# EM ANÁLISE

**Nº28 – Julho 2015-**

## As questões da Pobreza no Programa Nacional de Reformas 2015

### Enquadramento: O Semestre Europeu

Em 2010 a Comissão Europeia apresentou a sua proposta de ação para os próximos 10 anos, denominada **Estratégia Europa 2020**[1] que visa criar um *crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Esta Estratégia propõe-se cumprir 5 objetivos até 2020:

✓ aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos

✓ aumentar para 3% do PIB o investimento da UE na Investigação e Desenvolvimento

✓ reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou 30%) relativamente aos níveis registados em 1990; obter 20% da energia a partir de fontes renováveis; aumentar em 20% a eficiência energética

✓ reduzir a taxa de abandono escolar precoce para menos de 10%; aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior

✓ reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social

A monitorização da Estratégia e do envolvimento dos Estados Membros no cumprimento da mesma é central e é realizado através do ***Semestre Europeu*** (ciclo anual de coordenação das políticas económicas). O Semestre Europeu compreende as seguintes etapas que passaremos a descrever tendo como exemplo Portugal, embora isto seja igual para todos os Estados Membros:

1. Em Novembro de cada ano inicia o ciclo com a publicação, pela Comissão Europeia, do relatório ***Análise Anual do Crescimento*** (*Annual Growth Survey*) que estabelece as prioridades da UE para promover a criação do emprego e o crescimento. Simultaneamente a Comissão publica o ***Relatório***

[1] Para um maior conhecimento da Estratégia 2020 pode consultar: Em análise nº 21 – *Estratégia 2020 – o futuro da Europa*, Janeiro de 2012, disponível para download em: http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=256; Pode ainda obter mais informações em: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

***sobre os Mecanismos de Alerta*** (*Alert Mechanism Report*) que tem por base um painel de indicadores que permite identificar os países e os assuntos para os quais é considerado necessário proceder a uma análise mais detalhada.

2. Em Dezembro são realizadas reuniões entre a Comissão e o Governo nacional tendo como pontos da agenda as prioridades definidas no relatório "Análise Anual do Crescimento" e o que estas prioridades significam para o país.

3. Em Fevereiro o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu discutem o relatório "Análise Anual do Crescimento". A Comissão publica o ***Relatório relativo a Portugal*** (*Country Report*) 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.

4. Em Março os chefes de Estado da UE e o Conselho Europeu estabelecem orientações europeias para as políticas nacionais tendo por base o relatório "Análise Anual do Crescimento" naquele que é designado o *Conselho da Primavera* (*Spring Council*). São realizadas, a nível nacional, reuniões bilaterais com o Governo.

5. Em meados de Abril, Portugal submete o seu ***Programa de Crescimento*** (*Stability/Convergence Programme*) (de fortalecimento das finanças públicas), assim como o ***Programa Nacional de Reformas*** (NRP – *National Reform Programme*), que explica como vão ser alcançadas as metas estabelecidas, que políticas nacionais serão implementadas e como foram tidas em conta as orientações da UE plasmadas no Relatório relativo a Portugal e nas Recomendações Específicas. Portugal apresenta também por esta altura o ***Relatório Social Nacional***[2] (*National Social Report*).

6. Em Maio a Comissão propõe as ***Recomendações Específicas por País*** (*CSR – Country-Specific Recommendations*) baseadas no Relatório relativo a Portugal e no Programa Nacional de Reformas.

7. Em Junho o Governo nacional discute as Recomendações propostas em estruturas do Conselho da Europa (EPSCO – Conselho do Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; e outras), assim como nos órgãos consultivos (Comité de Proteção Social; Comité de Emprego), antes do Conselho aprovar as Recomendações.

8. Em Julho, o Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECFIN) adota formalmente as Recomendações Específicas por País.

9. No Outono, os Governos da Zona Euro (onde se inclui Portugal) apresentam as propostas de orçamento à Comissão Europeia. E em Novembro reinicia o processo descrito no ponto 1.[3] | [4]

---

[2] Para conhecer o parecer da EAPN Portugal sobre o Relatório Social Nacional pode consultar: http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=457

[3] O processo descrito, assim como outras informações relativas ao funcionamento do Semestre Europeu, estrutura dos documentos a serem apresentados, etc, podem ser consultados em: EAPN Europe, *Toolkit on engaging with Europe 2020 and the European Semester*, 2015. Apenas disponível em inglês no seguinte link: http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2015-eapn-toolkit-stakeholder-involvement.pdf

## O Programa Nacional de Reformas 2015[5]

O Programa Nacional de Reformas relativo a 2015 foi apresentado no passado mês de Maio. Este documento é apresentado em conjunto com o Programa de Crescimento e o Relatório Social Nacional[6] e tem como principal objetivo dar conta do progresso do País na implementação da Estratégia Europa 2020 (ações já realizadas e a realizar), da implementação das prioridades estabelecidas no relatório Análise Anual de Crescimento e das Recomendações Específicas (neste caso as Recomendações são as de 2014). O PNR obedece a uma estrutura estabelecida pela Comissão Europeia e que contempla:

1. Introdução (1-2 páginas)
2. Cenário Macroeconómico
3. Implementação das Recomendações Específicas dirigidas a Portugal
4. Progresso registado relativamente às metas nacionais da Europa 2020
5. Medidas adicionais e Uso de Fundos Estruturais
6. Assuntos Institucionais e Envolvimento das partes interessadas

Todos os anos a EAPN Europa, em colaboração com todas as Redes Nacionais, faz uma avaliação dos Programas Nacionais de Reforma, apresenta recomendações, e divulga a mesma para os representantes do Semestre Europeu e outras estruturas da Comissão Europeia[7].

A análise que é feita prende-se essencialmente com as metas do aumento da taxa de emprego, redução da taxa de abandono escolar e da redução do número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social. Uma vez que estas metas são traduzidas para metas nacionais, Portugal estabeleceu que, até 2020, pretende:

✓ reduzir o número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social em, pelo menos, 200 mil pessoas;

✓ reduzir a taxa de abandono escolar precoce para menos de 10%;

---

Toda esta informação é também disponibilizada pela Comissão Europeia e pode ser consultada no seguinte link: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm

[4] Todos os documentos apresentados a Bold relativamente a Portugal (e a todos os Estados Membros) podem ser consultados no seguinte link: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

[5] Disponível para consulta e download em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_portugal_pt.pdf

[6] A EAPN Portugal apresentou em Junho uma tomada de posição relativamente ao Relatório Social Nacional. Este parecer pode ser consultado no seguinte link: http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=457

[7] A informação que é apresentada de seguida prende-se com a análise que a EAPN Portugal fez do PNR e que enviou para a EAPN Europa, contribuindo, deste modo, para o relatório de avaliação global que será publicado este ano.

✓ aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos.

## Apreciação Global do Programa Nacional de Reformas

Entre 2011 e 2014, Portugal seguiu um Programa de Ajustamento Económico e durante este período era este Programa que enquadrava todas as políticas definidas e implementadas ao nível nacional. Portugal estava dispensado de apresentar o Plano Nacional de Reformas, ou seja, a avaliação da implementação da Estratégia Europa 2020. Terminada a presença da Troika em Portugal (17 de Maio de 2014) o Governo publicou o relatório *Caminho para o crescimento: uma estratégia de reforma de médio prazo para Portugal*, que apresentava o *programa de reformas atualmente em curso em prol do crescimento sustentável, assim como os seus compromissos tendo em vista a solidez das finanças públicas*. A EAPN Portugal alertou nessa altura para a ausência total no referido relatório das questões da pobreza e de medidas dirigidas a este problema[8].

O atual Programa Nacional de Reformas (PNR) reflete, a este nível, algumas lacunas. Desde logo, as questões da pobreza integram a recomendação nº 3 – Políticas Sociais e de Emprego e centram-se essencialmente na necessidade de assegurar uma *cobertura adequada da assistência social* e, simultaneamente assegurar a *ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais*. Assim verifica-se que:

- Existe um fraco conhecimento acerca da real situação da pobreza e da exclusão social no país, especialmente, tendo em consideração os efeitos da recente crise económica. Já no *Relatório Relativo a Portugal* apresentado pela Comissão Europeia era referido que a situação da pobreza se tinha deteriorado em virtude da crise económica e financeira.
- Existe uma falta de informação relativamente à situação específica de determinados grupos, mais vulneráveis à situação da pobreza, como as crianças.
- É destacado o Programa de Emergência Social como uma das medidas para fazer face a esta problemática, mas tal como a EAPN Portugal tem vindo a referir, este programa não é uma Estratégia Nacional de combate à pobreza e à exclusão social e ainda não se verificou uma efetiva avaliação do PES e do seu impacto na pobreza. São igualmente descritas outras medidas sobre as quais existe pouca informação, como as Redes Locais de Intervenção Social, e a Estratégia Nacional para a Inclusão dos Sem-abrigo, que embora fundamental, não há informação relativamente à sua continuidade.

A referência à importância de uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza é para a EAPN Portugal, fundamental, uma vez que não é possível combater este fenómeno com um programa de emergência estruturado em medidas sectoriais. No mesmo sentido, também não é possível individualizar as políticas sociais das restantes políticas (emprego, educação, económicas, demográficas, etc), uma vez que a situação atual demonstra claramente a influência negativa das

[8] EAPN Portugal, *Semestre Europeu 2014. Recomendação do Conselho ao Programa Nacional de Reformas e ao Programa de Estabilidade para 2014, Portugal, Em análise nº 24*, Junho de 2014

políticas implementadas e leva-nos a pensar na necessidade de existirem medidas à prova de pobreza (*poverty prooffing*).

## Prioridades no combate à pobreza

Portugal assumiu o objetivo de reduzir o número de pessoas em situação de pobreza na ordem das 200 mil pessoas, no entanto, o objetivo está longe de ser cumprido, uma vez que a situação foi agravada nestes últimos anos. Segundo os últimos indicadores, a taxa de pobreza e exclusão social subiu para 27.5%.

O PNR salienta o impacto do desemprego e da crise do mercado de trabalho no agravamento da pobreza. Segundo o documento, uma inversão destes indicadores justificam a existência em 2014 de menos 16 000 pessoas em situação de pobreza e de exclusão social, por comparação com o ano anterior. No entanto, a situação não é tão positiva como estes números querem fazer transparecer. O risco de pobreza é um dos mais significativos indicadores que compõem o indicador AROPE[9], e agravou-se nestes últimos anos (a taxa de risco de pobreza em 2012 era de 18.7% e subiu em 2013 para 19.5%). Mesmo tendo como referência o indicador da pobreza ancorada no tempo, a situação é preocupante, existindo em Portugal 25.9% de pessoas em situação de pobreza (24.7% em 2012), o que nos permite afirmar que a meta estabelecida está longe de ser alcançada.

É importante também salientar a ausência neste PNR das questões da Pobreza Infantil, especialmente quando a situação das crianças pobres em Portugal é significativamente grave e tem vindo a aumentar. No conjunto dos países da UE, Portugal registou a taxa mais elevada de crianças a viverem em situação de pobreza e exclusão social (31.7% em 2013). É igualmente significativo no campo da luta contra a pobreza, a ausência neste programa de referências a determinados grupos vulneráveis a este flagelo, como as pessoas idosas, as pessoas com deficiência, imigrantes e minorias étnicas.

Em termos de prioridades, o PNR salienta em primeiro plano a importância do Programa de Emergência Social (PES) e a adoção de 20% dos fundos estruturais para o combate à pobreza. Já foi referido que o PES tem a grande lacuna de não ser uma estratégia nacional de combate à pobreza, para além das medidas aqui implementadas carecerem de uma avaliação.

Como prioridade é salientada a promoção de uma economia social e solidária com particular enfoque nos protocolos de cooperação estabelecidos entre o Estado e o sector não-governamental. Isto é assumido como uma forma de reforçar a parceria entre o sector público e o sector social e tornar efetiva a Lei de Economia Social aprovada em 2013 (Lei nº 30/2013 de 8 de Maio). No entanto, é fundamental garantir a avaliação destes acordos, de modo a evitar que estes acordos

[9] Este indicador integra 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.

conduzam a uma progressiva privatização dos serviços de proteção social, o que teria um impacto significativo nas pessoas que vivem em situação de pobreza e de exclusão social.

É igualmente referida a Rede Local de Intervenção Social, mas a informação existente sobre este novo programa ainda é incipiente, especialmente no que se refere a sua relação com outras redes já existentes ao nível do território como as Redes Sociais.

Uma outra prioridade prende-se com a necessidade de reduzir a pobreza monetária e a privação material dos agregados mais desfavorecidos. Neste caso é destacada a revisão do Rendimento Social de Inserção (RSI), com especial enfoque na procura ativa de emprego, na participação em formação ou em trabalho socialmente útil. Na verdade a revisão do RSI conduziu a cortes nos montantes atribuídos, assim como a condições mais restritas de acesso a este benefício. Esta situação contribuiu não só para uma redução no número de pessoas beneficiárias da medida, mas também no número de pessoas a acederem à mesma. Entre 2011 e 2013 o número de pessoas a receberem o RSI baixou de 447 605 para 360 153, respetivamente. O número de famílias beneficiárias da mesma prestação diminuiu também de 173 028 para 148 107 para o referido período. O RSI, à semelhança de outras prestações sociais, tem um efeito significativo na redução da severidade da pobreza. Sem as prestações sociais, a taxa de risco de pobreza seria de 47.8%. Entre 2011 e 2013 a taxa de pobreza antes das transferências sociais aumentou 2.4 pp. No entanto, no Relatório Relativo a Portugal publicado pela Comissão Europeia é salientado que "O impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza diminuiu em 2,5 pontos percentuais em 2013 (26,7 % em 2013, em comparação com 29,2 % em 2012), o que indica que o sistema de proteção social insuficiente não pôde fazer face ao aumento repentino do desemprego e ao consequente agravamento da pobreza"[10].

Uma outra medida está relacionada com o Programa de Emergência Alimentar e, mais especificamente, com as cantinas sociais e como estas contribuíram para aumentar o acesso a refeições grátis por parte das pessoas em situação mais vulnerável. No entanto, um estudo desenvolvido em 2014 pelo Instituto Miguel Torga / Centro de Estudos Sociais destacou o facto desta medida ser "um ato isolado, que não vai resolver a pobreza nem contribuir para a capacitação das pessoas"[11]. )Isto também um reflexo do tipo de orientações que estão associadas ao PES.

Outras prioridades estão relacionadas com o emprego, mais especificamente em dar continuidade às medidas ativas de emprego e garantir apoio aos desempregados. No primeiro caso, são destacadas no PNR todas as medidas de emprego que estão em vigor, mas que carecem ainda de uma avaliação, nomeadamente no que se refere ao seu impacto na inclusão laboral das pessoas mais desfavorecidas. Depois são identificadas algumas metodologias cuja implementação é incerta, como por exemplo, a estratégia nacional para a inclusão das pessoas em situação de sem-abrigo

[10] Relatório Relativo a Portugal 2015, {COM(2015) 85 final}, p.45. Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

[11] http://www.publico.pt/sociedade/noticia/cantinas-sociais-podem-fomentar-a-desigualdade-e-a-exclusao-diz-estudo-1635223

que tem estado "parada" nestes últimos anos e que tem prazo para terminar em 2015, não existindo informações sobre a continuidade das suas atividades. O aumento do salário mínimo para 505€ (era 485€) é igualmente assumido como uma medida com efeitos na pobreza e na privação material. Contudo, e tendo em consideração que este montante ainda é insuficiente para garantir uma vida digna, os representantes da Troika consideraram este aumento uma decisão errada do Governo, o que pode conduzir a mal-entendidos relativamente à forma como o período de austeridade deve continuar. Recentemente, também, o Comité do Conselho Europeu para os Direitos Sociais considerou que este salário mínimo não é suficiente para uma vida digna.

No que diz respeito ao desemprego, é bastante positiva a medida relativa ao alargamento da proteção no desemprego a outras categorias profissionais, como trabalhadores independentes economicamente dependentes, empresários em nome individual e a membros dos órgãos estatutários de pessoas coletivas com funções de gestão. Igualmente positivo é o aumento do subsídio de desemprego para os agregados em que ambos os cônjuges, ou equiparados, com filhos, estejam desempregados. Apesar da importância desta medida, é importante salientar que existe uma percentagem considerável de pessoas desempregadas que não estão cobertas pela proteção ao desemprego ou RSI – 47.9% (Setembro de 2014). "A taxa de cobertura dos subsídios de desemprego para os desempregados de longa duração diminuiu de forma significativa entre 2010 e 2012 (de 39 % para 26 %), embora tenha voltado a aumentar ligeiramente para 29 % em 2013"[12]. Os dados mais recentes da Segurança Social revelaram que esta situação se tem mantido, sendo que o número de desempregados que beneficiam de subsídio de desemprego desceu novamente em Maio deste ano chegando a apenas 279 563 pessoas ("universo mais reduzido de subsidiados desde Janeiro de 2009")[13].

Relativamente às questões do emprego/desemprego, é importante referir que é destacada a necessidade de continuar a reforma das políticas ativas de emprego e dos serviços públicos de emprego no sentido de aumentar o emprego, reduzir o desemprego de longa duração e o desemprego jovem *melhorando a orientação profissional/assistência na procura de emprego e sistemas de ativação/sanções.* No entanto, ainda falta a avaliação das recentes reformas realizadas ao nível do mercado de trabalho de forma a percebermos se estão a ser asseguradas as necessidades das pessoas mais vulneráveis e se estas novas medidas estão a ter um impacto na redução da pobreza. A Taxa de desemprego tem vindo a diminuir (13.9% em 2014, era 16.2% em 2013); o desemprego jovem ainda é elevado, mas também tem vindo a diminuir (34.8% em 2014, era 38.1% em 2013); o mesmo está a acontecer com o desemprego de longa duração (em 2014, 9.1% da população com 14 anos ou mais, disponível para o trabalho, estava em situação de DLD; menos 0.9 pp do que 2013, mas mesmo assim elevado quando comparamos com 2012 – 8.4%). A taxa de emprego também tem vindo a aumentar (50.7%). Este aumento reflete não só um aumento na população empregada (70.1 mil pessoas), mas também uma redução na população ativa (menos 59,000 pessoas). Sem uma efetiva avaliação das medidas de emprego, é difícil perceber se esta

[12] Relatório Relativo a Portugal 2015, {COM(2015) 85 final}, p.46

[13] http://www.dinheirovivo.pt/emprego/interior.aspx?content_id=4638147&page=1

redução do desemprego e/ou aumento no emprego resultaram numa integração plena das pessoas no mercado de trabalho e não em trabalhos mais precários que não só contribuem para agravar a sua situação, mas como permitem mascarar as verdadeiras estatísticas.

## Recomendações

Em termos de recomendações a EAPN Portugal salienta:

✓ A necessidade de se definir uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza. O Grupo de Trabalho, liderado pela EAPN Portugal, em colaboração com um conjunto de entidades e peritos na área da pobreza, tem dado passos significativos neste sentido[14].

✓ O reforço do sistema de proteção social, não só em termos de montantes adequados, mas também com uma efetiva estratégia, integrada, de inclusão social. Estes benefícios não podem ser assumidos apenas como apoios em dinheiro, à custa da componente da inclusão social. Para contribuir no cumprimento deste objetivo é importante reforçar as equipas de profissionais que dão apoio e acompanham os beneficiários das diferentes medidas de proteção social. Esta recomendação deve ser acompanhada de um debate sério em torno da necessidade de se definir um rendimento mínimo adequado[15].

✓ A importância do Semestre Europeu (descrito inicialmente) para as políticas nacionais é notória. No entanto é necessário criar espaços de consulta e participação, efetiva, dos diferentes atores sociais, como as entidades de economia social que possuem um conhecimento profundo do contexto nacional, e mesmo as pessoas em situação de pobreza e exclusão social. Este processo de participação deve ser claramente definido, também, ao nível europeu, através da definição de orientações para a participação e monitorização do Semestre Europeu. Os custos da participação devem ser salientados, ou seja, devem existir recursos suficientes para permitir uma maior consciencialização dos cidadãos para o Semestre Europeu e para apoiar a participação das pessoas em situação de pobreza na sua conceção, implementação e avaliação.

[14] Pode consultar no seguinte link mais informações sobre o trabalho que está a ser realizado: http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=445

[15] Para conhecer o trabalho das várias redes nacionais, incluindo a EAPN Portugal, sobre as questões do rendimento mínimo adequado, pode consultar: http://emin-eu.net