7	6.5	6.1	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.2
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S90/S10)	nº	12.3	12.2	11.9	10.8	10.0	10.3	9.2	9.4	10.0	10.7	11.1

Fonte: EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida

Po – Valor Provisório

Impacto das Transferências Sociais sobre a Taxa de Risco de Pobreza³⁷

As transferências sociais têm um impacto importante sobre a Taxa de Risco de Pobreza. Segundo os dados do INE, a taxa de risco de pobreza seria de 47.8% na população residente em 2013 se apenas considerássemos os rendimentos do trabalho, de capital e das transferências privadas. Este valor tem vindo a aumentar de forma constante desde 2006, e, entre 2011 e 2013, a taxa de risco de pobreza antes das transferências sociais aumentou 2.4 pp. Refira-se ainda que as pensões apresentam-se como uma importante medida social no combate à vulnerabilidade à pobreza. De facto, se considerarmos as pensões no cálculo da taxa de pobreza, esta reduz-se para 26.7% em 2013. No entanto, verifica-se igualmente um aumento da taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões entre 2011 e 2013 (mais 1.4 pp).

³⁶ A desigualdade de um país é tanto maior, quanto mais próximo dos 100% for o coeficiente de Gini.

³⁷ INE, *Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2014 (dados provisórios)*, INE, janeiro de 2015; www.ine.pt

Quadro 16 | Taxa de risco de pobreza (%) considerando as transferências sociais Portugal EU-SILC 2007-2014 (%)

Ano de referência dos dados	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Po)
Taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social	41.3	40.8	40.2	40.0	41.5	41.5	43.4	42.5	45.4	46.9	47.8
Taxa de risco de pobreza após transferência relativas a pensões	26.5	25.7	25.1	24.2	24.9	24.3	26.4	25.4	25.3	25.5	26.7
Taxa de risco de pobreza após transferência sociais	20.4	19.4	18.5	18.1	18.5	17.9	17.9	18.0	17.9	18.7	19.5

Fonte: EU- SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

Po – Valor Provisório

Risco de Pobreza e Exclusão Social³⁸

No âmbito da Estratégia 2020 definiu-se um novo indicador relativo à população em risco de pobreza ou exclusão social que procura integrar os conceitos de risco de pobreza relativa (indivíduos com rendimentos anuais por adulto equivalente inferiores ao limiar de pobreza, ou seja, a **taxa de risco de pobreza**), de **situação de privação material severa** e o conceito de **intensidade laboral per capita muito reduzida**³⁹. Refira-se ainda que este indicador combina informações relativas ao ano em que o inquérito foi aplicado (taxa de privação material severa) com informações relativas ao ano de referência dos rendimentos (taxa de risco de pobreza e intensidade laboral per capita), ou seja, ao ano anterior à aplicação do inquérito.

> Taxa de Risco de Pobreza ou Exclusão Social

Os dados provisórios do INE indicam que, em 2014, 27.5% da população residente em Portugal encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social, não sendo previstas alterações face aos valores de 2013. Sublinhe-se, no entanto, um aumento de 3.1 pp desde o início do programa de resgate financeiro de Portugal, em 2011.

³⁸ INE, *Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2014 (dados provisórios)*, INE, janeiro de 2015; www.ine.pt.

³⁹ Consideram-se em intensidade laboral muito reduzida todos os indivíduos com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares em que os adultos entre os 18 e os 59 anos (excluindo os estudantes) trabalharam em média menos de 20% do tempo de trabalho possível.

Quadro 17 | População em Risco de Pobreza ou Exclusão Social (EU-SILC 2008-2014) (%)

Ano do inquérito	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (Po)
População em risco de pobreza ou exclusão social	26.0	24.9	25.3	24.4	25.3	27.5	27.5

Fonte: EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida

Po – Valor Provisório

➤ Privação Material e Privação Material Severa⁴⁰

Tal como explicado na primeira parte deste documento, a privação material baseia-se na ausência de pelo menos 3 dos 9 itens identificados como representativos das necessidades económicas e materiais dos agregados familiares. A privação material severa, por outro lado corresponde a ausência de pelo menos 4 dos 9 itens.

Em Portugal, em 2014, 25.7% da população encontrava-se em situação de privação material e 10.6% em situação de privação material severa.

Verifica-se um agravamento constante da privação material, desde 2011, altura em que atingia 20.9% da população (menos 4.8 pp. face a 2014). Em relação a privação material severa há um aumento de 2.3 pp face a 2011 mas uma diminuição de 0.3 pp face a 2013.

Quadro 18 | Indicadores de privação material Portugal (EU-SILC 2004-2014)

Ano de referência	un.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (Po)
T. de privação material	%	21.7	21.2	19.9	22.4	23.0	21.5	22.5	20.9	21.8	25.5	25.7
T. de privação material severa	%	9.9	9.3	9.1	9.6	9.7	9.1	9.0	8.3	8.6	10.9	10.6
Int. da privação material	nº	3.7	3.7	3.7	3.7	3.6	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6

Fonte: EU- SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

Po – Valor Provisório

Durante a aplicação do EU-SILC em 2013 e em 2014 foram recolhidos dados sobre a privação material. No seguimento dessa recolha de dados, em 2013, o

⁴⁰ INE, *Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2014 (dados provisórios)*, INE, janeiro de 2015; www.ine.pt

INE disponibilizou dados sobre a privação material das crianças. Em 2014, o foco de análise da privação material foi a população com mais de 15 anos.

Quadro 19 | Dificuldades económicas referidas pela população com 16 ou mais anos, EU-SILC 2009, 2013 e 2014 (%)

Ano de referência	2009	2013	2014 (Po)
Sem possibilidade de substituição de roupa usada por alguma roupa nova (excluindo roupa em segunda mão)	17.2	20.5	19.0
Sem dois pares de sapatos de tamanho adequado (incluindo um par de sapatos para todas as condições meteorológicas)	5.7	2.4	3.2
Sem possibilidade de encontrar-se com amigos/familiares para uma bebida/refeição pelo menos uma vez por mês	19.0	15.3	15.5
Sem possibilidade de participar regularmente numa atividade de lazer	22.5	21.0	20.6
Sem possibilidade de gastar semanalmente uma pequena quantidade de dinheiro consigo próprio	21.5	18.9	17.9
Sem acesso à internet em casa para uso pessoal	X	10.1	8.9

Fonte: EU- SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

Po - Valor provisório

X - dado não disponível

Cerca de um quinto da população com mais de 15 anos não tem possibilidades de participar regularmente numa atividade de lazer (20.6%) e não pode substituir roupa usada por alguma roupa nova (19%). A população que não pode gastar semanalmente uma pequena quantidade de dinheiro consigo próprio é também elevada (17.9%). Relativamente ao período homólogo, há uma diminuição da percentagem de população em situação de privação material na maior parte dos indicadores disponibilizados (entre 0.4 e 1.5 pp).

> Intensidade Laboral

O terceiro indicador que compõe o conceito de risco de pobreza ou de exclusão social é o de **intensidade laboral per capita muito reduzida**. O cálculo deste indicador tem em conta as pessoas com menos de 60 anos a residir em agregados familiares onde os adultos (entre 18 e 59 anos), que não são estudantes, trabalharam, em média, menos de 20% do tempo de trabalho possível. Os dados provisórios do INE indicam que, em 2012, 12.2% das pessoas com menos de 60 anos encontravam-se em agregados familiares com uma intensidade laboral

per capita muito reduzida. Este valor permanece idêntico ao período homólogo e apresenta um acréscimo de 2.1 pp face a 2011.

Quadro 20 | Intensidade laboral *per capita* muito reduzida (EU-SILC 2004 – EU-SILC 2014) (%)⁴¹

Ano de referência	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Po)
Intensidade laboral <i>per capita</i> muito reduzida	6.9	5.9	6.6	7.2	6.3	6.9	8.6	8.2	10.1	12.2	12.2

Fonte: EU – SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

Po – Valor Provisório;

Emprego/desemprego

Os dados do INE apontam para a existência de 726 mil pessoas em situação de desemprego⁴² em 2014, o que representa um decréscimo homólogo de 15.1% (menos 129,2 mil pessoas). A taxa de desemprego foi de 13,9%, em 2014, um decréscimo de 2.3 p.p. face a 2013 e um aumento de 1.2 pp face a 2011, ano do resgate financeiro a Portugal. O desemprego continua a abranger uma maior proporção de mulheres (14.3%) do que de homens (13.5%).

Em 2014, a região com maior taxa de desemprego foi a Região Autónoma (R. A.) dos Açores (16.3%), sendo seguida pela R. A. da Madeira (16.3%) e pelo Norte (14.8%). Verifica-se assim uma alteração face ao período homólogo quando as áreas mais afetadas pelo desemprego eram a R. A. da Madeira, Lisboa e o Norte. Refira-se igualmente que se verifica uma diminuição da taxa de desemprego em todas as regiões do país face a 2013, sendo a maior redução a que se verificou na R. A. da Madeira (menos 2.7 pp). Se compararmos com 2011, verificamos que o maior aumento da taxa de desemprego ocorreu na R. A. da Madeira e no Alentejo (1.9 pp em ambos os casos). A região do Algarve, pelo contrário foi a única região onde houve uma redução da taxa de desemprego nesse período (-0.9 pp).

O desemprego de longa duração abrangeu, em 2014 9.1% da população com mais de 14 anos disponível para trabalhar. Este valor diminuiu 0.9 pp face ao período homólogo, mas mantém-se superior ao valor registado em 2011 (2.4

⁴¹ INE; *Destaque – Estatísticas do Emprego* (dados provisórios), 30 de janeiro de 2015.

⁴² INE; *Destaque – Estatísticas do Emprego*, 4º trimestre de 2014, 4 de fevereiro de 2014; www.ine.pt

pp). Refira-se ainda que existem quatro regiões em que esta taxa é superior à média nacional: Região Autónoma da Madeira (11.1%), Norte (10.4%), Região Autónoma dos Açores (9.8%) e Lisboa (9.6%). A taxa de desemprego de longa duração mais baixa é da região Centro (6.6%).

Quadro 21 | Taxa de desemprego total (valor anual)

	2011	2012	2013	2014
H/M	12.7	15.5	16.2	13.9
Homens	12.3	15.6	16.0	13.5
Mulheres	13.0	15.5	16.4	14.3
Desemprego de longa duração	6.7	8.4	10.0	9.1
Região Norte	13.0	16.0	17.1	14.8
Região Centro	9.0	11.3	11.4	10.5
Região Lisboa	13.8	16.8	17.3	14.3
Região Alentejo	12.5	15.7	16.4	14.4
Região Algarve	15.4	17.6	16.9	14.5
R. A Açores	11.3	15.1	17.0	16.3
R. A. Madeira	13.5	17.2	18.1	15.4

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 4º Trimestre de 2014

No entanto, é junto dos jovens que a taxa de desemprego atinge valores mais elevados. Em 2014, mais de um terço dos jovens entre os 15 e os 24 anos que se encontravam disponíveis para trabalhar estavam em situação de desemprego (34.8%). Verificou-se uma diminuição de 3.3 pp na taxa de desemprego jovem face a 2013, mas mantém-se um aumento face a 2011 (4.5 pp).

Relativamente ao nível de escolaridade, em 2014, a taxa de desemprego foi maior junto da população com o ensino básico completo (16.6%), sendo também superior à média nacional junto da população com o ensino secundário e pós secundário completo e o 2º ciclo do ensino básico. Face ao período homólogo, verifica-se uma diminuição da taxa de desemprego em todos os níveis de escolaridade, sendo que a maior alteração ocorreu junto da população sem nenhum nível de escolaridade (menos 3.4 pp) e da população com o 2º ciclo do ensino básico (menos 3 pp). No entanto, se compararmos a taxa de desemprego atual com a que se verificava em 2011, verifica-se um aumento em todos os níveis de escolaridade, com maior peso junto da população sem nenhum nível

de escolaridade (2.3 pp), população com 1º ciclo do ensino básico (1.9 pp) e população com ensino secundário e pós-secundário (1.9 pp).

Quadro 22 | Taxa de desemprego por grupo etário, sexo e nível de escolaridade completo

Portugal	2011	2012	2013	2014
Tx de desemprego	12.7	15.5	16.2	13.9
Grupo etário				
15 aos 24 anos	30.3	37.9	38.1	34.8
25 aos 34 anos	14.1	18.1	19.0	15.5
35 aos 44 anos	11.0	13.3	14.4	11.7
45 aos 54 anos	10.9	13.0	13.6	11.4
55 aos 64 anos	10.8	12.7	13.7	13.5
65 e mais anos	-	1.6	-	1.8
Nível de escolaridade completo				
Nenhum	11.6	14.4	17.3	13.9
Básico - 1º ciclo	10.8	13.3	14.1	12.7
Básico - 2º ciclo	13.9	16.5	18.0	15.0
Básico - 3º ciclo	16.1	18.5	18.6	16.6
Secundário e pós-secundário	13.4	17.6	17.4	15.3
Superior	9.0	11.6	12.6	10.0

Fonte: INE

A taxa de inatividade (15 ou mais anos) foi de 41.2%, verificando-se um aumento de 0.5 pp face a 2013 e de 1.8 pp face a 2011. A população inativa com mais de 14 anos aumentou 0.8% face a 2013, representando mais 30.6 mil pessoas. Em 2014, 3657.9 mil pessoas com mais de 14 anos estavam em situação de inatividade. Analisando as regiões, foi no Alentejo que se verificou a maior taxa de inatividade (44.2%). Por outro lado, a R. A. da Madeira foi a que possuiu a menor taxa de inatividade (40.5%). Relativamente ao período homólogo, verificou-se um aumento da taxa de inatividade com exceção do Alentejo (menos 0.1 pp), Algarve e da R.A. dos Açores (ambas tiveram uma diminuição de 0.8 pp). O maior aumento da taxa de inatividade verificou-se na região Centro (1 pp).⁴³

⁴³ INE, *Estatísticas do Emprego 2014*, 4º trimestre, www.ine.pt

Por outro lado, a taxa de emprego foi de 50.7% um crescimento de 1 pp face a 2013. No entanto, sublinhe-se que o aumento verificado na taxa de emprego no período homólogo reflete não só um aumento da população empregada (mais 70.1 mil pessoas), como também uma diminuição da população ativa (menos 59 mil pessoas).

Tendo em conta as estatísticas do IEFP, no final do mês de março de 2015, existiam 590 605 indivíduos inscritos nos Centros de Emprego do Continente e Regiões Autónomas como desempregados. Este número representa 70.7% de um total de 835 626 pedidos de emprego. O total de desempregados registados no País diminuiu (-14,4%; -99 220), em comparação com o mês homólogo do ano anterior.

A diminuição do número de desempregados inscritos verificou-se em todos os grupos em análise. Assim enquanto se evidenciou uma quebra anual do desemprego nos homens de 15,3%, nas mulheres a diminuição foi de 13.5%. No que respeita à idade, os segmentos dos adultos tiveram uma diminuição de 13.8%, e os jovens apresentaram uma descida de 18.3%. Quanto ao tempo de inscrição, verificou-se uma diminuição homóloga de 16,0% ao nível dos desempregados inscritos há menos de um ano e de 12.7% junto dos desempregados de longa duração (tempo de inscrição igual ou superior a um ano). Refira-se ainda que as mulheres representavam 51.4% dos inscritos como desempregados, os jovens representavam 12.6% e o desemprego de longa duração correspondia a 49.3% dos inscritos.

➤ **Retribuição Mínima Mensal Garantida**

Tendo em conta apenas Portugal continental, a proporção de trabalhadores por conta de outrém (TCO) a tempo completo que em abril de 2014 auferiam a retribuição mínima mensal garantida é de 12.9%. Esta proporção tem vindo a aumentar desde 2009, altura em que 8.1% dos TCO recebiam o salário mínimo nacional. Sublinhe-se ainda a diferença verificada entre homens e mulheres. Em abril de 2014, 9.4% dos homens empregados a tempo inteiro recebiam esta remuneração e 17.5% das mulheres auferiam o salário mínimo. Foi também junto das mulheres TCO que se verificou um maior aumento desta proporção entre 2009 e 2014. Neste período a proporção de mulheres com salário mínimo aumentou 5.6 pp e a dos homens aumentou 4.1 pp.

Quadro 23 | Proporção de TCO a tempo completo que recebem a Retribuição Mínima Mensal Garantida

Continente	abril					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Homens	5.3	6.4	8.1	8.3	9.2	9.4
Mulheres	11.9	13.4	14.7	15.3	15.1	17.5
Total	8.1	9.4	10.9	11.3	11.7	12.9

Fonte: INE

Prestações Sociais

Um dos aspetos relevantes neste período de crise económica pelo qual o país tem passado prende-se com as mudanças ocorridas nas regras de acesso a algumas das prestações sociais e nos montantes adstritos às mesmas. Esta situação tem-se traduzido numa redução no número de beneficiários e nos valores recebidos o que necessariamente tem impacto na economia das famílias. Nos quadros seguintes são apresentadas as evoluções nos números de beneficiários de algumas das prestações sociais (RSI; CSI; Desemprego).

➤ Rendimento social de Inserção: Famílias e Beneficiários (nº)

Quadro 24 | Famílias e Beneficiários do Rendimento Social de Inserção

	Anual				Mensal			
	2010	2011	2012	2013	12-2011	12-2012	12-2013	12-2014
Famílias com processamento de RSI	206 700	173 028	160 358	148 107	118 939	111 980	97 472	91 333
Beneficiários com processamento de RSI	526 013	447 605	420 803	360 153	316 900	280 912	231 136	210 669

Fonte: Segurança Social

Situação da base de dados 1/Setembro/2014

Quadro 25 | Valor Médio processado (dados mensais) do Rendimento Social de Inserção (€)

	12-2010	12-2011	12-2012	12-2013	12-2014
Por Família	228.07	242.01	214.68	210.85	215.37
Por Beneficiário	87.61	89.09	83.54	86.65	91.84

Fonte: Segurança Social

Situação da base de dados 1/janeiro/2015

Segundo os últimos dados divulgados pela Segurança Social que reportam a dezembro de 2014 verifica-se que o nº de famílias com processamento de RSI era de 91.333 e o nº de beneficiários era de 210.669, menos cerca de 20.5 mil pessoas abrangidas pela medida no período homólogo e menos 106.2 mil pessoas face a 2011. O valor médio processado em dezembro de 2014 foi de 91.84 euros por beneficiário e de 215.37 por família.

➤ Complemento Solidário para Idosos: Beneficiários (nº)

	Anual				Mensal			
	2010	2011	2012	2013	08-2011	08-2012	08-2013	08-2014
Complemento Solidário para Idosos	246 664	248 734	244 869	237 844	235 793	232 184	225 567	172 151

Fonte: Segurança Social

Situação da base de dados 1/janeiro/2015

➤ Prestações de Desemprego: Beneficiários por tipo de subsídio e ano de processamento (nº)

	Anual				Mensal			
	2010	2011	2012	2013	12-2011	12-2012	12-2013	12-2014
Subsídio de Desemprego	424 966	453 413	543 615	562 998	261 293	331 357	309 081	245 668
Subsídio Social Desemprego Inicial	108 879	69 644	62 230	47 826	26 949	28 673	19 529	14 310
Subsídio Social Desemprego Subsequente	92 734	66 908	77 905	100 617	29 049	40 160	48 274	46 048
Prolongamento Subsídio Social Desemprego	103	68	87	88	27	44	38	36
Total	626 682	590 033	683 837	711 529	334 184	400 234	376 922	306 062

Fonte: Segurança Social⁴⁴

⁴⁴ Notas: Inclui dados do Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsídio Social de Desemprego Subsequente e Prolongamento de Subsídio Social de Desemprego; Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada um dos subsídios;

➤ **Prestações de Desemprego: Valores médios mensais do subsídio processados por beneficiário, por tipo de subsídio e ano de processamento (€)**

	2010	2011	2012	2013
Subsídio de Desemprego	548.38	564.32	565.48	534.83
Subsídio Social Desemprego Inicial	353.11	421.50	415.69	379.40
Subsídio Social Desemprego Subsequente	363.32	423.35	419.67	407.33
Prolongamento Subsídio Social Desemprego	359.21	381.90	373.07	374.90
Total	493.01	537.89	541.35	513.34

Fonte: Segurança Social⁴⁵

Sobre-endividamento⁴⁶

Um outro indicador que merece também algum destaque prende-se com as situações de sobre-endividamento que têm afetado muitas famílias portuguesas. A seguir são apresentados os últimos dados disponibilizados pelo Gabinete de Apoio ao Sobre-endividado da DECO no seu Boletim Estatístico de Dezembro de 2014.

Quadro 26 | Processos e pedidos de informação de Sobre-endividamento

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nº de Processos	2034	2812	2838	4292	5407	4034	2768
Nº de Pedidos de Informação	6724	13194	11960	20023	23183	29214	29006

Fonte: GAS DECO

Após um aumento do número de processos abertos em 2011 e 2012, o número de processos abertos em 2014 volta a aproximar-se dos valores existentes em 2009 e 2010. Os titulares dos processos abertos em 2014 possuíam em média 4 créditos, um número inferior ao dos anos anteriores. Em 2013 a média foi de 5 créditos e em 2008 e 2009 existiam em média 7 créditos associados a cada

A partir de 2005 apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo o motivo tenha sido "Concessão Normal"; Situação da base de dados em 1/fevereiro/2014; Dados sujeitos a atualizações. In <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.

⁴⁵ Notas: Inclui dados do Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsídio Social de Desemprego Subsequente e Prolongamento de Subsídio Social de Desemprego; A partir de 2005 apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo o motivo tenha sido "Concessão Normal"; Situação da base de dados em 1/fevereiro/2014; Dados sujeitos a atualizações. In <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.

⁴⁶ GAS DECO, *Boletim Estatístico*, Dezembro 2014 in <http://gasdeco.net/activeapp/wp-content/uploads/2015/02/GAS-boletim-anual-2014.pdf>.

processo aberto. Em 2014, 33% da dívida referia-se ao crédito pessoal, 31% a utilização do cartão de crédito e 17% ao crédito habitação.

A maior parte dos titulares dos processos abertos em 2014 tinham entre 40 e 54 anos (39%) e entre 25 e 39 anos (33%). Face a 2012 e 2013, verifica-se uma diminuição da proporção de titulares nestas duas faixas etárias e aumento nos grupos etários mais elevados (entre 55 e 65 anos e mais de 65 anos).

Quadro 27 | Estrutura etária da população que solicitou apoio ao GAS (%)

	2012	2013	2014
Menos de 25 anos	2	3	2
Entre os 25 e os 39 anos	37	35	33
Entre os 40 e os 54 anos	40	40	39
Entre os 55 e os 64 anos	16	16	19
65 anos e mais	5	6	7

Fonte: GAS DECO

Tendo em conta a situação profissional dos titulares dos processos abertos em 2014, verifica-se o elevado peso dos trabalhadores por conta de outrem do sector privado (35%) e dos desempregados (30%). Refira-se ainda a existência de uma diminuição face ao período homólogo da proporção dos trabalhadores com conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria e um aumento dos reformados.

Quadro 28 | Situação profissional da população que solicitou apoio ao GAS (%)

	2012	2013	2014
Desempregado	29	30	30
Reformado	13	12	15
Trabalhador Sector Privado	34	36	35
Trabalhador Sector Público	19	16	15
Trabalhador Conta Própria	5	6	5

Fonte: GAS DECO

As principais causas para o sobre-endividamento continuam a ser a deterioração das condições laborais (31%) e o desemprego (33%). No entanto, refira-se uma diminuição de processos abertos causados por estes dois fatores face ao período homólogo (4pp no caso do desemprego e 1pp devido às condições laborais), e um aumento de processos causados por situações de penhora (3 pp), de divórcio (1pp) e de doença (1pp).

Quadro 29 | Causas para processo de sobre-endividamento (%)

	2013	2014
Desemprego	35	31
Deterioração das condições laborais	34	33
Divórcio / Separação	10	11
Alteração do agregado familiar	8	8
Penhora	6	9
Doença	5	6
Fiador	2	2

Fonte: GAS DECO

Índice de Bem-estar⁴⁷

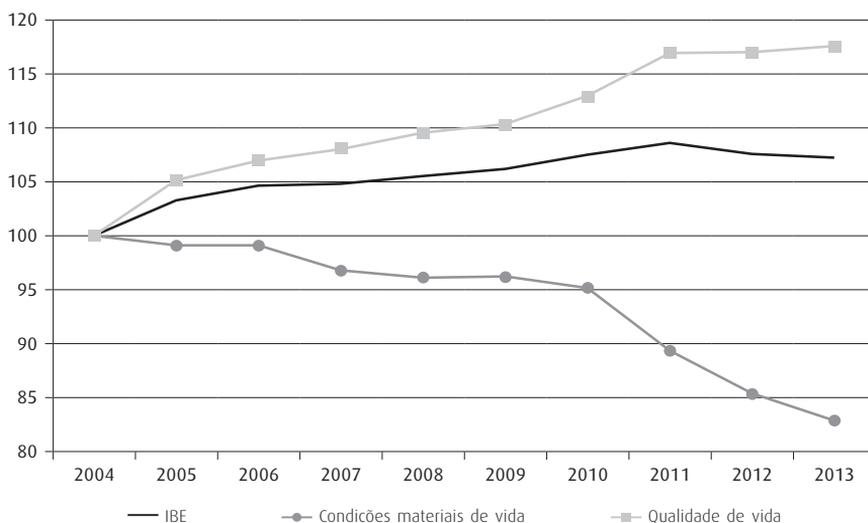
Em 2013, o INE apresentou pela primeira vez os resultados do índice de bem-estar, um instrumento estatístico que pretende disponibilizar regularmente dados que permitam acompanhar a evolução do bem-estar e progresso social em duas vertentes determinantes – Condições materiais de vida das famílias e Qualidade de vida. Estas duas vertentes englobam os seguintes domínios de análise:

- a) Condições materiais de vida: bem-estar económico; vulnerabilidade económica; trabalho e remuneração;
- b) Qualidade de vida: saúde; balanço vida-trabalho; educação, conhecimento e competências; relações sociais e bem-estar subjetivo; participação cívica e governação; segurança pessoal; e ambiente.

Os dados disponibilizados em 2014, pelo INE, indica uma redução do índice de bem-estar em 2012 e projeta-se a continuação desse agravamento em 2013. Entre 2004 e 2011 verifica-se uma evolução positiva deste índice que atingiu 108.6 em 2011. Em 2012, baixa para 107.5 e prevê-se que em 2013 este índice seja de 107.2. Enquanto a dimensão da *qualidade de vida* mantém uma evolução positiva, ao nível das condições materiais de vida verifica-se uma redução constante deste domínio desde 2004, sendo a evolução negativa mais acentuada a partir de 2011. Em 2010, este índice estava situado em 89.4, tendo baixado para 85.4 em 2012 e prevê-se a sua redução para 83 em 2013. Desta forma, projeta-se uma desvalorização de 17pp entre 2004 e 2013.

⁴⁷ INE, *Destaque – Índice de Bem-estar 2004-2013*, 04 de novembro de 2014.

Gráfico 4 | Evolução do Índice de Bem-estar entre 2004 e 2013



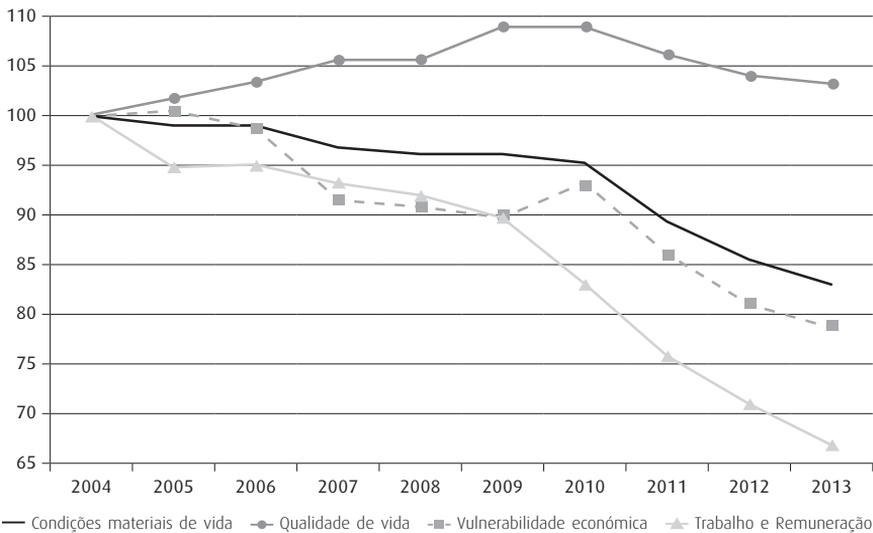
Fonte: INE

Na vertente das condições materiais de vida, os dois domínios onde se verifica uma evolução negativa mais acentuada entre 2004 e 2012 referem-se ao *trabalho e remuneração* (-4.2%) e a *vulnerabilidade económica* (-2.6%). Entre 2004 e 2013 verificou-se um decréscimo de 33.2 pp no domínio do trabalho e remuneração sendo o domínio com maior desvalorização. Refira-se que entre 2004 e 2012 os diferentes indicadores⁴⁸ que compõem este domínio possuíram, em geral, uma variação média anual negativa, sendo os contributos mais relevantes para a desvalorização os seguintes itens: subemprego dos trabalhadores a tempo parcial (-15.4%); taxa de desemprego (-10.1%); taxa de desemprego jovem (até aos 34 anos) (-10.4%); proporção de pessoas que pensam ser provável ou muito provável perder o seu emprego nos seis meses seguintes (-8.4%); disparidade salarial entre homens e mulheres (-7%).

⁴⁸ Taxa de emprego; Proporção de trabalhadores com 25 e mais anos com contrato de trabalho a termo; Taxa de desemprego; Proporção de desempregados de longa duração; Taxa de desemprego da população com nível de escolaridade completo correspondente ao ensino superior; Taxa de desemprego da população dos 15 aos 34 anos; Inativos por 100 empregados; Subemprego dos trabalhadores a tempo parcial; Disparidade salarial entre homens e mulheres (valores não ajustados); Proporção de pessoas que pensam ser provável ou muito provável perder o seu emprego nos seis meses seguintes; Remuneração mediana mensal líquida do trabalho por conta de outrem, em termos reais (preços de 2004); Remuneração mediana mensal líquida dos pensionistas, em termos reais (preços de 2004); Proporção da população desempregada inscrita num Centro de Emprego do IIEFP que não recebe nenhum tipo de subsídio relacionado com o desemprego.

No domínio da vulnerabilidade económica destaca-se a forte variação negativa (-12.6%) da taxa de exclusão do mercado de trabalho ao nível do agregado (proporção de indivíduos com 15 e mais anos residentes em agregados onde todos os ativos eram desempregados). A taxa de sobrecarga das despesas em habitação teve uma desvalorização de 6.9%.

Gráfico 5 | Evolução da vertente Condições Materiais de vida entre 2004 e 2013



Fonte: INE

Na vertente da Qualidade de vida, os domínios que apresentam uma evolução positiva entre 2004 e 2012 são: *educação, conhecimento e competências* (6.1%); *saúde* (2.9%); *ambiente* (2.9%); *balanço vida-trabalho* (1.4%); e *segurança pessoal* (0.3%). Os domínios da *participação cívica e governação* e *relações sociais e bem-estar subjetivo*, pelo contrário, tiveram uma evolução média negativa nesse período (-0.5% e -0.3% respetivamente).

Emigração portuguesa⁴⁹

Segundo os dados do Observatório da Emigração, estima-se que em 2010 existissem cerca de 2.2 milhões de emigrantes portugueses espalhados pelo

⁴⁹ Observatório da Emigração (2014), Portuguese Emigration Factbook 2014, Lisbon, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL. DOI: 10.15847/CIESOEMFB2014.

mundo, equivalendo a 20.8% da população residente em Portugal. Apenas em 2013 entraram nos países de destino cerca de 110 mil emigrantes portugueses, mais 15 mil emigrantes que em 2012 e mais 30 mil do que em 2011. Depois de Malta, Portugal é o país da União Europeia com maior proporção de emigrantes. Por outro lado, a população imigrante residente em Portugal é de 0.9 milhões, correspondendo a 8.6% da população residente em Portugal. Relembre-se que entre 2012 e 2013 verificou-se uma diminuição da população residente em Portugal de 0.5%.

Quadro 30 | Principais indicadores

	Ano	Portugal
População emigrante portuguesa (Nº/mil)	2010	2 230.0
Proporção dos emigrantes face a população residente em Portugal (%)	2010	20.8
Emigrantes com ensino superior (%) (emigraram com mais de 22 anos)	2000	13.1
População imigrante em Portugal (Nº/mil)	2010	918.6
Porcentagem da população imigrante em Portugal (%)	2010	8.6
Remessas enviadas pelos emigrantes portugueses (€/mil)	2013	3 015 777
Porcentagem das remessas no PIB (%)	2013	1.8
Saída de remessas dos imigrantes (€/mil)	2013	556 044

Fonte: Observatório da Emigração, CIES-IUL

Ao nível do perfil dos emigrantes, verifica-se um maior nível de qualificação desta população. Em 2011, 11% dos emigrantes portugueses residentes em países da OCDE tinham nível de qualificação superior, mais 4.2 pp do que em 2001 e correspondendo a um aumento de mais de 50%. Por outro lado, verificou-se uma diminuição da população emigrante com ensino básico em 7.5 pp entre 2001 e 2011. Apesar desta alteração, o Observatório da Emigração chama a atenção para o facto dos dados disponíveis não permitirem perceber se o aumento da qualificação da população emigrante é um reflexo do aumento de qualificação da população portuguesa ou se existe efetivamente de uma maior procura da emigração por parte da população com ensino superior.

Relativamente à estrutura etária dos emigrantes portugueses nos países da OCDE, verifica-se um envelhecimento desta população. Entre 2001 e 2011, existiu um aumento de 4.8 pp na população emigrante com 65 anos ou mais. Sublinhe-se que Portugal tem um passado emigratório importante e o número de emigrantes

portugueses é influenciado quer pelos fluxos do passado como os do presente. Desta forma, o número de emigrantes no continente Americano tem vindo a diminuir e a envelhecer, apesar de existir alguns sinais de aumento do fluxo emigratório para o Brasil. Dentro da Europa, nos países de destino dos fluxos migratórios da década de 60⁵⁰, os novos fluxos tem compensado a mortalidade, o retorno e a remigração dos emigrantes que já se encontravam nesses países, mas não tem impedido o envelhecimento desta população. Junto dos novos países europeus de destino da emigração portuguesa, nomeadamente a Suíça, o Reino Unido e a Espanha, a população é jovem e verifica-se um aumento desta população.

Quadro 31 | Perfil dos emigrantes portuguesa residente em países da OCDE

	2001		2011	
	Nº (milhares)	%	Nº (milhares)	%
Total	1193	100	1474	100
Estrutura Etária				
15-24	82	6.9	93	6.3
25-64	991	83.1	1163	78.9
65 ou mais	120	10	218	14.8
Nível de escolaridade				
Básico	799	69.3	895	61.8
Médio	276	24.0	394	27.2
Superior	78	6.8	160	11.0
Desconhecido	40		26	

Fonte: Observatório da Emigração, CIES-IUL

Sublinhe-se que 10 dos 16 principais países de destino da emigração portuguesa são países europeus, sendo o Reino Unido atualmente o principal país destino, com a entrada de 30 mil emigrantes portugueses em 2013. Suíça, França e Alemanha encontra-se igualmente entre os principais destinos com um fluxo de entrada de emigrantes portugueses de 20 mil, 18 mil e 11 mil respetivamente. Fora da Europa, os principais destinos são a Angola (5º principal país de destino) e Moçambique (7º principal país de destino). Em França e no Luxemburgo, a nacionalidade portuguesa é a mais representada entre os seus imigrantes. Na Suíça, a comunidade portuguesa é a segunda principal comunidade imigrante.

⁵⁰ Alemanha, França e Luxemburgo.

As remessas dos emigrantes portugueses representavam, em 2013, 1.8% do PIB nacional. A maior parte destas remessas são provenientes dos emigrantes que se encontram em França (30%) e na Suíça (25%). Entre 2012 e 2013, verificou-se um aumento de 10% no valor das remessas enviadas para Portugal e um aumento de 9% do seu peso no PIB. Por outro lado, o Brasil é o país para onde é enviada uma maior proporção (46%) das remessas dos imigrantes residentes em Portugal.

Fontes:

Bibliografia

- Destaque – Índice de Bem-estar 2004-2013*, INE, novembro de 2014
- Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2013 (dados provisórios)*, INE, março de 2014
- Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2014 (dados provisórios)*, INE, janeiro de 2015
- Employment up by 0.1% in euro area and by 0.2% in EU28*, Newsrelease 45/2015 de 17 de Março 2015
- Estatísticas do Emprego 2014*, 4º trimestre; INE
- Euro area unemployment rate at 11.3%*, Newsrelaease 57/2015 de 31 de Março de 2015
- European Commission, *The 2015 Ageing Report. Underlying assumptions and projection methodologies*, Brussels, EC_DG ECOFIN, 2014
- European Union, *EU Employment and Social Situation*, Quarterly Review, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, Março de 2015
- Eurostat, *Being Young in Europe Today*, Luxembourg, Publications Office of the Europe Union, 2015
- Eurostat, *Key figures on Europe_2014 edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014
- Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the European 2020 strategy*, European Union, 2015
- GAS DECO, *Boletim Estatístico*, Dezembro 2014
- International Labour Organization, *World Employment Social Outlook*, Genebra, ILO, 2015
- Observatório da Emigração, *Portuguese Emigration Factbook 2014*, Lisbon, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL. DOI: 10.15847/CIESOEMFB2014, 2014
- Women earned on average 16% less than men in 2013 in the EU*, Newsrelease 41/2015, 5 Março 2015

Webgrafia

- <http://www.eapn.pt/observatorio-lisboa>
- <http://www.ine.pt>
- <http://www.iefp.pt>
- <http://www.seg-social.pt>

ANEXO II

FUNDAMENTAÇÃO DA NECESSIDADE DE UM OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA

Nas Ciências Sociais a paulatina implantação dos observatórios sociais apresenta um certo carácter inovador. Tanto a nível europeu como internacional, estas iniciativas deram um novo impulso, até certo ponto inovador, na análise e compreensão da pobreza e da exclusão social e das medidas de inclusão social que tentam combatê-las.

A partir de 2001, constata-se que, com nomes diferentes, com distintas dimensões, objetivos, abrangência, formas de gestão e financiamento, estatuto, metodologias utilizadas e resultados, os observatórios, sob a forma maioritária de relatórios anuais, iam ganhando espaço. Muitos deles tinham um âmbito nacional e, salvo algumas exceções, tinham sido criados na década anterior. Eram, portanto, relativamente recentes. Quais foram as motivações de fundo que contribuíram para a crescente natalidade dos Observatórios?

- A necessidade de dar visibilidade e conhecer melhor os processos de empobrecimento e, sobretudo, da exclusão social (com novos métodos de análise e de monitorização).
- A importância crescente do planeamento social, dos sistemas de indicadores, da capacidade de diagnóstico e de avaliação.
- A adoção em alguns países de leis, planos e programas de luta contra a pobreza e a exclusão.
- O debate estimulado pelos movimentos associativos, por parte de alguns atores do sector público e por especialistas sobre as dimensões e causas do empobrecimento e a necessidade de distribuir e disseminar (*"Social Reporting"*).
- A crescente pressão para a utilização de conceitos como o *"Benchmarking"* (metas), e *"Mainstreaming"* (integração das medidas).
- As expectativas que começavam a germinar sobre as novas orientações europeias que logo se refletiram nas cimeiras europeias de Lisboa e Nice no ano 2000.
- E, mais recentemente (a partir de 2008), a necessidade de acompanhar os rapidíssimos progressos do impacto social da crise financeira, económica e

social e das consequências das medidas de austeridade implementadas à escala nacional (mas também europeia) em vários Estados-Membros. Os Observatórios, e ainda que de forma metafórica, assumem em alguns contextos funções de “sismógrafos” e de mecanismos permanentes de alerta.

1. Alguns desafios atuais e futuros

O primeiro deles é o papel que os Observatórios querem assumir nas estratégias de luta contra a pobreza e a exclusão. Ao lado de quem querem estar. Porque podem mascarar a realidade e justificar aquelas políticas e medidas que contribuem para reproduzir a pobreza e a exclusão. Ou podem contribuir para efeitos paliativos pondo sobretudo em relevo os efeitos e as manifestações dos mesmos. Ou podem tentar assumir uma perspetiva mais preventiva evidenciando as suas causas. Podem ainda situar-se numa ótica mais prepositiva e emancipadora interpretando os processos, avaliando aquilo que funciona ou não, formulando propostas alternativas. Ao mesmo tempo, há que estar consciente de que um observatório não é um partido político e ainda menos um sindicato, nem uma associação de boas vontades, nem um círculo de debate académico. Mas, modestamente, é um instrumento para conhecer e interpretar a realidade social e transmiti-la. Transformá-la ou não, é tarefa de muitos outros atores.

O segundo desafio é o de encontrar os caminhos da sua autonomia e independência. Sabendo que sempre serão relativas e que não é possível imaginar um observatório que não responda ao contexto geral e em grande parte aos interesses e valores dos seus patrocinadores, fundadores, financiadores, dos que nele trabalham e do seu público. Multiplicar as fontes de financiamento, a diversidade das suas fontes de suporte, e ter em conta o interesse geral, são passos que podem salvaguardar essa autonomia relativa. O rigor científico, a capacidade de argumentação crítica e não partidária convertem-se em garantias da sua legitimidade e independência. Simultaneamente, não se trata de criar “torres de marfim” afastadas da realidade, mas que os observatórios sejam capazes de dar respostas aos problemas e necessidades concretas (de informação, conhecimento, verificação) que provêm do conjunto dos atores, públicos e privados, que lutam contra a pobreza e a exclusão social, e das vítimas desses fenómenos, os pobres e excluídos.

O terceiro deriva desta articulação entre o conjunto dos atores. Estes podem ser vistos, por um lado, como interlocutores que podem intervir nas decisões dos observatórios, como fornecedores de informação e como beneficiários e utilizadores. Tentar combinar estas três funções não é sensato. Nem todos podem fazer tudo. Há que saber encontrar um sistema participativo (com os especialistas, com as pessoas em situação de pobreza, com o mundo associativo, com a administração local e central...) e canais bem “oleados” de intercâmbio de informação e conhecimento. Muito especialmente num mundo a transbordar de grande quantidade de informação, há que saber conceber uma visibilidade e produtos que suponham um valor acrescentado e diferenciador e fazê-lo numa linguagem que não exclua ninguém.

Saber articular o local com o global, o concreto com o genérico, é outro desafio atual e vindouro dos observatórios. Apesar de que as consequências da globalização económica, social e cultural sobre as condições de vida e de trabalho sejam mais perceptíveis, não é fácil incorporá-las na análise concreta da realidade quotidiana. Mas isto não obsta a que estas consequências se vão infiltrando nas situações de pobreza e exclusão. E, portanto, que os observatórios incorporem como tarefa fazê-las aparecer, torná-las visíveis. As instâncias europeias assumem, frequentemente, o papel de “albergue” desta globalização. Multiplicam, neutralizam, provocam mudanças na direção das decisões globais e a sua influência é mais direta. Daí também o interesse em assegurar o seu acompanhamento. Por outro lado, partir da localização da pobreza para observar os níveis superiores, tão pouco é sensato. Ainda que seja possível, com estudos comparativos, análises translocais à escala europeia e internacional e o trabalho conjunto de redes de observatórios.

Por fim, o quinto desafio é o de saber renovar o “arsenal” metodológico e de investigação. Até que ponto servem as definições oficiais, os sistemas atuais de informação estatística, a utilização de indicadores monetários e quantitativos e os registos administrativos, para analisar e interpretar processos de empobrecimento e exclusão que são ao mesmo tempo mais aparentes e mais submersos e, portanto, mais opacos aos olhares convencionais?

2. Como construir um Observatório: o que deve ser um Observatório de luta contra a Pobreza

Principais atividades

- Definir o princípio geral em que se insere o fundamento da criação do observatório;
- Missão, valores, princípios de funcionamento; objectivos estratégicos e operacionais (o que se propõe fazer);
- Periodicidade: quando produz e dá a conhecer os seus resultados;
- Territorialidade: qual é o espaço que observa e como o observa;
- Estatuto: se pertence ao sector público, privado ou misto;
- Temática: quais são os problemas, os temas, os grupos/pessoas que se vai estudar;
- Financiamento: quem vai contribuir economicamente para o seu funcionamento e sustentabilidade;
- Modelos de gestão: como se geram e como se concretizam;
- Público: a quem se dirige;
- Metodologias: quais são os métodos utilizados;
- Produtos: que tipo de produtos realiza;
- Recomendações: se só faz uma fotografia ou sugere e aponta contribuições com base em realidades e medidas.

As etapas

- O primeiro passo: começar por definir bem aquilo que vai caracterizá-lo, atribuir-lhe uma identidade própria e diferenciá-lo de outros instrumentos de análise periódicos existentes em Portugal.
- Um segundo passo: pode ser o de ver qual é o contexto institucional e político e como este pode influenciar o Observatório. Neste sentido pode ser positivo fazer um pequeno balanço dos programas nacionais que abordam a pobreza e a exclusão e o debate que se dá à volta destes fenómenos. Poder-se-ia realizar

um inventário sintético do conjunto das investigações que se fizeram e que se estão a fazer sobre os diferentes aspectos da pobreza e exclusão no país.

- A partir destes balanços, um terceiro passo conveniente deverá ser dado: examinar quais são os recursos públicos e privados que poderão ser disponibilizados em termos de serviços e entidades que direta ou indiretamente abordam a pobreza e a exclusão. Eventualmente poderá surgir um guia que deverá ser atualizado anualmente.
- Um quarto passo seria o de estabelecer qual é a informação estatística, administrativa e outra que exista, e quais são as principais lacunas e vazios desde o ponto de vista dos conhecimentos e informações sobre a pobreza e a exclusão social. A partir daqui seria possível ver como há que adaptar a que se produz e delinear se é viável criar-se outra. Tudo isto conduz, em paralelo, a criar contactos e relações com o conjunto de atores, grandes e pequenos que atuam neste contexto e estabelecer parcerias efetivas, como “alimentadores” e “consumidores” do Observatório.
- O quinto passo seria o de decidir quais são as metodologias mais apropriadas para tratar toda esta informação de acordo com os critérios de adequação, sistemática, regularidade, acumulação, transparência, globalidade e quais são os produtos que derivam deles e em que forma se apresentam.
- Um sexto e último, é o de dar a conhecer o Observatório tanto aos interessados em Portugal, como fora dele, e sendo sensível às orientações europeias, procurar manter com eles uma relação aberta e periódica de muita aprendizagem (Rede Europeia de Observatórios?).

ANEXO III

CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS FACTOS/AÇÕES NA LUTA CONTRA A POBREZA

Uma cronologia dos principais factos/ações - União Europeia	
1952	Fundação da Comunidade Europeia com os seguintes Estados-Membros: França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda
1961-1972	Fundos Sociais (reforma e aparecimento do Fundo Social Europeu)
1969	Harmonização do mercado de trabalho e das políticas nacionais
1973	Aderem à Comunidade Europeia a Dinamarca, Reino Unido e Irlanda
1974	Primeiro Programa de Ação Social (na sequência da Crise petrolífera)
1975-1980	1.º Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (+ introdução de fundos sociais específicos)
1981	Adesão da Grécia à Comunidade Europeia
1985	2.º Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza
1986	Adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Europeia
1988	Reforma do Fundo Social Europeu
1989	Carta Comunitária dos Direitos Sociais
1989-1993	3.º Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza
1989	Queda do muro de Berlim
1990	Recomendação da Comissão para o apoio a Redes Nacionais e criação de Programas Nacionais de Combate à Pobreza
1991	Tratado de Maastricht
1992	Recomendação da Comissão para a adoção de Medidas de Rendimento Mínimo Garantido (em Portugal é adaptado em 1997)
1993	Livro Branco da Comissão Europeia Dellors (“Crescimento, Competitividade, emprego”)
1994	Introdução do conceito de Diálogo Social (Comité de Sábios)
1994	O “embargo” da subsidiariedade e o fim do Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza
1995-1997	Novo Programa Europeu de Ação Social
1995	Novo Alargamento da União Europeia (Áustria, Finlândia e Suécia)
1997	Tratado de Amesterdão e Cimeira do Luxemburgo (Emprego)
1997	Ano Europeu de Luta Contra o Racismo, a Xenofobia e o Anti-semitismo
1998-2000	Novo Programa de Ação Social (regresso dos Projetos Transnacionais – “Medidas preparatórias”...)
2000	Presidência Portuguesa da EU e Cimeira de Nice (Presidência Francesa da UE)

Dezembro de 2001	Nasce definitivamente a Estratégia de Lisboa
2004	Alargamento da União Europeia a 10 novos Estados-Membros (Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia)
2005	Revisão da Estratégia de Lisboa
2007-2013	Novo Quadro Comunitário de Apoio – destaque para o fim das Iniciativas Comunitárias
2007	Alargamento da União Europeia à Bulgária e Roménia
2008	Estratégia Europeia de Inclusão Ativa
2010	Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social
2010	Formulação da Estratégia 2020
2011	Criação da Plataforma Europeia de combate à Pobreza
2012	Apresentação por parte da Comissão Europeia do Pacote de Investimento Social e, entre outras, da prioridade do combate à Pobreza Infantil
2012	Aprovação da obrigação dos Estados-Membros dedicarem 20% do Fundo Social Europeu ao combate à Pobreza no período de Programação 2014-2020
2013	Alargamento da União Europeia à Croácia
2013	Aprovação de um novo Programa de Apoio aos mais carenciados (substituindo o Programa de Ajuda Alimentar precedente)

Uma cronologia dos principais factos/ações – Portugal

1974	“Revolução dos Cravos”
1974-1979	Período de grande instabilidade política, social e económica
1986	Entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE)
1986-1993	Participação nos Programas Europeus de Combate à Pobreza
1986-(...)	Fundos Estruturais da União Europeia
1986	Criação do Mercado Social de Emprego
1987	Primeiros estudos sobre a pobreza em Portugal
1990	Comissariados de Luta Contra a Pobreza (Norte e Sul)
1992	Criação da Nova Direção Geral de Ação Social
1993-1999	Programas Europeus (QCAII) – muito enfoque no Desenvolvimento Regional
1996	Regulamentação do Programa Nacional de Combate à Pobreza
1996	Criação do Rendimento Mínimo Garantido
1997	Regulamentação do Programa das Redes Sociais Locais
2001	Início dos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI)
2001	Criação do Programa ESCOLHAS (em manutenção até hoje já na sua 5.ª geração)

2000-2007	Programas Europeus (QCAIII) – Destaque para o EQUAL
2001	Criação do Programa PROGRIDE que substitui o Programa Nacional de Combate à Pobreza
2005	Criação do Complemento Solidário para Idosos
2005	Criação do Programa “Bairros Críticos”
2007	No âmbito do PNAI: Contratos Locais de Desenvolvimento Social
2007-2013	Novo QCA – destaque para o Programa Operacional Potencial Humano (POPH)
2008	Parlamento aprova, por unanimidade, a petição da Comissão Nacional Justiça e Paz (apresentada pela Partido Socialista) de que a Pobreza seja declarada uma violação dos Direitos Humanos
2009	Aprovação da Estratégia Nacional para a Integração das pessoas Sem-Abrigo
2010	Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social
2010	Início da implementação dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social
2010	Final dos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão
2010	Fim do Programa PROGRIDE
2011	Início da implementação da Estratégia 2020 e da meta de redução da pobreza (200.000 pessoas até 2020)
2011	Estabelecimento do Memorando de Entendimento com a Troika
2011	Paragem na elaboração do Programa de Reforma ao nível nacional – Portugal “fora” da Estratégia 2020 e dos seus objetivos
2011	Apresentação do Programa de Emergência Social
2012-2013	Apresentação de alguns apoios novos na área do Desemprego
2012	Fim antecipado do Programa “Bairros Críticos”
2013	Definição do próximo período de programação financeira da União Europeia (2014-2020)
2014	Novos Programas Operacionais: Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE)

ANEXO IV

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO GRUPO DE TRABALHO DA ENLCP

Apresentamos aqui as etapas já percorridas e aquelas que deverão ser perseguidas a médio e longo prazo.

Etapas já consolidadas – fase de preparação

Ações	Atores envolvidos	Calendário
Primeiras reuniões exploratórias do Grupo de Trabalho para definição de objetivos	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Setembro 2013 – Janeiro 2014
Finalização de uma primeira versão de um documento de reflexão sobre a necessidade de uma estratégia nacional e seus principais objetivos	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Abril 2014
Seminário na Assembleia da República tendo em vista sensibilizar os partidos políticos para a necessidade de uma estratégia nacional e europeia, no âmbito das eleições para o Parlamento Europeu	Grupo de trabalho EAPN Portugal Diversas organizações de âmbito nacional Assembleia da República Partidos políticos Comunicação Social	16 Abril 2014
Finalização de uma segunda versão de um documento de reflexão sobre a necessidade de uma estratégia nacional	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Setembro 2014
Divulgação do documento “A Pobreza mata”, primeiro produto do Grupo de trabalho	Grupo de trabalho EAPN Portugal Diversas organizações de âmbito nacional Comunicação Social	Outubro 2014
Finalização de uma terceira versão de um documento de reflexão sobre a necessidade de uma estratégia nacional	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Dezembro 2014
Definição do documento final e respetiva metodologia de divulgação	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Janeiro de 2015
Aprovação final de todos os documentos	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Fevereiro 2015
Solicitação de audiência à Presidência da Assembleia da República	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Fevereiro 2015
Solicitação de audiências com os partidos com representação parlamentar	EAPN Portugal	Fevereiro 2015
Promoção de debates regionais (Norte, Centro e Sul)	EAPN Portugal Outras organizações de âmbito local Redes Sociais Locais Autarquias Escolas Cidadãos em situação de Pobreza	Maior - Junho 2015
Seminário na Assembleia da República	Grupo de trabalho EAPN Portugal Grupos Parlamentares Organizações Sociais Cidadãos em situação de Pobreza	Maior 2015
Finalização de uma proposta de Estratégia Nacional para erradicação da Pobreza e sua divulgação pública	Grupo de trabalho EAPN Portugal	Julho 2015

- AIRES, Sérgio e ESTIVILL, Jordi (Coords.) (2007), *De Lisboa a Lisboa: regresso ao futuro*, Porto, ed. Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal.
- BAPTISTA, Isabel, PERISTA, Heloísa, REIS, Ana Luzia (1995), *A pobreza no Porto: Representações Sociais e Práticas Institucionais*, Porto, Ed. Cadernos REAPN n.º 1.
- BRUTO DA COSTA, A. et al. (1985), *A pobreza em Portugal*, Lisboa, Cáritas.
- BRUTO DA COSTA, A. et al. (2008), *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO (2003), *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal: experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Lisboa, ed. BIT.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2013), *Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2014*, Lisboa, CES.
- EAPN Portugal (2007), *Dinâmicas da participação das pessoas em situação de pobreza: experiência nacional e europeia*, Porto, Ed. Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal.
- EAPN Portugal (2011), *Rendimento Mínimo e Inclusão Ativa*, Rediteia. Revista de Política Social, nº 44, Porto, EAPN.
- EAPN Portugal (2013), *Pobreza e Desigualdade na UE. Explicativo EAPN nº 1*, Porto, ed. EAPN.
- ESTIVILL, Jordi (2003), *Panorama da luta contra a exclusão social: conceitos e estratégias*, Lisboa, Ed. BIT.
- ESTIVILL, Jordi (Org.), Hiernaux, Jean Pierre, Gueddes, Michael (1997), *O partenariado social na Europa: uma estratégia participativa para a inserção*, Porto, ed. EAPN.
- GEREMEK, Bronislaw (1995), *A piedade e a força: história da miséria e da caridade na Europa*, Lisboa, Ed. Terramar.
- OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- REAPN (2004), *Activar a Participação: um processo em construção*, Porto. Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal.
- RODRIGUES, C.F. (2010), "Algumas reflexões sobre a evolução recente da desigualdade e do bem-estar social em Portugal", in Teixeira, A., Silva, S. e Teixeira, P. (eds), *O que sabemos sobre a pobreza em Portugal? Tributo à Professora Leonor Vasconcelos*, Porto, Vida Económica – Grupo Editorial, pp. 131-154.
- RODRIGUES, C.F. (2010), "Outros olhares sobre os indicadores de Pobreza", in INE, *Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*, Lisboa, pp. 115-125.
- RODRIGUES, C.F. (2013), "Pobreza", in Cardoso, J. L., Magalhães, P. e Pais, J. M. (eds.) *Portugal Social de A a Z: temas em aberto*, Lisboa: Expresso / ICS, pp 191-203.
- RODRIGUES, C.F. (2014), "Portugal 1989/2009: uma década de redução da pobreza", in Mendes, R. e Cabral, N. (eds), *Por onde vai o Estado Social em Portugal?*, Porto, Vida Económica – Editorial SA, pp. 67-96.
- RODRIGUES, C.F. (2015), "Efeitos redistributivos do Programa de Ajustamento em Portugal", in Soromenho-Marques, V. e Trigo, P. (eds), *Afirmar o Futuro – Políticas Públicas para Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 216-259.
- RODRIGUES, C.F. (Coord), Figueiras, R. e Junqueira, V. (2012), *Desigualdades Económicas em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- RODRIGUES, C.F. e Andrade, I. (2010), "Ageing and poverty: how older Portuguese adults became less poor in the noughties", in *European Journal of Ageing*, vol. 11(4), pp. 285-292.
- RODRIGUES, C.F. e I. Andrade (2012), "Monetary Poverty, Material Deprivation and Consistent Poverty in Portugal", *Notas Economicas*, 35, pp. 20-39.
- Special Eurobarometer 321/72.1.*

