EAPN PORTUGAL 25 anos
REDE EUROPEIA ANTI-POBREZA

EM ANÁLISE

Nº30 – Abril 2016-

O *Relatório Europeu* relativo a Portugal: monitorização dos progressos e retrocessos sociais

Enquadramento: O Semestre Europeu

O *Relatório relativo a Portugal 2016* (*Country Report Portugal 2016*) é um dos documentos que integra o processo de monitorização da Estratégia Europa 2020. Este processo, denominado de Semestre Europeu, integra um conjunto de etapas[1], que no seu conjunto não só monitorizam a Estratégia, como também o cumprimento da mesma por parte dos Estados Membros.

O *Country Report* é um documento produzido pela Comissão Europeia para cada um dos Estados Membros e que apresenta uma avaliação do progresso das prioridades da UE e da implementação das Recomendações Específicas, elencando as áreas que devem ser intervencionadas no país. Normalmente apresentado por volta do mês de Fevereiro, este relatório serve também de orientação aos Estados Membros para o desenho do Programa Nacional de Reformas que tem de ser apresentado à Comissão Europeia em meados de Abril. Posteriormente, em Maio, tendo por base esse Relatório e o Programa Nacional de Reformas, a Comissão Europeia apresenta recomendações específicas ao país em diferentes áreas.

Relatório relativo a Portugal 2016

Embora estes relatórios específicos sejam, na sua génese, documentos com uma forte componente económica, apresentam também uma análise a alguns aspetos sociais. No relatório de 2016, a análise social que é feita é muito mais extensa e aprofundada do que a dos relatórios dos anos anteriores, o que não deixa de ser positivo tendo em conta a importância que esta monitorização tem para a definição dos Programas Nacionais de Reformas. De seguida são elencados alguns dos aspetos positivos – progressos – registados em Portugal neste último ano e alguns dos aspetos negativos – retrocessos – identificados no mesmo período. A análise que é feita está centrada em apenas algumas áreas, nomeadamente, combate à pobreza e exclusão social, emprego/desemprego, educação e saúde.

[1] Para um maior conhecimento do funcionamento do Semestre Europeu consultar: Em Análise nº 28 – *As questões da Pobreza no Programa Nacional de Reformas 2015*. Disponível em: http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=464

Aspetos positivos:

- O relatório destaca como positivo o aumento em 5% do **Salário Mínimo Nacional** que passou para 530€/mês. Esta mudança foi apresentada pelo novo Governo que entrou em funções em Novembro de 2015[2]. O relatório alerta, no entanto, para o facto de que *Se não forem acompanhados de ganhos de produtividade, os aumentos do salário mínimo podem agravar as perspetivas de emprego da mão-de-obra menos qualificada e provocar uma deterioração da competitividade, além de comprometerem a capacidade das empresas para desalavancagem*.

- A recuperação ao nível do **emprego** é igualmente destacada como positiva. Segundo os dados do INE referentes ao 4º trimestre de 2015, a taxa de desemprego alcançou os 12.2% (era de 13.5% no período homólogo). Segundo o relatório a melhoria na situação do desemprego ficou a dever-se à melhoria verificada na situação do mercado de trabalho e ao decréscimo da população ativa em virtude das tendências demográficas e migratórias. É importante referir que o volume de emigrantes portugueses excedeu, quer em 2013, quer em 2014, mais de 110 mil pessoas[3].

  Como positivo salienta-se também o facto do aumento da taxa de emprego se ter traduzido no estabelecimento de contratos permanentes.

  No terceiro trimestre de 2015 a taxa de emprego para as pessoas com idades entre os 20 e os 64 anos, chegou a quase 70%.

- Ainda ao nível do mercado de trabalho o relatório destaca a diminuição dos **NEET**, ou seja, na percentagem de jovens com idades entre os 15 e os 24 anos que não têm emprego, não estudam, nem frequentam qualquer ação de educação ou formação. A proporção de jovens nesta situação era de 12.3% em 2014.

- Do ponto de vista da **Educação** é de realçar a redução significativa da taxa de abandono escolar precoce para 17.4% (era de 30.9% em 2009).

- Relativamente ao sector da **saúde** o relatório destaca os esforços feitos para aumentar a *cobertura em termos de médicos de família* (e pessoal de enfermagem). De acordo com a

---

[2] É importante referir que, embora este relatório seja relativo a 2015, são elencadas algumas das novas medidas implementadas (ou a implementar em 2016) pelo novo Governo que entrou em funções no final de 2015. Estas medidas são apresentadas ao longo do relatório como representando alguma mudança que poderá ter efeitos positivos em algumas avaliações menos positivas que a Comissão faz relativamente à situação do país.

[3] Para mais informações consultar: Rui Pena Pires; Cláudia Pereira; Joana Azevedo; Inês Espírito Santo; Inês Vidigal, *Portuguese Emigration Factbook 2015*, Observatório da Emigração, 2015.

Administração Central do Sistema de Saúde, IP[4], dos utentes inscritos cos Cuidados de Saúde Primários, 12.1% dos utentes não têm médico de família atribuído.

- Verificou-se igualmente algum progresso, segundo o Relatório, relativamente à aplicação de algumas medidas em termos de **proteção social** e do impacto que estas podem trazer para os grupos mais vulneráveis: desde logo, o aumento dos abonos de família entre 2% e 3.5% (medida de Janeiro de 2016), com uma majoração especial para as famílias monoparentais.

  Ainda a este nível foi descongelada a *indexação automática das prestações sociais ao crescimento do PIB real e à inflação, com um impacto imediato nas pensões médias – baixas (inferiores a 629€ mensais) e foi reposto o valor de referência do Complemento Social para Idosos (CSI) para 5 022€/ano*. Assistiu-se também em Janeiro de 2016 ao aumento do valor de referência e à alteração da escala de equivalência do sistema do Rendimento Social de Inserção

Aspetos negativos:

- No que diz respeito ao **salário mínimo** e embora o aumento do mesmo possa ser encarado como uma manifestação de preocupação relativamente à situação dos trabalhadores com baixos salários e dos trabalhadores pobres, o relatório faz uma apreciação menos positiva desta medida, reiterando que a mesma ocorre "num contexto de baixa inflação e de desemprego elevado, aumentando a pressão sobre a estrutura salarial geral, com o risco de afetar as perspetivas de emprego e de competitividade.

- Do ponto de vista do **emprego**, o relatório reconhece o investimento que se fez no país em matéria de *políticas ativas*, mas no nosso entender não há informação sobre se esse investimento se traduziu na criação de emprego de qualidade. O relatório afirma que em 2015 a *percentagem de contratos temporários manteve-se estável*. No entanto, *a segmentação do mercado de trabalho continua a ser significativa, sendo que em 2014 Portugal detinha a quarta percentagem mais elevada de trabalhadores temporários na UE (21.4%) e a taxa de transição para contratos permanentes também era modesta (27.2%)*.

  Ainda relativamente às políticas ativas de emprego, o relatório destaca a pouca coordenação entre o sistema de emprego e os serviços sociais e o facto destas medidas não se destinarem a pessoas que já deixaram de ter direito a subsídio de emprego, e que, no nosso entender, encontram-se por isso numa situação mais fragilizada.

[4] Para mais informação consultar: http://www.acss.min-saude.pt/Portals/0/Relat_CSP_20150507_1845.pdf

- O **desemprego**, nomeadamente, o desemprego jovem continua um dos mais elevados da União Europeia. O relatório destaca a percentagem do *desemprego jovem* em 2014, que era de 34.7%. Segundo o INE, e para 2015, essa taxa foi de 32.0%. Sendo igualmente significativa a *taxa de desemprego de longa duração* também para a população jovem que chegou aos 12.6% em 2014. Em termos gerais, a taxa de desemprego de longa duração está também a diminuir, mas mais lentamente do que o desemprego geral, e o desemprego de muito longa duração (há mais de 24 meses) continua a ser bastante significativo. O relatório salienta o impacto desta situação na pobreza e exclusão social, assim como no risco do *desemprego cíclico se transformar em estrutural, à medida que se assiste a uma deterioração do capital humano e das competências dos desempregados de longa duração*.

  Tendo em conta que o relatório indica como positivo a *alta participação nas políticas ativas de emprego (cerca de 60% ao ano, em média, entre 2012 e 2014)* também refere, por outro lado, que essa participação tem um efeito do ponto de vista estatístico pois todas as pessoas que participam nestes programas deixam de ser consideradas desempregadas. Esta situação deixa dúvidas relativamente à real descida da taxa de desemprego referida anteriormente.

- Do ponto de vista dos **benefícios sociais e de emprego** o relatório salienta, por um lado:
  - As prestações de desemprego viram alargadas a sua cobertura, mas foram reduzidas quer na duração máxima da prestação, quer na generosidade do subsídio após os 6 meses. Segundo o relatório esta situação pode induzir um aumento dos incentivos à procura de trabalho, mas no nosso entender, pode também conduzir a uma maior vulnerabilidade das pessoas desempregadas com maior dificuldade no acesso ao mercado de trabalho ou contribuir para a sua inclusão em empregos mais precários.
  - Por outro lado, o relatório destaca que os cortes realizados nas prestações (que não pensões) afetaram de forma mais significativa as pessoas mais pobres. Em 2014 foram verificadas novas diminuições nas *despesas com prestações familiares (3,7%): Complemento Solidário para Idosos (21%), sistema de rendimento mínimo (6,6%) e outras prestações (6%)*.

- A taxa de **pobreza** aumentou de forma significativa em 2014 (19.5%). O relatório destaca o agravamento deste fenómeno nestes últimos anos. O diferencial de pobreza na população ativa (18-64 anos) continuou a subir (30.3% em 2014); a taxa de privação material severa mantem-se elevada; A taxa de trabalhadores pobres (*in work poverty*) chegou aos 10.7% em 2014, mantendo-se uma das mais elevadas da UE; o risco de pobreza e exclusão social das crianças atingiu valores significativos em 2014 (31.4%) superando a população em geral (27.5%); no que

diz respeito aos idosos, aumentou a privação material severa nesta população para 9.8% em 2014.

- No que diz respeito ao sector da **Educação**, embora se tenha verificado uma descida considerável na taxa de abandono escolar, o número de alunos que repetem de ano, assim como o desempenho escolar não está a melhorar. O relatório destaca a importância do programa TEIP- Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), mas não refere, por exemplo, as más práticas que ainda se praticam com a existência de turmas só para crianças ciganas, o que é uma clara violação dos direitos humanos.

  O relatório destaca ainda que *as condições socioeconómicas das famílias continuam a ter um papel decisivo no desempenho dos alunos e o aumento da pobreza nos grupos mais desfavorecidos constitui um obstáculo às políticas instauradas para lidar com o insucesso escolar.*

- Por fim, e no sector da **saúde**, são referidas as dificuldades que ainda existem no acesso aos serviços. As pessoas continuam a destacar as *necessidades que não são satisfeitas*, em virtude dos custos dos serviços/cuidados (demasiado caros) ou por causa das distâncias (demasiado longe) e também pelas longas listas de espera. A percentagem da população que declara isto subiu de 1.4% em 2011 para 3.3% em 2012).

  O relatório salienta ainda que as despesas com a prevenção ainda são modestas face aos padrões europeus e que *as despesas com os cuidados de saúde representam agora a maior fatia dos custos do envelhecimento demográfico* e, como tal, o relatório refere que *será importante adotar uma perspetiva de longo prazo ao conceber estratégias para fazer face aos custos do envelhecimento*.

Recomendações

Neste momento encontra-se em discussão pelo Governo e a concertação social a proposta para o novo Programa Nacional de Reformas. Os pilares estratégicos do PNR 2016[5] são os seguintes:

1. Qualificar os portugueses
2. Promover a inovação na economia
3. Valorizar o Território
4. Modernizar o Estado

[5] Para mais informações sobre o PNR 2016: http://www.portugal.gov.pt/pt/fotos-e-videos/fotos/20160329-pm-pnr.aspx

5. Capitalizar as Empresas

6. Reforçar a Coesão e a Igualdade Social

O relatório específico dedicado a Portugal contribuiu para o diagnóstico do novo PNR, no entanto, o relatório é omisso em algumas áreas temáticas que seriam fundamentais para o novo PNR e mesmo para as Recomendações Específicas[6] que a Comissão terá de apresentar ao país em Maio. Destacam-se as seguintes:

- Promover um **adequado sistema de proteção social**. As recomendações específicas de 2015 referentes a Portugal já indicavam a necessidade de se garantir uma cobertura adequada da assistência social, mas os cortes verificados nas prestações, assim como o aumento da pobreza e da exclusão social, vieram indicar que houve um retrocesso a este nível. Será importante perceber qual o impacto das novas medidas implementadas em Janeiro de 2016 relativamente a algumas prestações fundamentais, como o RSI e o CSI.
- O Relatório Específico refere que *não foram tomadas medidas específicas no que respeita à ativação dos beneficiários do sistema de rendimento mínimo* e alerta para a *maior participação em políticas de ativação*. No entanto, o Relatório não alerta para a necessidade de se promover uma **política de Inclusão Ativa** que é mais do que Ativação e assenta numa abordagem coordenada em três frentes: inclusão num mercado de trabalho adequado, acesso aos serviços e rendimento adequado.
- Não se vislumbra no Relatório uma orientação para a necessidade de se definir uma **política de envelhecimento**. O envelhecimento demográfico é uma realidade nacional e como tal é destacado no Relatório, não só no que diz respeito às pensões, mas também em termos de impacto nas despesas públicas (por exemplo, refere que *as despesas com os cuidados de saúde representam agora a maior fatia dos custos do envelhecimento demográfico*). Falta claramente uma orientação para a definição de uma Política nacional para o Envelhecimento que vise uma estratégia concertada de resposta às mudanças demográficas e às necessidades das pessoas, em particular as mais idosas.
- Falta no Relatório uma orientação específica para o sector da **Habitação**. O Relatório refere a dificuldade que ainda existe (por não haverem *estatísticas bem desenvolvidas*) em avaliar exaustivamente o *quadro legislativo global*, de *algumas alterações introduzidas após o termo do programa de ajustamento económico e de um recente acórdão do Tribunal Constitucional*. No entanto, são conhecidas as dificuldades que as pessoas em situação de pobreza e exclusão

[6] Para acompanhar o trabalho da Comissão Europeia no Semestre Europeu, consultar: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

social têm em acederem a este sector, nomeadamente, ao mercado privado da habitação e/ou arrendamento a preços acessíveis.

- Apesar do reconhecerem o agravamento das situações de pobreza e de exclusão social é fundamental apostar na definição e implementação de uma **Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza e da Exclusão social**, com uma atenção especial a determinados grupos, como a população infantil.
- O relatório reconhece igualmente a importância para a Economia Portuguesa do atual período de **Fundos Estruturais**, mas é importante apostar numa avaliação da aplicação dos 20% desses Fundos que foram atribuídos ao combate à pobreza e exclusão social. Nada é referido no relatório relativamente ao FEAC – Fundo Europeu de Ajuda aos Carenciados e é importante fazer a monitorização do programa, do tipo de entidades envolvidas, do apoio que é prestado e públicos abrangidos.
- Por fim, e relativamente à **Governação**, o relatório destaca que a *falta de transparência, a fraca governação pública e a corrupção são aspetos que têm impacto no investimento e crescimento económico.* No entanto, seria importante apelar à necessidade de uma efetiva participação de diferentes *stakeholders* nos processos de decisão, de forma a garantir uma maior transparência das políticas públicas e a sua maior adequação às necessidades locais e nacionais, assim como a uma corresponsabilização dos indivíduos e comunidades.

****