EM ANÁLISE
Nº35 – Outubro 2018-

O Programa Nacional de Reformas: qual a prioridade dada aos direitos sociais?

A Estratégia Europa 2020 definida em 2010 que previa um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Europa está prestes a terminar. Nesta Estratégia está definida uma meta muito específica para a Pobreza e a Exclusão Social – reduzir, pelo menos, em 20 milhões, e até 2020, o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social. Em 2016 existiam 118 milhões de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social dentro da União Europeia[1], um valor significativamente elevado que nos permite afirmar que a meta estabelecida está longe de ser cumprida. A forte crise económica que atingiu a Europa, a instabilidade política em muitos dos Estados Membro, a situação dos refugiados, o Brexit são alguns dos fatores que nos fazem temer sobre o futuro da Europa, a situação das pessoas mais vulneráveis e os direitos sociais dos cidadãos.

No âmbito da atual presidência da União Europeia foi assinado a 17 de Novembro de 2017 uma proclamação conjunta entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais estabelece um quadro conceptual em termos de direitos sociais com o objetivo de uma convergência ascendente para um melhor e mais justo funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. O Pilar contempla 20 princípios e direitos "fundamentais para assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social" agregados em 3 grandes categorias: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho; condições de trabalho justas e proteção e inclusão sociais. Entre os vários documentos que compõem o Pilar está um Painel de Indicadores que permite a monitorização do desempenho dos países em diferentes áreas. O Semestre Europeu[2] é o mecanismo escolhido para realizar essa monitorização e por isso é esperado que nas diferentes fases e documentos que fazem parte do semestre europeu, o Pilar Social esteja refletido.

[1] Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, *Pobreza e Exclusão Social – 2016-2017*, EAPN Portugal, Outubro 2018.

[2] O Semestre Europeu é *O ciclo anual de coordenação das políticas económicas* que faz a monitorização da Estratégia Europa 2020 e do envolvimento dos Estados membros no cumprimento da mesma. O Semestre Europeu contempla um conjunto de etapas e documentos elaborados quer pela Comissão, quer pelos Governos nacionais. Desses documentos destacamos a Análise Anual do Crescimento (apresentado em Novembro), os Relatórios Específicos por país (apresentados em Fevereiro), os Programas Nacionais de Reforma (apresentados em Abril pelos Governos nacionais) e as Recomendações Específicas por País (apresentados em Maio).

1. ENQUADRAMENTO

Todos os anos a EAPN Europa e as diferentes redes nacionais onde se inclui a EAPN Portugal faz um acompanhamento próximo de todo o processo do Semestre Europeu no sentido de perceber (e também influenciar) os resultados concretos, quer ao nível nacional, quer europeu, obtidos em termos de combate à pobreza e exclusão social e da implementação dos direitos sociais. Este trabalho dá origem a diferentes relatórios que são disseminados junto da Comissão Europeia e de diferentes responsáveis pelos diferentes momentos do semestre europeu. Pretende-se com este Em Análise dar conta de algumas reflexões feitas relativamente ao Programa Nacional de Reformas de Portugal, tendo em conta a análise feita pela EAPN Europa e EAPN Portugal, e destacar algumas das mensagens-chave apresentadas ao nível europeu[3]. É importante que cada vez mais os cidadãos estejam informados sobre estes processos e possam também expressar a sua opinião sobre os mesmos. É importante perceber também de que forma o Pilar Europeu dos Direitos Sociais está a ser incorporado ao nível nacional.

2. O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS E OS DIREITOS SOCIAIS

Em Abril de 2016 o Governo apresentou o Programa Nacional de Reformas (PNR) com um horizonte até 2021. Este documento estratégico tem sido alvo de atualizações anuais e no PNR de 2018 uma das observações que se pode fazer em primeira instância prende-se com a invisibilidade do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e do próprio painel de indicadores que integra o Pilar.

É importante salientar que o PNR está organizado em 6 grandes áreas[4], sendo uma delas referente ao reforço da coesão e da igualdade social. É igualmente de salientar a avaliação

[3] Documento de referência: EAPN Europa, *Make participation a driver for social rights. EAPN assessment of the National Reform Programmes 2018*, Brussels, September 2018.

[4] As 6 áreas do PNR são: Qualificação dos Portugueses; Promover a inovação na Economia Portuguesa; Valorização do Território; Modernização do Estado; Redução do endividamento da economia e Reforçar a coesão e igualdade social.

ex-ante e a avaliação ex-post que é feita das reformas estruturais e o painel de indicadores de impacto do próprio Programa.

Do ponto de vista da situação de **pobreza e de exclusão social** o documento refere que Portugal está no bom caminho para alcançar a meta estabelecida no âmbito da Europa 2020. Portugal tinha-se comprometido em reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 200 mil e no PNR é referido que em 2017 o país superou essa meta, apontando uma redução do número de pessoas nesta situação na ordem dos (-) 358 mil. Segundo os últimos dados do INE, em 2017, residiam em Portugal 2.4 milhões de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (23.3%). A taxa tem vindo a diminuir desde 2014. Apesar deste cenário de aparente melhoria, é importante referir que continuam a subsistir grupos em situação mais vulnerável, como por exemplo as mulheres (24%), as crianças e jovens com menos de 18 anos (24.2%) e as pessoas com mais de 75 anos (24.4%).

Do ponto de vista da **pobreza infantil**, embora esta seja indicada no PNR, sendo assumida como uma prioridade, deixou de se fazer referência à implementação de uma estratégia nacional de combate à pobreza das crianças e jovens tal como estava referida no documento de 2016: *O Governo vai desenvolver um Programa Nacional de Combate à Pobreza das Crianças e Jovens, de natureza territorial e multidisciplinar, mas focado no apoio ao rendimento das famílias com crianças e jovens, e no acesso a bens essenciais, como a educação e saúde.* No Programa de 2018 esta referência é feita apenas na secção referente ao cumprimento da meta de redução da pobreza até 2020, da seguinte forma: *definição de estratégia de combate à pobreza de crianças e jovens, ancorada numa abordagem que articule medidas setoriais e aposte em medidas de proximidade*, com especial incidência nas crianças e suas famílias, em particular em medidas suplementares no domínio da educação e da saúde e acompanhamento das crianças que recebem as prestações familiares. Medidas como a atualização do abono de família, a majoração do abono para as famílias monoparentais e a reposição do rendimento social de inserção também são bastante relevantes nesta área.

É importante referir que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais indica no seu princípio 11 – *Acolhimento de crianças* – que:

- *As crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de boa qualidade.*
- *As crianças têm direito à proteção contra a pobreza. As crianças de meios desfavorecidos têm direito a medidas específicas destinadas a promover a igualdade*

de oportunidades.

Para além das medidas referidas anteriormente o PNR aponta a necessidade de prosseguir "uma abordagem articulada de diversas medidas sectoriais complementares apostando em medidas de proximidade, com um foco particular nas crianças e nas suas famílias, designadamente a conjugação com medidas complementares no âmbito da educação e da saúde, e um acompanhamento de crianças beneficiárias de abono de família, alertando para situações de precariedade e possibilitando uma ação mais integrada do sistema de proteção social, em casos de acionamento"[5]. Apesar desta preocupação é importante referir que continuam ausentes do PNR as crianças das minorias étnicas (como as comunidades ciganas) e outras como as referidas pelo Pilar, nomeadamente, crianças de famílias migrantes, crianças em cuidados alternativos, filhos de pais em situação de reclusão.

Uma medida muito relevante prende-se com a nova **Prestação Social para a Inclusão (PSI).** Medida criada em 2017 que estará completamente implementada em 2019 e que se dirige a *cidadãos nacionais e estrangeiros, refugiados e apátridas, com 18 ou mais anos de idade e que tenham uma deficiência da qual resulte um grau de incapacidade igual ou superior a 60%*[6]. Segundo os dados da Segurança Social em setembro de 2018 existiam 84 403 beneficiários desta prestação. Um número muito superior a outubro de 2017 (quando foi implementado) que era de 17 806 o que revela o significado e importância desta prestação. O princípio 17 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais - *inclusão das pessoas com deficiência* – refere-se à necessidade das pessoas com deficiência *terem direito a um apoio ao rendimento que lhes garanta uma vida digna, a serviços que lhes permitam participar no mercado de trabalho e na sociedade, e a um ambiente de trabalho adaptado às suas necessidades*. A PSI pode ser considerada uma medida relevante em termos de apoio ao rendimento e de contributo para uma maior independência da pessoa, mas resta fazer muito mais, nomeadamente, no que se refere ao combate aos estereótipos de que são alvo as pessoas com deficiência na sociedade e no mercado de trabalho.

Uma outra dimensão que gostaríamos de destacar prende-se com o **rendimento mínimo**. O Pilar Social contempla um princípio específico para esta medida (nº 14) e reforça que *qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases*

[5] República Portuguesa, *Programa Nacional de Reformas. Mais crescimento, Melhor emprego, Maior igualdade 2016-2022* (Atualização de Abril de 2018). Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-de-reformas.aspx

[6] Informação disponível em: http://www.seg-social.pt/prestacao-social-para-a-inclusao

da vida, bem como a um acesso eficaz a bens e serviços de apoio. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para (re)integrar o mercado de trabalho. Em 2016 o Governo nacional anunciava que iria atualizar o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) que já não era atualizado há 7 anos. Esta medida teve importantes impactos nas prestações sociais. A 3 de Janeiro de 2017 é publicada em Diário da República a Portaria nº 5/2017 que procede a "uma nova reposição de 25% do corte verificado em 2012, fixando-se o valor de referência do RSI para 2017 em €183.84. Na atualização de 2018 do PNR é referido uma vez mais a reposição do valor de referência (agora atualizado em 186.68€) e a *revisão dos requisitos e condições gerais da sua atribuição designadamente no que diz respeito à residência legal em Portugal* e desburocratização do *processo de renovação anual*. No entanto, continua a ser determinante abordar a questão da adequação e do não recurso à medida (pouca cobertura) (ambos, aspetos relevantes no âmbito do Pilar Social).

O projeto EMIN – Minimum Income Network[7] tem feito um trabalho neste sentido, ou seja, chamando a atenção para a desadequação desta prestação tendo em conta as necessidades dos beneficiários, assim como dos fortes estereótipos de que estes são alvo têm também contribuindo para um afastamento da medida por parte de quem precisa. O projeto defende claramente que só com um rendimento adequado será possível garantir uma alternativa para as pessoas saírem de uma situação de pobreza. Salienta também que a promoção de um rendimento adequado deve estar enquadrada numa estratégia de inclusão ativa que defende uma abordagem abrangente baseada na combinação de três vertentes políticas, nomeadamente, o acesso a um rendimento adequado, o acesso a um mercado de trabalho inclusivo e o acesso a serviços de qualidade.

Do ponto de vista dos serviços, gostaríamos de realçar a situação da **habitação**. É de extrema relevância a inclusão no PNR da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-abrigo 2017-2023[8]. Já na análise feita anteriormente relativamente ao PNR de 2016 a EAPN destacava a ausência desta problemática dentro do documento. Algo que não se verifica na atualização do PNR para este ano.

É importante referir que este é também um dos princípios do Pilar, neste caso o número 19 – *Habitação e assistência para os sem-abrigo* no qual se refere:

[7] https://emin-eu.net/

[8] https://dre.pt/application/conteudo/107745746

- *Deve ser garantido às pessoas necessitadas o acesso a habitação social ou a uma ajuda à habitação de boa qualidade.*
- *As pessoas vulneráveis têm direito a assistência e a proteção adequadas em caso de despejo.*
- *Devem ser disponibilizados aos sem-abrigo alojamento e serviços adequados para promover a sua inclusão social.*

É igualmente de extrema relevância a apresentação no PNR da nova Geração de Políticas de Habitação que pretende garantir *o acesso de todos a uma habitação adequada* e apostar na *reabilitação do edificado* e na *reabilitação urbana*. É fundamental fazer uma monitorização cuidada destas novas políticas e ter em conta um aspeto salientado pela Comissão Europeia relativamente a Portugal: o acesso à habitação é um desafio crescente para os agregados familiares de baixos rendimentos em virtude do aumento dos preços do imobiliário. O mesmo relatório aponta que quase 30 % (29,1 %) da população residente com rendimentos mais baixos estão sobrecarregados com os custos da habitação.

Uma última dimensão que gostaríamos de destacar prende-se com o **emprego**. Portugal tem vindo a assistir a uma redução da taxa de desemprego e a um aumento da população empregada. No entanto, continua a ser de extrema relevância o facto de entre a população empregada, 10,5% dos trabalhadores por conta de outrem e 1/3 dos trabalhadores por conta própria (33.1%) estarem em risco de pobreza[9]. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais confere um destaque relevante à dimensão do mercado de trabalho e verifica-se que o investimento no emprego e nas políticas de emprego continua a ser uma prioridade dentro dos Estados Membros. Contudo, tal como os dados anteriores demonstram continua a ser prioritário promover a qualidade do emprego e apostar numa verdadeira estratégia de inclusão ativa.

[9] Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, *Pobreza e Exclusão Social – 2016-2017*, EAPN Portugal, Outubro 2018

3. QUE MENSAGENS[10]

I. Assegurar que as políticas macro-económicas promovam os direitos sociais e reduzam a pobreza;

   a. Integrar a avaliação do impacto social e distributivo dos benefícios fiscais e as propostas de reforma dos serviços públicos para garantir que garantem os direitos sociais e reduzem a pobreza e a desigualdade.

   b. Acabar com a austeridade e reconhecer as despesas sociais como investimento.

   c. Aumentar as receitas fiscais e o seu papel distributivo

II. Promover uma estratégia integrada/plano de ação de combate à pobreza e promoção dos direitos sociais;

   a. Estabelecer metas mais ambiciosas relativamente ao combate à pobreza. Reforçar as metas no pós-estratégia europa 2020 e a devida articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

   b. Priorizar o desenvolvimento de uma política anti pobreza, integrada e ambiciosa, baseada em direitos.

   c. Implementar o pilar europeu dos direitos sociais, elevando os padrões sociais e os direitos sociais. É urgente adotar um plano de ação e de monitorização dos princípios do Pilar.

III. Implementar políticas de emprego de qualidade que garantam que ninguém é deixado para trás.

   a. Estabelecer estratégias que promovam a igualdade de género e reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres. Garantir apoio específico para determinados grupos como as minorias, migrantes, jovens, pessoas mais velhas e pessoas com deficiência.

   b. Promover empregos decentes, sustentáveis e de qualidade.

   c. Priorizar o combate à pobreza no trabalho e assegurar que o trabalho pago possa garantir uma saída sustentável da pobreza.

[10] Estas mensagens integram a publicação: EAPN Europa, *Make participation a driver for social rights. EAPN assessment of the National Reform Programmes 2018*, Brussels, September 2018. Disponível em: https://www.eapn.eu/make-participation-a-driver-for-social-rights-eapn-assessment-of-2018-national-reform-programmes

d. Apoiar abordagens mais abrangentes de inclusão ativa.

e. Reconhecer o valor dos incentivos positivos e eliminar práticas e narrativas de condicionalidade negativa que prejudica a autonomia das pessoas, a sua saúde e o respeito social.

IV. Investir no acesso a uma educação pública universal, gratuita e de qualidade, assim como numa aprendizagem ao longo da vida de carácter holístico e na formação vocacional.

a. Adotar uma visão compreensiva da educação e da aprendizagem ao longo da vida.

b. Promover uma educação pública gratuita, inclusiva e universal.

c. Aumentar a qualidade da educação e integrar metas de combate à pobreza nas políticas educativas e nos orçamentos.

d. Garantir o acesso dos trabalhadores e candidatos a emprego (especialmente os jovens) a programas adequados de qualificação e formação.

e. Reforçar a qualidade e a aprendizagem inclusiva ao longo da vida.

V. Aumentar os fundos europeus para medidas que apoiem estratégias integradas de combate à pobreza que sejam implementadas pelas organizações da sociedade civil.

a. A inclusão social não é apenas sobre emprego! – os projetos devem garantir estratégias anti pobreza baseadas nos direitos e numa inclusão ativa integrada e anti-discriminatória.

b. Aumentar o papel dos fundos da UE para o combate à pobreza e à exclusão social no Quadro Financeiro Plurianual.

c. Reforçar o princípio da parceria com pequenas ONGs e pessoas em situação de pobreza e de exclusão social.

VI. Promover trabalho de parceria com pessoas em situação de pobreza e de exclusão social como um impulsionador para os direitos sociais – incorporando diálogos regulares e significativos com as pessoas que enfrentam a pobreza e as ONG's.

a. Tornar o Programa Nacional de Reformas um verdadeiro plano estratégico para o desenvolvimento social e inclusivo.

b. Incorporar padrões de qualidade para a participação efetiva das pessoas em situação de pobreza e das ONGs.

c. Melhorar a eficácia e o impacto do Programa Nacional de Reformas integrando contributos dos próprios beneficiários das políticas.

FONTES:

RELATÓRIOS

- EAPN Europa, *Make participation a driver for social rights. EAPN assessment of the National Reform Programmes 2018*, Brussels, September 2018.
- European Commission, Commission Staff Working Document on the Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, SWD(2017) 257 final. Brussels 26.4.2017
- Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, *Pobreza e Exclusão Social – 2016-2017*, EAPN Portugal, Outubro 2018
- Pilar Europeu dos Direitos Sociais, Comissão Europeia, Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu, 2017
- República Portuguesa, *Programa Nacional de Reformas. Mais crescimento, Melhor emprego, Maior igualdade 2016-2022* (Atualização de Abril de 2018).

PÁGINAS WEB

EAPN Europa: http://www.eapn.eu

EAPN Portugal: http://www.eapn.pt

Pilar Europeu dos Direitos Sociais: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt

Blog EMIN: https://emin-eu.net