



ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À POBREZA PROPOSTA

ÍNDICE

NOTAS PRÉVIAS EM TORNO DA POBREZA	03
Definição e visão	03
Clarificações sobre a medição da pobreza e constrangimentos metodológicos	07
PARTE A – INTRODUÇÃO E DIAGNÓSTICO	12
Introdução	12
Diagnóstico - Síntese	14
PARTE B – EIXOS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	27
Eixo 1 – Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias	27
Eixo 2 – Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza	34
Eixo 3 – Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza	38
Eixo 4 – Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos	46
Eixo 5 – Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local	56
Eixo 6 – Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional	62
ENCP: Medidas propostas – Quadro síntese	65
PARTE C – SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO	72
Metas	72
Indicadores	73
ANEXO - DIAGNÓSTICO	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

NOTAS PRÉVIAS EM TORNO DA POBREZA

Definição e visão

A pobreza tem os contornos de um problema complexo (Marques, 2017)¹. Rittel e Webber (1973), precursores da conceptualização dos “problemas complexos” já em 1973, alertavam:

“Pobreza significa baixo rendimento? Sim, em parte. Mas quais são os determinantes desse baixo rendimento? É fruto da deficiente economia nacional ou regional ou é resultado das deficiências das competências ocupacionais e cognitivas da força de trabalho? Se for esta última a definição do problema, a sua solução passa por envolver o sistema educativo. Mas será dentro do sistema educativo que o problema reside? O que pode então querer dizer “melhorar o sistema educativo”? Ou o problema da pobreza reside numa deficiente saúde física e mental? E se é isso, devemos juntar essas causas ao nosso pacote de informação, e procurar dentro dos serviços de saúde uma causa plausível? Devemos incluir a privação cultural? A desorganização espacial? Problemas de identidade? E por aí adiante.” (Rittel e Webber, 1973, p. 161)

Gardner (2011) sinaliza também a pobreza enquanto um problema complexo, pois é condicionada por dinâmicas múltiplas, cumulativas e inter cruzadas, que vão desde as tendências económicas globais até aos níveis salariais de uma região, das mudanças no mercado de trabalho à exclusão social, entre outras. Acresce que as raízes da pobreza são afetadas por tendências estruturais no mercado de trabalho, na economia e na sociedade, sendo aquelas permanentemente sujeitas a mudanças.

Assim, parece não bastar olhar para a dimensão dos baixos rendimentos, decorrentes de desemprego (ou subemprego ou inatividade) ou da instabilidade laboral, ou para a questão das baixas qualificações, que inviabilizam a integração plena na sociedade e no mercado de trabalho e que constituem um obstáculo a uma progressiva autonomia que seguramente ambicionam. Há que somar a análise ao difícil acesso à primeira habitação, à saúde (tantas vezes fragilizada), à proveniência e permanência em territórios e/ou comunidades estigmatizadas, aos baixos índices de participação cívica, à baixa autoestima, ou à ausência de um projeto de vida e de esperança no futuro. Cada um destes elementos não existe isoladamente e só uma abordagem integrada permitirá uma maior aproximação à compreensão do problema.

¹ A partir de Marques, R. (2017). Problemas sociais complexos e governação integrada. Lisboa: Fórum para a Governação Integrada.

As respostas institucionais à pobreza são ainda, em grande medida, assentes no modelo burocrático, que está vocacionado para problemas lineares, aos quais responde com soluções em silo, isoladas, sequenciais, rígidas e uniformes. Essa abordagem tende a decompor um problema em partes, para que compreendendo/resolvendo cada parte por si, se tenha, no final, a resolução do todo. No entanto, essa opção não é adequada aos problemas complexos, como a pobreza. Ao isolar as componentes das suas interações e ignorando estas últimas, a solução obtida pela resolução das partes dos problemas pode estar muito longe da efetiva resolução do problema complexo. Assim se percebe que só uma abordagem sistémica e holística poderá ter alguma probabilidade de sucesso sustentável (Veiga & Bronzo, 2014). Por outro lado, muitas vezes as respostas institucionais do sector público e do sector privado (com e sem fins lucrativos) a estes problemas sociais complexos sobrepõem-se, estão desfocadas, são incompletas e, sobretudo, revelam-se incapazes de lidar, de uma forma global, com a complexidade (Perri 6 et al., 2002). Torna-se recorrente verificar que “cada caso é um caso” e, em consequência, torna-se difícil, se não impossível, a standardização de soluções pré-formatadas e universais.

Existem várias formas de definir e medir a pobreza. Estas diferenças representam, não apenas, maneiras diferentes de recolher e analisar dados estatísticos, mas influenciam, igualmente, a abordagem no combate à pobreza.

Podemos definir ‘Pobreza’ como *‘condição humana caracterizada pela privação contínua de recursos, escolhas, segurança e capacidade necessária para usufruir de um nível de vida adequado, e de outros direitos, civis, culturais, económicos, políticos e sociais’* (Nações Unidas, 2001).

De acordo com Alfredo Bruto da Costa (Bruto da Costa et al., 2008), a forma corrente de identificar uma pessoa pobre ou uma pessoa socialmente excluída consiste em avaliar as suas condições de vida. A alimentação, as condições habitacionais, o estado da saúde, etc., denunciam a condição da maior parte das pessoas pobres e excluídas. Todavia, a pobreza é uma realidade mais ampla e complexa do que um conjunto de carências materiais permite perceber.

A pobreza pode ser causa e resultado de violações dos direitos humanos, o que significa que não apenas o incumprimento dos direitos humanos pode causar pobreza, mas também que a própria pobreza pode aumentar as violações dos direitos humanos. Portanto, a eliminação da pobreza não é uma questão de caridade ou boa vontade dos Estados, mas antes uma obrigação em matéria de direitos humanos, como sejam o **direito à saúde** (problemas de saúde podem afetar o desempenho

das crianças na escola, a produtividade do trabalho, podem resultar em desemprego e podem afetar a capacidade de participar na vida social e cultural. Simultaneamente, a condição de pobreza pode levar ao acesso restrito a serviços médicos, o que, por sua vez, pode agravar os problemas de saúde); **direito à educação** (a educação é uma das formas mais eficazes de combate à pobreza); **direito a um trabalho digno** (meios de subsistência inadequados e inseguros configuram situações de pobreza: empregos não permanentes, remunerações baixas, precários); **direito à alimentação adequada** (os efeitos físicos e psicológicos da privação de alimentos de qualidade podem agravar a pobreza); **direito à habitação adequada** (enquanto direito de todos de adquirir e manter uma casa segura e protegida. Na verdade, muitas das pessoas em situação de pobreza vivem geralmente em zonas inseguras e muitas vezes estigmatizadas por outras pessoas), entre outros.

A **abordagem da Estratégia** que agora se apresenta vai muito além da definição de Pobreza enquanto privação de recursos monetários (Bruto da Costa et al., 2008)², evitando as abordagens centradas unicamente sobre a análise do ponto de vista monetário e que procuram fazer depender a redução da pobreza unicamente do crescimento económico. Assenta, pois, numa **visão** mais ampla da pobreza, assumindo a pobreza como fenómeno complexo e multidimensional, o qual constitui violação dos direitos humanos e de cidadania e que exige uma atuação integrada das diferentes áreas sectoriais no domínio da intervenção pública. Isto é, a pobreza definida como a escassez ou ausência de recursos (monetários ou não monetários) dos indivíduos ou agregados para satisfazer as suas necessidades de bem-estar.

A adoção desta visão suporta a ambição da Estratégia, que procura, através dos objetivos a que se propõe e dos meios de implementação que sugere, promover uma articulação clara, em pé de igualdade, com as restantes políticas públicas quer de natureza económica mais global (economia, emprego, etc.) quer com políticas mais sectoriais como a saúde, a educação, etc. A elaboração da Estratégia não pode, pois, deixar de constituir um instrumento de reflexão sobre as políticas sociais e sobre a necessidade de aprofundar o Estado Social nas suas múltiplas vertentes.

Para além dos níveis de pobreza, as propostas apresentadas neste documento têm em conta a necessidade de reduzir elevados níveis de desigualdade que caracterizam a sociedade portuguesa, enquanto entraves à coesão social, ao crescimento económico, à participação e, em última análise, à democracia. A **pobreza e a desigualdade** são claramente conceitos distintos, mas que estão profundamente interrelacionados. A desigualdade preocupa-se com a dispersão dos recursos, ou seja,

² Ainda que esta seja a condição para operacionalização do conceito de Pobreza.

com a forma como os recursos são distribuídos pelas diversas unidades de análise, tais como os indivíduos, famílias ou agregados familiares, sem se interessar de que forma essa distribuição se traduz em termos de níveis de vida. Contrariamente, a pobreza, seja qual for o conceito utilizado, preocupa-se com as condições de vida a satisfazer pela população ou com os recursos que a população deverá ter para aceder a um determinado nível de vida.

Para análise do fenómeno da pobreza, apesar da importância de todas as dimensões (associadas aos rendimentos, acesso a serviços de saúde, educação, habitação, segurança social e oportunidades de emprego), recorre-se sobretudo aos recursos monetários para a sua medição. A compreensão dos níveis da pobreza monetária dos indivíduos permite-nos uma primeira leitura, mais objetiva, sobre a vulnerabilidade económica da população, a sua intensidade, evolução e persistência no tempo.

A diversidade de conceitos de Pobreza parte de um critério sobre a distinção entre pobre e não pobre. Ou seja, é pobre quem tem recursos abaixo de um determinado limiar³, não é pobre quem está acima do mesmo. Contudo, para uma efetiva implementação das políticas propostas é necessário um diagnóstico informado assente em dados fidedignos e desagregados que ofereça uma leitura dos níveis da pobreza nas suas diferentes formas. Assim, importa mobilizar as definições e conceitos mais operativos nestas matérias, não obstante as restrições em termos de informação estatística atualizada e detalhada.

Os avanços relevantes no conceito relativo de pobreza sugerem uma relação teórica entre a noção de pobreza e privação, ao definir que os “indivíduos, pessoas e grupos da população se encontram em situação de pobreza quando não têm recursos para obter os tipos de dieta, participar em atividades e aceder a condições de vida e comodidades comuns, ou pelo menos, largamente encorajadas ou aprovadas nas sociedades a que pertencem. Os seus baixos recursos, comparativamente aos recursos dos indivíduos ou famílias médias, fazem com que sejam, de facto, excluídos dos padrões de vida, costumes e atividades correntes” (Townsend, 1979, p. 31). Trata-se, então, de saber a partir de que níveis de diferenciação negativa as pessoas, famílias e grupos passam a estar excluídos dos padrões de vida e dos mecanismos de participação social que são minimamente aceites numa determinada sociedade.

³ Tradicionalmente, a medição da pobreza monetária recorre a um limiar que estabelece o nível monetário abaixo do qual os indivíduos se encontram em risco de pobreza. O limiar oficial consensualizado no seio da União Europeia toma por referência 60% do rendimento mediano equivalente.

Os principais indicadores utilizados na leitura dos níveis de pobreza, destacam a sua perspetiva unidimensional (pobreza monetária) e uma perspetiva multidimensional (privação), para além da utilização do indicador integrado que serviu de base à determinação da meta da Pobreza na Estratégia 2020⁴. Na realidade, a criação do indicador integrado “risco de pobreza e/ou exclusão social” foi um passo importante ao mobilizar outras dimensões para ler os ‘níveis de pobreza’. Este é, aliás, um campo fértil para debate, pois a análise em termos de privação poderá resultar quer da agregação de um conjunto de indicadores que permitem medir a vulnerabilidade das famílias perante situações de privação, segundo um índice de privação, quer de um conjunto de indicadores ou estatísticas não monetárias que possibilitam analisar individualmente as diversas áreas de bem-estar. E ancorados num conceito de pobreza multidimensional, é necessário olhar para as várias dimensões de bem-estar.

Clarificações sobre a medição da pobreza e constrangimentos metodológicos

A importância de dispor de instrumentos de medição da pobreza na consciencialização pública deste fenómeno e como referencial de intervenção em matéria de políticas públicas, tem sido, ao longo do tempo, objeto de debate público⁵.

A pobreza é normalmente medida em função dos limiares de pobreza monetária relativa, ou seja, a partir do cálculo do rendimento monetário disponível por adulto equivalente dos agregados familiares de uma determinada sociedade. A linha da pobreza é, pois, estabelecida e corresponderá a uma percentagem da média ou da mediana desse rendimento. Trata-se de um conceito de **pobreza relativa**.

⁴ Risco de pobreza ou exclusão social: este indicador integrado resulta da combinação de três indicadores de referência e sumaria o número de indivíduos em risco de pobreza e/ou em privação material severa e/ou a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho. Risco de pobreza: indivíduos que vivem com menos de 60% da mediana do rendimento nacional por adulto equivalente, após transferências sociais. Privação material severa: indivíduos que acumulam pelo menos 4 das 9 situações de privação definidas. Pessoas a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho: indivíduos entre 0-59 anos que vivem em agregados onde os adultos trabalham menos de 20% do seu potencial total de trabalho no ano anterior.

Os 9 itens de privação são: a) Sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); b) Sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; c) Atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; d) Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; e) Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; f) Sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas; g) Sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas; h) Sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel por dificuldades económicas; i) Sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas.

⁵ No dia 17 de outubro de 2008 foi promovida pelo MTSSS uma audição de peritos sobre a definição de um limiar de pobreza e as suas consequências em termos da definição e avaliação das políticas públicas nesta área. Ainda em 2008, foi publicada pela Assembleia da República Portuguesa uma Resolução (n.º 31/2008, de 23 de julho) que recomenda: (i) a definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão na nossa sociedade; (ii) a avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza; (iii) que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza.

O limiar de pobreza resulta, em primeira análise, do método de medição que o assiste, sendo por isso fundamental compreender quais as dimensões mais sensíveis na definição desse mesmo limiar, de modo a ponderar novos limiares de pobreza.

O limiar de pobreza apresenta-se como um indicador da distribuição de recursos que dá conta do nível de acesso para uma vida digna em determinada sociedade. A **prevalência da pobreza** define-se, assim, como a proporção das pessoas cujos recursos se situam abaixo desse nível. A linha de pobreza pode ser **relativa** a diferentes tipos de recursos e, dentro de cada tipo, pode ser definida de acordo com conceitos e metodologias distintas⁶.

Apesar da crescente importância atribuída ao **conceito de pobreza absoluta**, o método generalizado na medição da pobreza assenta no conceito de pobreza relativa e na definição da linha de pobreza relativa. Por outro lado, o tipo de rendimentos considerado para se apurar a pobreza tem um impacto significativo na determinação da mesma, consoante se fale de rendimentos monetários, não monetários ou rendimento total. Para efeitos da linha de pobreza relativa, generalizou-se a adoção dos rendimentos monetários apenas.

Feito este enquadramento, clarifica-se que neste domínio Portugal tem usado os indicadores oficiais publicados pelo Eurostat, pelo facto de oferecerem a possibilidade de comparabilidade internacional e evolução temporal. A comparação europeia destaca-se pela importância que o processo de europeização detém ao nível das políticas nacionais, permitindo, por outro lado, a possibilidade de realização de análises longitudinais através da metodologia de painel de inquiridos. Surgem, nesta sequência, um conjunto de questões que se colocam ao nível da medição, incidindo sobretudo na necessidade de decidir sobre o ponto a partir do qual a escassez de recursos assume as características da pobreza:

- a. Utilização da média ou da mediana. É usual utilizar a mediana, relativamente à qual também se podem estabelecer diversos limiares de pobreza, obtendo-se resultados diferentes dos que resultam da utilização da média, dado que as duas medidas se situam

⁶ Por exemplo, no caso de um conceito de pobreza subjetiva, o qual remete para as representações sociais, incluindo a auto e a heteropercepção da pobreza, o limiar será definido a partir da opinião das pessoas sobre o que é ser pobre ou sobre quem são os pobres; no caso de um conceito de pobreza absoluta, as noções subjacentes são a da sobrevivência e da eficiência física, e o limiar encontra-se no ponto em que elas deixam de ser asseguradas, devido à forma como se processa a distribuição e o acesso a bens e serviços como a alimentação, a água potável, os cuidados de saúde, a habitação, a educação, os rendimentos, os equipamentos sociais, o trabalho, enfim, a tudo o que torna a sobrevivência e a eficiência física possíveis.

em pontos diferentes da curva de distribuição dos rendimentos e, além disso, uma é mais sensível aos valores centrais da curva e a outra mais sensível aos extremos.

- b. Recurso aos níveis de 40%, 50%, 60% ou 70% da mediana dos rendimentos disponíveis como limiar de pobreza. Contudo, o Eurostat considera população em risco de pobreza oficial os indivíduos cujo rendimento se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente. Existindo alguns autores que defendem que, para além dessa linha de pobreza oficial correspondente aos 60% da mediana, se pode considerar os 40% como um indicador de pobreza extrema e os 70% como um indicador de vulnerabilidade social.
- c. Existência de diversas escalas de capitação, mas para o cálculo do rendimento monetário disponível por adulto equivalente, habitualmente usado na mensuração da pobreza, sendo o resultado da divisão entre o rendimento de cada agregado (rendimento de trabalho, pensões, transferências sociais, rendimentos de capital, de propriedade e transferências privadas) e sua dimensão em termos de “adulto equivalente”, utiliza-se a escala da OCDE modificada, segundo a qual é atribuído o ponderador 1 ao primeiro adulto, 0,5 a cada adulto seguinte (com idade igual ou superior a 14 anos) e 0,3 a cada criança (com idade inferior a 14 anos).

Os rendimentos monetários são compostos pelas fontes já mencionadas anteriormente, mas não são considerados rendimentos não monetários, provenientes do autoconsumo alimentar⁷, auto-abastecimento⁸, auto-locação⁹ e transferências e salários em géneros, sendo que em Portugal alguns destes tipos de rendimento não monetário têm um peso relevante no rendimento total. Para aferir a situação de pobreza também não se consideram eventuais poupanças que ajudariam a cobrir gastos básicos face a situações inesperadas.

Nesta discussão sobre os rendimentos é ainda necessário destacar outros aspetos da sua metodologia, a evolução dos rendimentos e, em concreto, a evolução do rendimento mediano, deve ser alvo de atenção especial. Este aspeto condicionará o desempenho de Portugal na aproximação a objetivos que ambicione atingir (por exemplo na definição de metas, em particular em situações de crise

⁷ Autoconsumo alimentar: Produção própria, ou obtenção direta da Natureza, de produtos alimentares de origem vegetal ou animal por qualquer membro do agregado, com o objetivo de serem consumidos pelo próprio agregado.

⁸ Auto-abastecimento: Bens e serviços provenientes de estabelecimento pertencente a algum membro do agregado, destinando-se ao consumo pelo próprio agregado e que não tenham sido pagos. A sua valorização faz-se pelo preço de venda em vigor nesse mesmo estabelecimento.

⁹ Auto-locação: Estimativa calculada pelo próprio agregado residente sobre o valor hipotético de uma renda do seu alojamento a preços de mercado, sempre que este não for o caso, ou seja, nas situações de agregados proprietários-residentes, arrendatários a preço abaixo do mercado ou em situações de usufruto gratuito ou a título de salário.

económica), adquirindo por isso relevância acrescida no ensaio de quaisquer considerações acerca da evolução do indicador de pobreza e exclusão social.

Em tese, a quebra nos rendimentos das famílias portuguesas em época de contração económica poderá inclusive determinar, por si só, uma redução da taxa de pobreza.

A determinação do limiar de pobreza oficial, em cada ano, segundo o Eurostat e pelo INE, é definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente, sendo este limiar de pobreza, como já foi referido, uma medida relativa. Ou seja, o limiar de pobreza depende da distribuição do rendimento mediano equivalente para cada ano, bem como do seu valor. Sendo que, em períodos de contração económica, a queda de rendimentos familiares pode repercutir na queda do rendimento mediano e consequentemente na diminuição do limiar de pobreza. Desta forma, indivíduos cujos rendimentos não se alteraram, num ano são considerados “pobres” e no outro deixam de o ser, somente pela descida do limiar de pobreza, uma vez que os seus recursos não aumentaram.

Em conjunturas de recessão económica temos o surgimento de “novos pobres”, mas o aumento do número de pessoas abaixo do limiar de pobreza é essencialmente formado por pessoas que já estiveram nessa situação em anos anteriores, e regressam à situação de pobreza. Muitas destas pessoas estão em situação de vulnerabilidade com rendimentos medianos pouco acima do limiar de pobreza e que numa situação de crise voltam a ficar abaixo desse limiar.

A determinação do sentido e da magnitude desta evolução para os próximos anos (e mesmo aquela que já se terá verificado ao longo dos anos mais recentes, para os quais não existe ainda informação disponível) é complexa e difícil de modelizar. Há diversos fatores, principalmente num quadro de crise, além dos já mencionados, que poderão condicionar a evolução do rendimento mediano e, portanto, da taxa de pobreza. Mas também as quebras de rendimento inerentes às situações de *lay-off* ou ao crescimento permanente do desemprego. Como se sabe, numa primeira fase, as famílias onde surja o desemprego são abrangidas pelos mecanismos de proteção social previstos, no entanto as prestações pecuniárias são, na maioria dos casos, de montante inferior à remuneração previamente auferida. Ou seja, dá-se uma quebra no rendimento destas famílias, que será ainda mais significativa no médio prazo, num quadro de manutenção do desemprego.

Assim, pelo que foi referido, os indicadores de pobreza muitas vezes não revelam completamente a deterioração das condições de vida da população real e podem até estar a subestimar o número de pessoas em situação de pobreza.

Uma forma de aproximar a linha de pobreza relativa de uma linha de pobreza absoluta, não condicionada pelas oscilações do rendimento mediano, é recorrer à linha de pobreza ancorada num determinado ano e atualizá-la anualmente nos anos subsequentes apenas com base na variação do índice de preços no consumidor.

Alerta-se ainda, na leitura dos elementos desta natureza, para o incontornável estrangulamento de carácter metodológico que se impõe frequentemente e que nos confronta com a necessidade de desenvolver mecanismos de monitorização e avaliação mais eficientes na análise de progressos no combate à pobreza. É fundamental verificarem-se claros desenvolvimentos ao nível da capacidade estatística para esta área. O instrumento chave é o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado anualmente pelo INE e publicado pelo Eurostat, em que a diferença entre a data de disponibilização de informação e o período a que esta se refere é, ainda, superior a um ano. Considera-se igualmente importante o reforço da informação relevante para desenvolver análise comparada, assim como a diversificação de fontes de informação.

O estudo sobre a pobreza deve ser o mais abrangente, avaliando a sua incidência, intensidade e severidade e deve ser acompanhado por uma análise de sensibilidade a vários outros indicadores, nomeadamente os de desigualdade, da distribuição de rendimentos e do défice de recursos da população pobre. Um exemplo da importância de uma avaliação e monitorização mais alargada é o indicador de intensidade de pobreza¹⁰, o qual avalia o défice de recursos médio da população pobre, que no contexto português tem a relevância acrescida por uma das suas políticas destinadas a indivíduos e famílias em situação de carência socioeconómica, mais emblemática, ter sido definida em função deste indicador (Rendimento Social de Inserção - RSI¹¹).

¹⁰ “Relative at risk of poverty gap”, é definido como o quociente (expresso em percentagem) entre a diferença do limiar de pobreza e do rendimento mediano dos indivíduos em situação de pobreza relativamente ao limiar de pobreza.

¹¹ O RSI que foi definido com o objetivo atenuar a pobreza extrema através da redução da intensidade da pobreza nos sectores mais vulneráveis da população.

PARTE A – INTRODUÇÃO E DIAGNÓSTICO

Introdução

A decisão de elaborar uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza deve ser entendida como um passo incontornável para defender e promover a coesão e justiça social e, antes de tudo, uma afirmação da vontade de mudança para tantas famílias e indivíduos em Portugal.

Esta vontade de mudança que se afirma num propósito de plena modernidade não pode ignorar a forma como fraturas sociais, hoje mais visíveis do que nunca, conflituam e contradizem esse desígnio transformador. A perceção da persistência de situações de pobreza agravadas tem de ser combatida com convicção e empenho e com um fortíssimo impulso coletivo.

Uma ambição desta magnitude tem de fundar-se num conjunto de pressupostos essenciais:

- Compromisso político firme e transversal a todas as áreas das políticas públicas, assumindo que o combate à pobreza não é exclusivo das políticas sociais;
- Consciência coletiva da necessidade de erradicar a pobreza em todas as suas formas;
- Relação direta com a política económica;
- Mobilização dos recursos necessários para a mudança;
- Organização dos recursos da comunidade de modo a assegurar não apenas plena eficácia como sobretudo precisão na sua utilização;
- Participação plena e constante de todos, em particular dos/as cidadãos/cidadãs, famílias e grupos em situação de pobreza;
- Modelo de governação que permita uma adequada execução da Estratégia e que se constitua como um compromisso e garantia das intervenções e políticas públicas;
- Sistema efetivo de monitorização e acompanhamento que potencie um melhor aproveitamento da informação administrativa e aprofunde a vertente de informação estatística de base e administrativa, detalhada e atualizada.

Esta proposta de Estratégia assenta não apenas no resultado da reflexão conjunta da Comissão de Coordenação nomeada através do Despacho n.º 10277/2020 de Suas Excelências a Ministra de Estado

e da Presidência e a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, de 17 de outubro de 2020, mas também de um processo amplamente participado, com centenas de contributos recebidos, e que demonstram de modo evidente que há hoje na sociedade portuguesa a consciência de que a pobreza não pode ser uma realidade com a qual possamos conviver sem inquietação e revolta.

A manutenção de situações de profunda desigualdade e o agravamento das situações de pobreza, que esta Estratégia procura combater, tem um efeito devastador sobre as pessoas e as famílias. Combater as desigualdades e a pobreza tem de ser, por isso mesmo, um imperativo de cada um e de todos nós.

A proposta que aqui se apresenta pretende alcançar isso mesmo: lançar um desafio coletivo para que possamos afirmar-nos como país solidário, moderno e coeso. Só assim daremos corpo aos desígnios da justiça social e da igualdade.

Diagnóstico - Síntese

O facto de mais de 120 milhões de pessoas na UE, em 2008, se encontrarem em situação de pobreza ou exclusão social fez com que os líderes europeus se comprometessem, no âmbito da Estratégia Europa 2020, com a meta de retirar pelo menos 20 milhões de pessoas dessa situação até 2020.

Em 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia (CE) proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (CE, 2017), assente em 20 princípios orientadores, em prol de uma Europa social mais forte. Mais recentemente, em março de 2021, a CE apresentou um Plano de Implementação do Pilar (CE, 2021), propondo três metas principais para a União Europeia até 2030, em torno do Emprego, Qualificações e Proteção Social, a saber: i) pelo menos 78% das pessoas entre os 20 e os 64 anos deverão ter um emprego; ii) pelo menos 60% dos adultos deverão participar em ações de formação todos os anos; iii) o número de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social deverá ser reduzido em 15 milhões, das quais, pelo menos, 5 milhões de crianças. Na Cimeira Social do Porto de 7 a 8 de maio de 2021, os líderes da UE saudaram os novos grandes objetivos da UE para 2030, propostos pela Comissão Europeia no Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. As metas foram posteriormente também endossadas no Conselho de Ministros do Emprego e Assuntos Sociais (EPSCO), de 14 de junho, e saudadas pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de 24-25 de junho.

Em termos nacionais, é unanimemente reconhecido o extraordinário impacto que a pandemia da doença COVID-19 gerou e continua a ter na sociedade e na economia. Este impacto ultrapassa as fronteiras nacionais e, sendo de natureza global, tem consequências diferenciadas entre países e dentro de cada um dos países que constituem o quadro da nossa inserção europeia e internacional.

De facto, desde o início de março de 2020, Portugal tem vivido um dos momentos mais críticos das últimas décadas, que levou a ação imediata e abrangente das autoridades e dos agentes sociais com o objetivo de combater a pandemia da doença COVID-19 e de mitigar os seus impactos sociais e económicos. As medidas adotadas neste âmbito tiveram um impacto decisivo na economia, no mercado de trabalho e na prevenção do agravamento de situações de pobreza e exclusão, tendo igualmente um impacto significativo e tendencialmente prolongado nas contas públicas. Não obstante, parece ser hoje consensual que a **crise pandémica terá contribuído para agudizar o quadro de desigualdades sociais e económicas pré-existentes, sendo claros os indícios de que os**

mais prejudicados por esta crise têm sido aqueles que já se encontravam em situação de maior desvantagem relativa.

A recuperação económica prevê-se gradual e assimétrica, condicionada pela reativação das atividades comerciais e das cadeias de abastecimento, e continua ainda sujeita a um quadro de elevada incerteza. Apesar das preocupações em torno das condições sanitárias e do distanciamento social, o plano de desconfinamento tem variado de atividade para atividade, envolvendo uma série de alterações estruturais na sua operação com vista a assegurar que a retoma da atividade se faz em condições de segurança do ponto de vista da saúde pública. Se esta crise tem afetado sobretudo os grupos sociais que já se encontravam em situação de maior vulnerabilidade, importa garantir que a retoma é direcionada para a mitigação das desigualdades, assegurando condições de sustentabilidade e resiliência.

Neste contexto, os sistemas de proteção social têm vindo a ser pressionados para se adequarem a um conjunto de profundas transformações demográficas, económicas e sociais, respeitando e promovendo ao mesmo tempo os direitos sociais de cidadania preconizados pelo modelo social europeu, proclamados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais e cuja operacionalização deverá acelerar na sequência da publicação do respetivo Plano de Ação (conforme acordado na Cimeira Social do Porto).

Portugal continua a confrontar-se com problemas estruturais em matéria de pobreza e desigualdade, permanecendo acima da média da União Europeia nos principais indicadores de pobreza e exclusão social. O diagnóstico é conhecido. Na realidade têm sido vários os estudos e relatórios, quer académicos quer da sociedade civil, a debruçar-se sobre esta matéria¹². Não obstante, identificamos sumariamente¹³ alguns dos principais traços distintivos quando falamos de rendimentos, condições de vida e de bem-estar e que justificam uma Estratégia desta natureza.

- Não obstante a situação económica e social em Portugal ter registado progressos evidentes, com os principais indicadores económicos, do mercado de trabalho, de pobreza e das desigualdades a apresentarem evoluções assinaláveis, até ao eclodir da pandemia da doença COVID-19, subsistem problemas estruturais e efeitos da crise anterior – como mostram os níveis comparativamente elevados das dívidas pública, privada e externa, os salários

¹² Vejam-se, por exemplo e mais recentemente: (Peralta et al., 2021) e (ONLCP, 2020).

¹³ Para mais detalhes ver diagnóstico em anexo.

relativamente baixos e as elevadas desigualdades de rendimento, o baixo nível da escolaridade e o grau de segmentação do mercado de trabalho (Mamede et al., 2020). A perda de rendimentos, segundo alguns estudos que têm sido divulgados, afeta uma parte significativa da população (Lourenço, 2020; PE, 2020).

- No final de 2019, o PIB real tinha registado o seu 25.º trimestre de expansão ininterrupta. A taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos atingiu valores acima dos 76%, superando a meta de 75% fixada na Estratégia Europa 2020, e a taxa de desemprego desceu para 6,5%, o valor mais baixo em 16 anos.
- A taxa de risco de pobreza em Portugal, que havia registado um agravamento no advento da crise financeira de 2008, aumentando de 17,9% em 2009 para um máximo de 19,5% em 2014 e 2013 (+1,9 p.p.) – aumento que seria ainda maior sem o efeito das transferências sociais (+2,4 p.p.)¹⁴, de 24,3% em 2008 para 26,7% em 2013 (+2,4 p.p.) – tem vindo a recuar de forma continuada desde então, situando-se nos 16,2% em 2019 (Po)¹⁵, de acordo com os resultados provisórios do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2020, sobre rendimentos do ano anterior e já menos distante da taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões (21,9%)¹⁶, ainda que ligeiramente mais do que no ano precedente.
- O risco de pobreza ou exclusão social, indicador que conjuga as condições de risco de pobreza¹⁷, de privação material severa¹⁸ e de intensidade laboral *per capita* muito reduzida¹⁹, abrangia 2 037 milhares em 2020 (Po)²⁰, traduzindo-se numa taxa de pobreza ou exclusão social de 19,8%, registou um decréscimo relativamente a 2019 (21,6%).
- A redução da pobreza no período recente ocorreu num contexto de crescimento sustentado do emprego. Em 2019, havia mais de 4,9 milhões de pessoas empregadas em Portugal, o patamar mais elevado em 10 anos, e a taxa de desemprego estava no nível mais baixo desde 2002 (6,5%).
- Ao mesmo tempo, a expressão dos contratos sem termo no conjunto dos trabalhadores aumentou para quase 66% em 2019, fruto do fortalecimento quer do modelo de trabalho por conta de outrem, quer também da contratação sem termo.

¹⁴ Considerando o indicador que exclui todas as prestações sociais exceto pensões.

¹⁵ A taxa de risco de pobreza correspondia, em 2020 (rendimentos de 2019), à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 6.480€ anuais (representando 540€ por mês, mais 39€ do que no ano anterior). De acordo com os dados provisórios do INE (2021), este limiar corresponde a 60% da mediana (10 800 euros) da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes.

¹⁶ Idem. Este indicador inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência, sem outras transferências sociais.

¹⁷ Indicador com informação relativa ao ano de referência do rendimento n-1.

¹⁸ Indicador relativo ao ano do inquérito n.

¹⁹ Indicador com informação relativa ao ano de referência do rendimento n-1.

²⁰ Por convenção, este indicador é referenciado ao ano do inquérito.

- O rendimento médio disponível por adulto equivalente atingia um crescimento anual na ordem dos 7,7%, depois de anos de recuperação apenas moderada no seguimento da crise económica e financeira, e situava-se já mais de 22% acima do nível registado em 2008.
- Na realidade, o emprego continua a ser uma variável crítica na articulação entre dinâmicas económicas e níveis de bem-estar, não só do ponto de vista agregado, mas também dos percursos individuais e familiares. Contudo, não elimina por completo o risco de pobreza. Com efeito, em 2019, 9,6% dos trabalhadores²¹ em Portugal permaneciam em risco de pobreza, uma taxa superior à média da UE (9,2%)²² e que não tem dado sinais de melhoria sustentável, ainda que, entre 2018 e 2019, tenha registado uma quebra de 1,2 p.p. Ao longo da última década, a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores oscilou sempre entre valores próximos dos 10%-11% e manteve-se sempre acima das médias europeias.
- A situação perante o emprego é determinante para os rendimentos e para o bem-estar das pessoas e das famílias, seja do ponto de vista do rendimento salarial, seja também do ponto de vista do acesso a proteção social e dos níveis de participação na vida coletiva.
- O trabalho representa mais de dois terços do rendimento das famílias na UE, e mais de 80% do rendimento das famílias com crianças²³, significando que os padrões salariais praticados em cada Estado-membro são preponderantes na determinação dos níveis de bem-estar das respetivas populações e que uma estratégia eficaz de combate à pobreza passa necessariamente pela promoção de uma política salarial adequada. Ao mesmo tempo, a intensidade do trabalho²⁴ constitui uma das variáveis mais determinantes na taxa de risco de pobreza dos agregados familiares, com o indicador nacional a oscilar entre os 7,2% para os agregados com muito elevada intensidade laboral e os 59,4% para os agregados com muito baixa intensidade laboral²⁵, de onde se retira que os rendimentos do trabalho de muitas famílias não são suficientes para as retirar da pobreza²⁶.

De facto, e sobretudo para os trabalhadores com vínculos atípicos de emprego, com intermitências no percurso profissional e com salários mais baixos, o trabalho não é instrumento suficiente para afastar o risco de pobreza nem, em muitos casos, para assegurar níveis de proteção social adequados. Os padrões de participação no mercado de trabalho e a situação de cada pessoa dependem de vários

²¹ INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento - 2016-2020. Refira-se que nos indicadores relativos à condição perante o trabalho foi considerado o total da população com 18 e mais anos.

²² O valor para a média da UE tem por referência os rendimentos de 2018.

²³ Eurostat, 2014.

²⁴ Conceito estatístico que remete, genericamente, para o número de meses por ano em que cada elemento em idade ativa do agregado esteve empregado.

²⁵ Eurostat, EU-SILC, 2019, com base nos rendimentos de 2018.

²⁶ A este respeito, cabe notar que, em Portugal, de acordo com dados do ISS, IP, quase 7,8 mil beneficiários de Rendimento Social de Inserção (RSI) têm também rendimentos de trabalho, no correspondente a 3,7% do total de beneficiários de RSI em outubro de 2020.

fatores, algumas relacionadas com as características do mercado de trabalho, mas também com variáveis a montante. O mercado de trabalho em Portugal apresenta ainda níveis de segmentação e precariedade preocupantes, e com diretas repercussões na pobreza da população ativa, e naturalmente na proteção numa fase mais tardia da vida.

Neste âmbito, a qualificação surge como dimensão indissociável da qualidade do emprego, seja do ponto de vista da segurança e estabilidade dos vínculos, seja também do ponto de vista salarial.

- Em Portugal, o risco de pobreza dos trabalhadores que não completaram o ensino secundário (16,0%) é cinco vezes maior do que o dos trabalhadores com o ensino superior (3,2%)²⁷, dados que são particularmente gravosos à luz do défice persistente de qualificações da população portuguesa: quase metade (47,8%) da população adulta não completou o ensino secundário e quase ¼ (24,6%) dos jovens ainda ingressam no mercado de trabalho antes de completar a escolaridade obrigatória²⁸.
- Os indicadores de desigualdade dão conta de que Portugal permanece como um dos países da União Europeia com maiores assimetrias na distribuição dos rendimentos entre a população, pese embora tenham sido alcançados progressos com significado neste âmbito.

Neste contexto, importa centrar a atenção em situações de vulnerabilidade, pobreza e exclusão social, em particular nalguns grupos sociais específicos como as crianças, os desempregados e inativos, os imigrantes, as pessoas com deficiência e as pessoas em situação de sem-abrigo, entre outros tradicionalmente menos referenciados. Paralelamente, importa dar atenção a novos públicos e novos perfis de pobreza, como, por exemplo, os que ficaram privados de atividade, frequentemente com impacto no rendimento, durante a crise, e a dimensões que podem originar ou agravar novos fatores de pobreza e de desigualdade, entre as quais a transição digital mais acelerada, a atipicidade e/ou a intermitência das relações laborais, e assegurar a adequação das respostas a novas situações e públicos.

- De acordo com os dados do INE, a redução da pobreza fez-se sentir sobretudo na população adulta em idade ativa (18-64 anos), cuja taxa de risco de pobreza decresceu de 2018 para 2019, de 16,9% para 14,9% (-2,1 p.p. nas mulheres e -1,9 p.p. nos homens).

²⁷ Eurostat, 2019, com base nos rendimentos de 2018.

²⁸ Eurostat, LFS, 2019.

- A pobreza dos idosos (65 e mais anos) manteve-se praticamente inalterada nas datas em referência (de 17,3% para 17,5%), tendo diminuído no caso da população masculina (-0,3 p.p.) e crescido na feminina (+0,6 p.p.).

Em Portugal, apesar das significativas melhorias no bem-estar das crianças e respetivas famílias, observa-se que as crianças continuam a constituir um grupo particularmente vulnerável a situações de pobreza, sendo também permeáveis à transmissão intergeracional de tais situações. Quebrar o ciclo de vulnerabilidades e investir nas crianças, adotando uma perspetiva preventiva e holística, contribuirá para reduzir os riscos de pobreza e exclusão social nas gerações futuras.

- Na realidade, a existência de crianças num agregado familiar ainda é fator de maior vulnerabilidade, sobretudo para famílias compostas por 2 adultos com 3 ou mais crianças nos quais se verificou o maior agravamento do risco de pobreza de 30,2% (2018) para 39,8% (2019), cerca de 9,6 p.p.
- Importa ainda salientar (dados Eurostat²⁹) que a taxa de risco de pobreza das crianças (0-17 anos) em agregados com muito baixa intensidade de trabalho em 2019 era de 69,3% (valor que decresceu face a 2018, quando se fixava nos 77,8%) e a taxa de risco de pobreza das crianças a viverem em agregados que trabalham era 14,9%, na mesma data.
- Os indicadores mais recentes (INE) permitiram observar que, em 2020 (Po), 21,6% das crianças e jovens até aos 17 anos, se encontrava em situação de risco de pobreza ou exclusão social (após ter registado 22,3%, em 2019) e 19,1% estavam em risco de pobreza monetária em 2019 (Po). Por seu turno, a taxa de intensidade da pobreza³⁰ neste grupo etário era 24,4%, em 2019 (Po).
- Ao efetuar uma desagregação deste grupo etário (Eurostat, 2021), constatou-se que a taxa de risco de pobreza ou exclusão social, em 2019³¹, era significativamente mais elevada no subgrupo entre os 12 e os 17 anos (26,4%) do que no dos 6-11 anos (22,8%) e do que os que tinham menos de 6 anos (17,4%), observando-se que a exposição ao risco de pobreza ou exclusão social se acentua à medida que os jovens se aproximam da idade adulta.
- Quando analisamos a intensidade da pobreza (permite avaliar em que medida o rendimento monetário disponível mediano dos pobres se aproxima ou afasta do limiar de pobreza, constituindo um indicador da insuficiência de recursos da população em risco de pobreza),

²⁹ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_li06.

³⁰ A taxa de intensidade da pobreza é um indicador do maior ou menor distanciamento do rendimento mediano dos pobres em relação ao limiar de pobreza, medido como percentagem deste último.

³¹ Dados disponíveis mais recentes.

verificamos que as crianças/jovens, apresentam valores (26,1%) acima da média nacional (24,4%). Na realidade, este indicador a nível nacional registou um acréscimo, em 2019, de 22,4% para 24,4%, que foi mais acentuado para as pessoas entre os 18 e os 64 anos (+2,2 p.p.) e especialmente do sexo feminino (+4 p.p.).

- A privação de habitação e/ou as más condições de habitabilidade são dimensões com maior impacto no risco de pobreza das crianças, podendo constituir obstáculos no acesso à educação, à saúde e ao seu bem-estar geral. Neste contexto, em Portugal, observou-se que a taxa de sobrecarga das despesas em habitação de agregados familiares com crianças e jovens (0-17) era de 7,3% em 2018 (face a 7,2% em 2017), a taxa de privação habitacional severa para o mesmo grupo etário (0-17) era de 6,7% em 2018 (face a 6,9% em 2017), enquanto a taxa de sobrelotação da habitação (0-17) aumentou de 15,8% em 2018, para 16,3% em 2019.

Por outro lado, se a situação perante a pobreza das crianças reflete, de modo global, a situação dos agregados familiares em que se encontram inseridas, a exposição dos jovens ao risco de pobreza depende não apenas do seu **enquadramento familiar mas também do tipo de transição que fazem entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho.**

- As taxas de desemprego dos jovens mantêm-se persistentemente superiores à dos adultos, tendo os jovens também situações laborais mais precárias. A situação é especialmente complexa para os jovens que, nalguma fase, se enquadram na categoria NEET³², ou seja, que não estão empregados, não estudam, nem se encontram em formação e que estão, portanto, numa situação de dupla exclusão, contribuindo para o agravamento do risco (presente e futuro) de pobreza.
- É precisamente nos mais jovens (18-24 anos) que Portugal apresenta uma taxa de risco de pobreza mais elevada e mais persistente: a taxa de pobreza dos jovens aumentou de 16,0% em 2009 para 26,4% em 2014, e em 2019 permanecia ainda nos 21,0%, com uma recuperação claramente mais modesta do que a observada nos restantes grupos etários. Esta não pode ser desligada da exposição particular deste grupo ao desemprego e à precariedade, que cria instabilidade nos rendimentos e irregularidade nas contribuições, prejudicando a formação de direitos. Por outro lado, o grupo etário com a taxa de pobreza mais baixa em Portugal é o que corresponde à *prime age* da força de trabalho, i.e., o grupo

³²Fonte: Eurostat, Indicador de monitorização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais – NEET (15-24), em <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tesem150&language=en>. Este indicador fornece informações sobre jovens de 15 a 24 anos que não estão empregados (por exemplo, desempregados ou inativos, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho) e não receberam educação ou formação nas quatro semanas anteriores ao inquérito. Os dados apresentados são do INE, Inquérito ao Emprego.

dos 25 aos 54 anos, traduzindo o efeito poderoso do trabalho na mitigação do risco de pobreza.

- A população desempregada (cuja taxa de risco de pobreza, após as transferências sociais, era de 40,7% em 2019 (Po), revelou ser um dos grupos sociais mais vulneráveis às situações de pobreza e exclusão social. Sabendo-se que os desempregados são um grupo particularmente vulnerável à pobreza, importa encontrar respostas eficazes para estas pessoas, em particular para os mais vulneráveis entre estes, designadamente o subgrupo de desempregados que não beneficia de prestações de desemprego ou outras.
- A taxa de risco de pobreza da população desempregada após transferências sociais diminuiu de 47,5% em 2018 para 40,7% em 2019 (Po), tendência que estará em larga medida relacionada com a diminuição da incidência de desemprego de longa e muito longa duração, fruto da anterior crise económica³³, situação também, muitas vezes, relacionada com outros fatores de desvantagem relativa como sejam as baixas qualificações.
- Além do risco evidente de agravamento das dificuldades de regresso ao mercado de trabalho, o DLD tem também associados riscos não negligenciáveis do ponto de vista do acesso a proteção social, desde logo porque incorrem na possibilidade de esgotar os períodos de concessão das prestações de desemprego.
- A existência de um grau de incapacidade constitui-se também como um traço de vulnerabilidade, revelando-se esta mais elevada para a população com incapacidade severa. Em 2017, 32,8% da população com incapacidade severa encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social, 24,5% em risco de pobreza, 25,6% vivia em agregados com intensidade laboral muito reduzida e 12,2% estava em privação material severa.
- Os dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), realçam que o risco de pobreza afeta de forma diferenciada as diferentes nacionalidades de residentes em cada país. Refira-se que os imigrantes representavam 5,7% do total de residentes em Portugal, um contingente de população potencialmente ativa, predominando o escalão etário entre os 25 e os 44 anos (262 019).
- A taxa de risco de pobreza dos cidadãos estrangeiros extra-UE residentes em Portugal fixou-se, em 2017, nos 33,6% (+15,9 p.p. face à taxa dos cidadãos nacionais), diminuindo para os 19,7% em 2018 (ano em que a diferença face aos cidadãos nacionais desceu para 2,8 p.p.) e aumentando novamente para os 21,4% em 2019 (tendo a diferença face aos

³³ Recorde-se que, em 2008, a taxa de risco de pobreza dos desempregados encontrava-se abaixo dos 35%.

nacionais aumentado para 7,7 p.p., mas ainda assim com sinais de mitigação face a anos anteriores).

- Outras vulnerabilidades persistem em Portugal, junto de comunidades mais excluídas, como as de etnia cigana ou as pessoas em situação de sem-abrigo. Os dados oficiais mais atualizados (ENIPSSA, 2019) apontam para a existência de 7 107 pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal (2 767 “sem casa” e 4 340 “sem teto”).
- Ao nível das NUTSII apenas o Algarve e o Alentejo apresentam uma percentagem de pessoas em situação “sem casa” inferior à de pessoas em situação “sem teto”. Em 2019, 80% das situações reportadas referem-se a homens, não se verificando uma diferença significativa por região. Quanto à naturalidade das pessoas em situação de sem-abrigo reportadas, destaca-se que 57% têm naturalidade portuguesa, cerca de metade dos quais do município onde se encontram.

Portugal possui um sistema de proteção social alargado, cujo propósito é assegurar os direitos básicos das pessoas e famílias, combatendo e reduzindo as desigualdades e os riscos de pobreza. Na realidade, é visível o impacto que as transferências sociais desempenham na redução da pobreza. O *risco de pobreza antes de qualquer transferência social* atingia os 43,4%, em 2018 e 42,4%, em 2019. Contudo, Portugal continua a ser advertido para a necessidade de garantir uma proteção social mais efetiva³⁴. Os dados mais recentes sugerem que as prestações sociais direcionadas para a população em idade ativa têm uma eficácia relativamente baixa no combate à pobreza em Portugal.

As dinâmicas territoriais influenciam as trajetórias dos grupos sociais mais vulneráveis, pois estes tendem a concentrar-se em espaços nos quais se conjugam múltiplos problemas sociais e económicos, observando-se que nos próprios territórios se inscrevem elementos indutores de exclusão e de inclusão social.

As assimetrias territoriais em Portugal são tão expressivas que, em 2018, tal como no ano anterior, apenas a Área Metropolitana de Lisboa (AML) possuía uma taxa de risco de pobreza inferior ao valor nacional, 13,3%, ou seja, menos 3,9 p.p. que o risco de pobreza nacional (17,2%) , significando que todas as outras regiões apresentam valores acima da média, sendo que, em 2018, eram as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira que registavam as taxas de risco de pobreza mais elevadas no contexto nacional (31,8% e 27,8%, respetivamente).

³⁴ Veja-se recomendação da Comissão Europeia feita a Portugal em 2020 no contexto do Semestre Europeu ‘*Need to Guarantee sufficient and effective social protection and income support*’.

Por fim, e de forma transversal a toda a Estratégia, é atribuída especial atenção à problemática da igualdade. De resto, a par com a não discriminação, constituem matérias que, do ponto de vista jurídico, há muito se encontram resolvidas, quer no plano internacional, quer no contexto nacional. Porém, apesar da vasta legislação internacional e nacional em matéria de igualdade e não discriminação, é incontornável que continuam a existir assimetrias entre mulheres e homens no mundo do trabalho e na conciliação com outras esferas da vida, o que requer um esforço permanente no sentido de assegurar condições de efetiva equidade entre mulheres e homens.

O Relatório Mundial sobre a Desigualdade de Género de 2020 refere que, para diminuir a desigualdade de género na política, na economia, na saúde e na educação, em suma, a desigualdade global entre homens e mulheres, serão necessários 99,5 anos (2019).

Entre as várias assimetrias, destaca-se as persistentes diferenças em matéria de rendimentos do trabalho. A informação disponibilizada recentemente pelo GEP no âmbito do Barómetro das diferenças remuneratórias entre mulheres e homens (Barómetro, 2020) permitiu observar que o *Gender Pay Gap* (GPG) decresceu ligeiramente de 2017 (14,8%) para 2018 (14,4%). Neste âmbito, considerando os trabalhadores a tempo completo com remuneração completa, a remuneração média mensal base auferida pelas mulheres era significativamente mais baixa (886,0€/mês) do que a auferida pelos homens (1.034,9€/mês).

Desafios que persistem

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, incumbe ao Estado a promoção do bem-estar, da qualidade de vida e da igualdade, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais, educacionais e ambientais, mediante a modernização das estruturas económicas e sociais.

Em qualquer país ou contexto, as situações de pobreza são penalizadoras em várias dimensões da vida quotidiana das pessoas e famílias, nomeadamente no que respeita ao acesso a uma habitação digna, a alimentação adequada, aos cuidados de saúde necessários, a educação de qualidade, aos meios de transporte e ao acesso ao emprego, ao exercício da cidadania como garantia de uma vida condigna e de uma plena inclusão social.

O combate à pobreza e à exclusão social é, assim, um trabalho longo, persistente e multifacetado que, neste momento, assume uma relevância acrescida, uma vez que às questões estruturais se acrescentam situações de vulnerabilidade decorrentes da pandemia. No seu conjunto, deve mobilizar diferentes atores e combinar atuações de curto, médio e longo prazo, de carácter precoce, preventivo e reparador.

Tendo como objetivo último a erradicação da pobreza, importa, assim, considerar medidas multidimensionais e integradas ligadas à questão monetária, mas também a outras de cariz não monetário (acesso à saúde, educação e formação, cultura...). De facto, enquanto desafios estruturais, a pobreza e a exclusão social exigem intervenções a vários níveis, de médio e longo prazo: um sistema educativo mais abrangente e inclusivo, que favoreça a diminuição das desigualdades nos rendimentos primários e seja interventivo na quebra da transmissão intergeracional da pobreza; uma repartição dos rendimentos mais equilibrada, por via do mercado de trabalho, das transferências sociais e dos impostos; um mercado de trabalho menos segmentado, mais justo, menos desigual, mais inclusivo e sustentável; um sistema de proteção social mais eficaz, eficiente e capaz de se ajustar às mutações da realidade social, preservando a sua sustentabilidade. Neste contexto, a integração das pessoas em risco de exclusão social e o combate à pobreza continuam a ser um objetivo fundamental para qualquer economia que se queira competitiva, sustentável e inclusiva.

De acordo com dados recentes da ONU³⁵, o Relatório de Desenvolvimento Sustentável, apresentado pela *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), refere que, num conjunto de 166 países, o desempenho de Portugal coloca-o em 25.º lugar, com tendências positivas na execução da maioria dos ODS, nomeadamente o ODS1 (Pobreza).

Continuar a apostar na recuperação do emprego e na promoção de condições de trabalho dignas, integrando todos em condições de equidade, é fundamental para combater a pobreza e a exclusão social, mas é igualmente essencial refletir sobre o sistema de mínimos sociais, reforçando os apoios do Estado aos grupos mais desfavorecidos, garantindo a universalidade da sua cobertura e dando um novo impulso à economia social, em nome da igualdade de oportunidades e da inclusão social.

³⁵ 21.07.2020.

Melhorar a eficácia e a eficiência das políticas económicas e sociais permanece como outro dos desafios centrais nesta frente, em particular quando estamos a falar nos níveis de cobertura das respostas.

Nas duas últimas décadas, assistiu-se à criação de uma nova geração de políticas sociais, com impactos na diminuição dos níveis de pobreza e de privação material, ainda que dificilmente mensuráveis. Essas políticas foram desenhadas a partir de uma abordagem da pobreza, enquanto fenómeno multidimensional, e vão para além das prestações e apoios de cariz pecuniário. Algumas visam antes impactar a sua severidade e intensidade, relegando para outro plano o combate à incidência, outras remetem para o trabalho comunitário, o reforço das redes locais de apoio, o desenvolvimento de competências básicas, a desmercadorização de bens e serviços sociais essenciais, etc. Importa, pois, monitorizar o quadro de políticas sociais existentes e refletir sobre os seus impactos sociais, qualitativos e quantitativos, nos próximos anos.

As políticas que têm vindo a ser colocadas em prática ganham maior legitimidade quando avaliada a sua eficácia, pelo que muitas, em particular as estratégias enquadradoras definidas em termos internacionais, têm associados planos de acompanhamento e painéis de indicadores, entre outros.

A pobreza é entendida geralmente como uma situação de privação por falta de recursos, mas de um ponto de vista pragmático, para medir e compreender o fenómeno da pobreza, interessa conhecer quem está excluído de um nível mínimo aceitável em termos de recursos económicos, e que, em simultâneo, não satisfaz as necessidades nos diversos domínios do bem-estar, com vista a uma vida condigna em sociedade. Daí que os principais indicadores para medir a pobreza sejam de carácter relativo. A complexidade do fenómeno da Pobreza exige (GEP/MSSS, 2012)³⁶ uma necessária combinação interdisciplinar das suas abordagens. Hoje é reconhecido o carácter polissémico da pobreza, bem como, acima de tudo, a complexidade e multidimensionalidade deste fenómeno, tanto no que respeita às suas causas como também quanto às suas expressões ou manifestações.

Em 2008, a Assembleia da República Portuguesa aprovava uma Resolução³⁷ que recomendava: (i) a definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão na nossa sociedade; (ii) a avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza; (iii) que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das

³⁶ 'Combater a pobreza e a exclusão social em tempos de austeridade' - GEP/MSSS, 2012.

³⁷ Resolução n.º 31/2008, de 23 de julho de 2008.

políticas públicas de erradicação da pobreza. Esta matéria conduz também a discussões várias, já que a medição da pobreza poderá resultar de diferentes formas, tendo em conta os indicadores e fontes estatísticas utilizadas. No entanto, ao equacionar a definição de um limiar de pobreza, devemos ter consciência da multidimensionalidade e complexidade do fenómeno da pobreza, que vai muito para além da mera privação de recursos.

Esta temática voltou num passado recente a estar na ordem do dia com a apresentação pelos partidos políticos de propostas junto da Assembleia da República para o estabelecimento de um regime jurídico aplicável à avaliação de impacto dos atos normativos na produção, manutenção, agravamento ou diminuição e erradicação da pobreza. A aplicação de mecanismos de *poverty proofing* na construção de políticas públicas tem vindo a ser defendida por alguns atores no terreno desde há vários anos.

A necessidade de harmonizar através da construção de indicadores facilmente comparáveis conduz à simplificação, podendo, pois, eliminar certos aspetos diferenciadores, que podem não ser importantes, mas que são fundamentais para o estabelecimento de políticas. A análise global da pobreza sobre uma sociedade como um todo poderá por si só ocultar algumas realidades mais sensíveis ao fenómeno, podendo por isso ser insuficiente tomar a taxa de pobreza como indicador privilegiado. Por outro lado, quando se pensa em termos de limiar, será necessária a introdução de uma dinâmica plurianual, que permita estudar o fenómeno na sua dimensão temporal.

Por último, poder-se-á assinalar como condicionante a uma qualquer meta de redução da pobreza, que previsivelmente implicará transferência de rendimentos para famílias carenciadas, o estigma crescente que tem recaído sobre estas famílias. O debate público em torno de algumas das medidas corporizadas pela geração de políticas sociais no final dos anos 90 do século XX tem sido enviesadamente focado nas suspeitas de fraude, acomodação nas medidas, excessiva generosidade das prestações pecuniárias, indisponibilidade para o cumprimento de deveres por parte dos beneficiários, fraca fiscalização por parte da administração central. Importa, pois, reverter este quadro de representações sociais hostis às políticas sociais redistributivas, tornando a erradicação das situações de pobreza e exclusão que persistem no território nacional um imperativo coletivo.

PARTE B – EIXOS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Esta proposta de Estratégia tem por base uma abordagem global, multidimensional e transversal de articulação das políticas públicas e atores, definindo prioritariamente seis Eixos Estratégicos de intervenção, em estreita articulação com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e o respetivo Plano de Ação e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

A proposta resulta igualmente do diálogo com os restantes instrumentos de política pública associados a populações em situação de vulnerabilidade, como sejam a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD 2021-2025), a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSSA 2017-2023), a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC 2013-2022), a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND 2018-2030), o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (PNCRD 2021-2025), a Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024, o Plano Nacional para a Juventude 2018-2021, a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH 2015-2031) ou o Programa de Valorização do Interior.

Para a sua implementação foram definidos um conjunto de Objetivos Estratégicos que orientarão as medidas a desenvolver.

Eixo Estratégico 1: Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias

Numa análise desagregada por grupo etário, **as crianças surgem como o grupo mais vulnerável à pobreza e à exclusão social**. Não obstante os progressos registados ao nível do seu bem-estar nos últimos anos, este é o grupo onde se verifica uma maior incidência e intensidade da pobreza monetária, assim como um risco acrescido de pobreza ou exclusão social, com todo o impacto que este fenómeno tem no cumprimento do seu futuro.

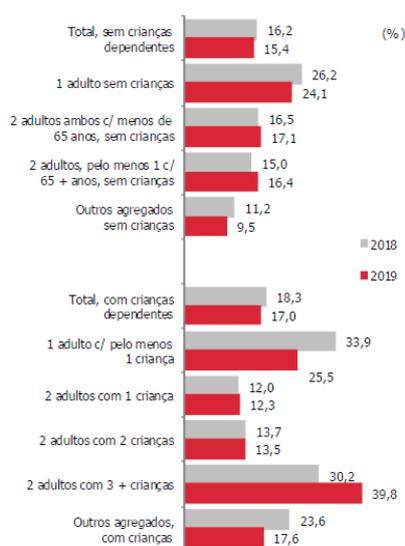
A taxa de risco de pobreza ou exclusão social, em 2019, era de 22,3% para os jovens até aos 18 anos, tendo descido para 21,6% em 2020. A desagregação em termos etários, mostra que em 2019³⁸ o valor

³⁸ Dados disponíveis mais recentes.

mais elevado era observado no subgrupo entre os 12 e os 17 anos (26,4%), seguido pelos que tinham entre 6-11 anos (22,8%) e pelos que tinham menos de 6 anos (17,4%), constatando-se que **a exposição ao risco de pobreza ou exclusão social se acentua à medida que os jovens se aproximam da idade adulta**. No grupo etário 18-24 anos, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social manteve-se próxima dos 24%, em 2018 e 2019, descendo para 17,5%, no escalão etário seguinte (25-29 anos).

Por outro lado, a existência de crianças no agregado familiar parece constituir um fator acrescido de vulnerabilidade à pobreza. Numa análise por composição dos agregados, destacam-se famílias monoparentais e famílias de dois adultos com três ou mais crianças. Note-se, contudo, que a intensidade da pobreza é mais significativa nesta última tipologia, que vive geralmente situações de pobreza mais duradoura e, por isso, com impactos potencialmente mais gravosos nas crianças.

Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar, Portugal, 2018-2019



Fonte: INE, ICOR2020

Acresce ainda que a adoção de modelos de ensino fortemente alicerçados em tecnologias digitais, como os que têm sido adotados no quadro das medidas sanitárias preconizadas para fazer face à pandemia da COVID-19, pode ter ampliado as vulnerabilidades e desigualdades das crianças e jovens inseridos em meios mais desfavorecidos, comprometendo o seu sucesso escolar, o seu desenvolvimento e a igualdade de oportunidades.

Mas a necessidade de implementar medidas que permitam reduzir a pobreza infantil decorre não só da incidência e intensidade atuais como também das suas consequências. Estas fazem-se sentir no

curto prazo, através de carências de vária ordem, mas também no médio e longo prazo, nomeadamente na vida adulta em termos de qualificações, participação no mercado de trabalho e inclusão social.

Mais, a atuação ao nível da pobreza infantil permite criar condições de interrupção do ciclo de transmissão intergeracional da pobreza, aliviando esta realidade de forma generalizada. Deste modo, ao contribuírem decisivamente para o crescimento e desenvolvimento económico, estas medidas não só têm um carácter preventivo, como também contribuem para o investimento no potencial humano. Trata-se, assim, de uma questão de justiça social que pretende garantir equidade para todas as crianças cujas condições de crescimento e desenvolvimento se encontram já condicionadas mesmo antes do momento do seu nascimento.

Numa Recomendação da Comissão Europeia datada de 2013 (CE, 2013) e também na Recomendação relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (CUE, 2021), a diminuição da pobreza infantil foi considerada como uma prioridade dos Estados-Membros. Esta Recomendação tem por base a Convenção dos Direitos da Criança e inclui, para além de aspetos relacionados com a família (nível de rendimento e inserção no mercado de trabalho), elementos relacionados com o acesso a serviços de qualidade em termos de ensino, saúde e habitação, assim como o direito de participação das crianças. De forma semelhante, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 2017, estabelece expressamente no seu Princípio 11 a necessidade de proteção das crianças face a situações de pobreza e exclusão social. Neste contexto, em junho de 2021, o Conselho Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores (EPSCO) adotou a proposta da Comissão relativa ao estabelecimento de uma Garantia Europeia para a Infância³⁹. Também no mesmo sentido vão os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos pelas Nações Unidas.

É neste quadro que a proposta de Estratégia Nacional de Combate à Pobreza inclui como primeiro Eixo Estratégico a redução da pobreza nas crianças, jovens e suas famílias, pretendendo dar resposta a um problema premente e persistente da sociedade atual.

³⁹ A aprovação da Garantia para a Infância (GI) prevê que «todos os Estados-membros garantam acesso a serviços essenciais para crianças em situação de risco ou de privação material ou em resultado de terem deficiência ou sofrerem de problemas de saúde mental». A GI tem como objetivo o combater a exclusão social, garantindo o acesso das crianças necessitadas – pessoas com idade inferior a 18 anos em risco de pobreza ou exclusão social – a um conjunto de serviços essenciais:

Educação e cuidados na primeira infância
Educação
Cuidados de saúde
Alimentação
Habitação.

Objetivo Estratégico 1.1

Garantir o acesso a bens e serviços básicos

1.1.1 Respostas Sociais e de Educação

1.1.1.1 Reforçar os apoios à frequência de creches e pré-escolar assegurando às famílias de menores recursos um acesso tendencialmente gratuito, integrando o ensino a partir dos três anos de idade na escolaridade obrigatória no médio prazo

1.1.1.2 Reforçar práticas inclusivas inovadoras de ensino e aprendizagem em todos os níveis de ensino

1.1.1.2.1 Proporcionar uma oferta educativa inclusiva e de qualidade às crianças e jovens, promovendo o ensino e aprendizagem da língua portuguesa como língua não materna, bem como o reconhecimento e a valorização da diversidade cultural e linguística dos alunos e das famílias, e contratando, quando adequado, perfis diversificados de pessoal não docente, tais como mediadores interculturais

1.1.1.2.2 Desenvolver mecanismos de apoio ao estudo para crianças de agregados familiares pobres através da criação de “espaços de estudo acompanhado” quer por processos de mentoria entre pares como de tutoria

1.1.1.2.3 Garantir o acesso equitativo a recursos e materiais de estudo, incluindo os equipamentos necessários em contexto de ensino digital

1.1.1.3 Promover a saúde mental e a deteção precoce de problemas psicológicos em meio escolar, através do aumento da rede de psicólogos escolares e em articulação com as medidas que se propõem no âmbito da saúde

1.1.2 Saúde

1.1.2.1 Criar mecanismos de acesso gratuito para crianças inseridas em agregados familiares desfavorecidos a consultas de rotina através de serviços médicos de proximidade, incluindo saúde oral e cuidados de saúde mental, para acompanhamento do desenvolvimento da criança e promoção da literacia em saúde

1.1.2.2 Garantir níveis básicos de alimentação a todas as crianças inseridas em agregados familiares desfavorecidos no quadro da Ação Social Escolar e a estas famílias a partir de serviços de âmbito local de carácter público ou que resultem da interação com o Terceiro Setor

1.1.2.3 Evitar ou retardar os comportamentos aditivos e as dependências de crianças e jovens através de programas de prevenção

1.1.2.4 Aumentar e facilitar o acesso a cuidados de saúde mental de boa qualidade, através da expansão de equipas comunitárias de psiquiatria da infância e adolescência nos serviços locais de saúde mental

1.1.2.5 Fomentar os cuidados de proximidade, estabelecendo protocolos de parceria com as autarquias para disponibilização na comunidade (fora do ambiente hospitalar) de instalações próprias para funcionamento das equipas comunitárias de saúde mental

1.1.2.6 Criar respostas de proximidade aos territórios através de serviços itinerantes, que assegurem um acompanhamento psicossocial, médico e de transporte e acesso das crianças a esses serviços

1.1.3 Habitação

1.1.3.1 Garantir o acesso a uma habitação condigna com condições essenciais de serviços de água, luz, saneamento básico e espaço, considerando a existência de crianças no agregado familiar como uma condição prioritária de acesso à habitação, com o foco numa política social de habitação por contraponto com políticas de habitação social

1.1.3.1.1 Mobilizar as autarquias para aderirem ao 1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada

1.1.3.1.2 Promover parcerias para a segurança comunitária, em particular nas Áreas Metropolitanas, envolvendo as populações locais através dos programas preventivos existentes, como o policiamento de proximidade e os Contratos Locais de Segurança.

Objetivo Estratégico 1.2

Garantir um nível de recursos básicos às famílias

1.2.1 Priorizar a inserção no mercado de trabalho dos adultos incluídos em agregados familiares com crianças em consonância com as ações preconizadas no Eixo Estratégico 2 desta Estratégia

1.2.2 Desenvolver um Sistema de Apoio Social para as Famílias com Crianças

1.2.2.1 Reforçar as majorações das prestações a agregados com crianças, em particular a agregados monoparentais assumindo como prioridade a retirada das crianças da condição de pobreza

1.2.2.2 Garantir que as taxas moderadoras e o preço dos medicamentos não limitam o acesso por parte de cidadãos com rendimentos mais baixos

1.2.2.3 Alargar o acesso e reforçar o valor do Abono de Família reduzindo a disparidade entre os escalões

1.2.2.4 Assegurar que as escolas funcionam como o pilar de excelência de sinalização das situações de carência

1.2.2.5 Assegurar um atendimento e acompanhamento de proximidade das situações de carência das famílias a partir de equipas de terreno multidisciplinares e definido um “Técnico de Referência” como elo de ligação com o agregado familiar

1.2.2.6 Divulgar informação de carácter qualitativo e quantitativo relativa ao atendimento social no sentido de identificar e caracterizar de forma rigorosa e atualizada as situações de pobreza a nível local, municipal e regional e realizar uma monitorização da sua evolução em resultado das medidas aplicadas

1.2.3 Promover programas de desenvolvimento de competências parentais e de parentalidade positiva, nomeadamente para famílias com comportamentos aditivos e dependências (CAD).

Objetivo Estratégico 1.3

Garantir a participação das crianças e jovens no processo de desenvolvimento

1.3.1 Construir processos participativos de desenvolvimento que permitam auscultar as “vozes das crianças e dos jovens”

1.3.2 Garantir o acesso universal a atividades extracurriculares, à componente de apoio à família (CAF), atividades de ocupação de tempos livres e de férias as quais devem integrar crianças com deficiência e outras crianças especialmente vulneráveis a processos de exclusão

1.3.3 Promover uma cidadania ativa e responsável valorizando estilos de vida sustentáveis e a diversidade.

EIXO 1 | REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS | METAS 2030

Estratégia Portugal 2030

- Continuar a apostar no aumento da cobertura e do número de respostas para a infância e juventude, especialmente no que respeita a vagas em creche
- Combater a pobreza infantil, nomeadamente com o reforço do abono de família até aos 6 anos

Plano de Recuperação e Resiliência

- Alargar a rede de equipamentos e respostas sociais ao nível da infância, pessoas com deficiência ou incapacidades: 28.000 lugares em respostas sociais intervencionadas
 - Aumentar a capacidade de resposta em creche, fundamentalmente nos territórios que ainda têm níveis de cobertura mais baixos
- Criar equipas multidisciplinares de intervenção social que permitam cobrir todo o território de Portugal (308 municípios) para apoio aos públicos mais vulneráveis nos seus contextos de vida
- Adquirir 3.226 viaturas para reforço das respostas sociais de proximidade
- Adquirir 260.000 computadores de uso individual nas escolas (alunos e professores)
- Criar 20 equipas comunitárias de psiquiatria da infância e adolescência nos serviços públicos de saúde mental
- Aumentar o número de respostas no âmbito da RNCC e SM

Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

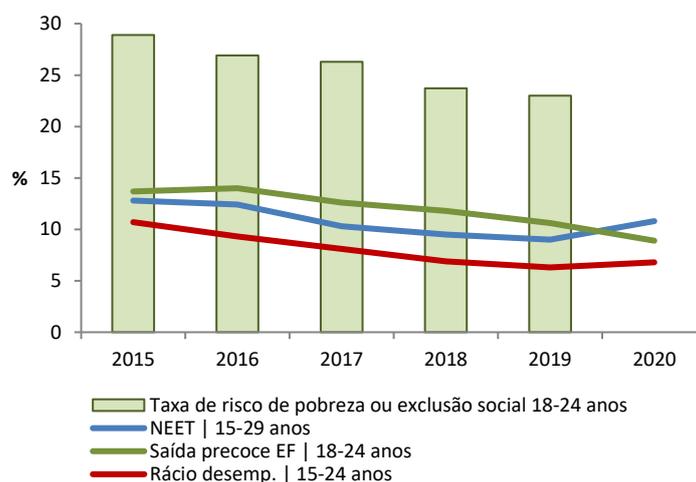
Metas UE

- Reduzir, em pelo menos 15 milhões, o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, adotando uma abordagem integrada que dê resposta às necessidades em todas as fases da vida e combata as causas profundas da pobreza e da exclusão social
 - *Dos 15 milhões, pelo menos 5 milhões devem ser crianças, promovendo a igualdade de oportunidades para todas as crianças e a interrupção dos ciclos intergeracionais de desvantagem*
- Pelo menos 78% da população deverá estar empregada até 2030
 - Aumentar a oferta formal de educação e acolhimento na 1.ª infância, a preços acessíveis e de elevada qualidade, contribuindo para uma melhor conciliação entre a vida profissional e a vida privada e favorecendo uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho

Eixo Estratégico 2: Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza

Também entre os jovens⁴⁰, a pobreza tem os contornos de um problema complexo, importando ter em consideração, num perímetro mais alargado, a sociedade e a economia no seu todo. Nesses âmbitos, desde os níveis mais próximos como a família e os pares, até à atitude social – expressa tantas vezes em estereótipos e preconceitos – face aos jovens em situação de pobreza, ou o papel decisivo dos empregadores e das empresas, somam-se vários eixos relevantes.

Alguns indicadores sobre jovens, Portugal, 2015-2020



Fonte: INE, ICOR e Inquérito ao Emprego

Evidenciando uma perspetiva de governação integrada, é de sublinhar o contributo do Plano Nacional para a Juventude⁴¹ (PNJ) que adotou como domínios-chave a Educação formal e não-formal, o Emprego, a Saúde e a Habitação e como temas-chave a Governança e Participação, Igualdade e Inclusão Social, o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Nesta perspetiva, a Estratégia deve considerar quer o reforço de medidas e programas que se têm revelado eficazes e eficientes, quer a melhoria de outras medidas nas quais foram identificados aspetos a corrigir, quer ainda ser capaz de

⁴⁰ Apesar da inevitável continuidade “infância/juventude”, adotou-se, para a estrutura deste documento, e no que diz respeito a este Eixo Estratégico em concreto, a abordagem à faixa 18-29 anos (no Eixo Estratégico anterior a abordagem é feita à faixa 0-17 anos). No que se refere ao teto superior, em termos de limite de idade, a escolha decorre do alinhamento com políticas europeias e nacionais como, por exemplo, o programa Garantia Jovem.

⁴¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2018, D.R., 1.ª série, N.º 170, de 4 de setembro de 2018.

inovar, de uma forma incremental ou de uma forma radical, sempre que tal se mostrar necessário e adequado.

Os jovens que experienciaram percursos de saída precoce do sistema de educação e formação, de desemprego ou de inatividade, afastam-se progressivamente da sociedade que consideram, justa ou injustamente, “culpada” pela desigualdade de oportunidades de que são, na sua perspetiva, vítimas. Os níveis de desmotivação, de “desligamento” social, de descrença em si próprios e na sociedade levam os a um alheamento e a uma resistência às soluções propostas pelas políticas públicas.

Isso indica que será necessário desenvolver respostas a montante (e durante) das ofertas de educação/formação ou de integração inicial no mercado de trabalho.

Objetivo Estratégico 2.1

Promover o desenvolvimento integral dos jovens, com particular atenção aos provenientes de contextos mais vulneráveis

2.1.1 Priorizar a capacitação dos jovens, incluindo através do acesso à educação e à formação profissional, promovendo o sucesso educativo/formativo e combatendo a saída precoce do sistema de educação e formação e a retenção

2.1.1.1 Garantir o acesso equitativo à frequência do ensino obrigatório, nomeadamente o acesso gratuito às residências escolares de alunos deslocados por falta de existência de oferta de nível de ensino obrigatório no concelho de residência

2.1.1.2 Promover a cultura científica e tecnológica dos jovens, em particular dos mais desfavorecidos, reforçando o apoio aos Centro Ciência Viva

2.1.1.3 Definir um contingente especial adicional de alunos das escolas TEIP no acesso ao ensino superior e cursos técnicos superiores profissionais

2.1.2 Combater o desemprego, em particular o desemprego jovem e o desemprego de longa duração, nomeadamente através de uma avaliação da adequação dos instrumentos de política ativa em vigor e, em particular, dos mecanismos de diferenciação positiva direcionados para os públicos de menor empregabilidade e da implementação de respostas de política ativa dirigidas para os segmentos mais afastados do mercado de trabalho, em particular os desempregados de longa duração e as pessoas com perfil de baixas qualificações.

2.1.3 Reforçar os instrumentos de captação e capacitação de jovens e jovens adultos que não concluíram o 12º ano e deixaram percursos incompletos, em particular jovens NEET, no âmbito do Programa Qualifica

2.1.4 Promover uma Agenda do Trabalho Digno, no sentido de combater a pobreza no trabalho, reforçar o combate à precariedade e à excessiva segmentação do mercado de trabalho e promover a negociação coletiva, incluindo através da avaliação das alterações introduzidas no Código do Trabalho em 2019 e da introdução de mecanismos reforçados de estímulo da contratação sem termo, em particular de jovens (cf. 3.3.1)

2.1.5 Lançar, como preconizado no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência, o Compromisso Emprego Sustentável, medida de apoio à criação de emprego sem termo com uma diferenciação positiva para a contratação de jovens e para a fixação de níveis salariais adequados

2.1.6 Reforçar a focalização das políticas ativas nos grupos e territórios com maiores dificuldades de inclusão no mercado de trabalho (como os jovens, desempregados de longa duração e grupos desfavorecidos nos distintos territórios) e, sempre que possível, na transição para o emprego permanente, assente em contratos sem termo.

2.1.7 Promover o acesso à habitação por parte dos jovens, em particular os de menores rendimentos

2.1.7.1 Reforçar a oferta de habitação com renda acessível para jovens, designadamente através da reabilitação do património imobiliário do Estado com aptidão para uso habitacional para criação de um parque habitacional público a preços acessíveis

2.1.8 Capacitar os jovens em situação de maior vulnerabilidade, incluindo por via da promoção de ações de saúde mental e bem-estar, que experienciam situações de desintegração, desesperança e descrença em si e na sociedade

2.1.9 Combater as diferentes formas de discriminação social em razão designadamente do sexo, da orientação sexual, identidade expressão de género, características sexuais, origem socioeconómica, cor da pele, nacionalidade, ascendência e território de origem, e deficiência

2.1.10 Reforçar o Programa Escolhas, em particular junto de jovens fora da escolaridade obrigatória

2.1.11 Desenvolver programas ou medidas para incrementar a perceção e gestão do risco associado a comportamentos de consumo de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas, e à utilização nociva de medicamentos e anabolizantes, de ecrã e jogo

2.1.12 Incentivar o exercício de cidadania plena dos jovens em situação de pobreza, para a melhoria da comunidade onde estão inseridos, envolvendo-os nos processos de decisão (institucional, local, regional e nacional).

EIXO 2 | REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS | METAS 2030

Estratégia Portugal 2030

- Promover a empregabilidade e a qualidade do emprego, em particular de jovens, criando condições para o aumento da natalidade
- Combater o abandono e insucesso escolar e desenvolver competências adequadas à sociedade atual e potenciadoras de transformações sociais
 - Redução para menos de 5% da taxa de abandono precoce da educação e formação
- Alinhar a qualificação inicial dos jovens com as novas especializações económicas, dando particular atenção às competências digitais, e à promoção e inserção profissional dos jovens
- Garantir uma percentagem de 60% dos jovens com 20 anos a frequentar o ensino superior em 2030, com 50% dos graduados de educação terciária na faixa etária dos 30-34 anos

Plano de Recuperação e Resiliência

- Adquirir 260.000 computadores de uso individual nas escolas (alunos e professores)
- Reequipar e robustecer a infraestrutura tecnológica dos estabelecimentos educativos com a oferta de ensino profissional através da aquisição de equipamentos, permitindo a modernização e/ou criação de 365 Centros Tecnológicos Especializados
- Criar equipas multidisciplinares de intervenção social que permitam cobrir todo o território de Portugal (308 municípios) para apoio aos públicos mais vulneráveis nos seus contextos de vida
- Disponibilizar, até 2026, 15.000 camas em alojamento estudantil/unidade residencial a custos acessíveis

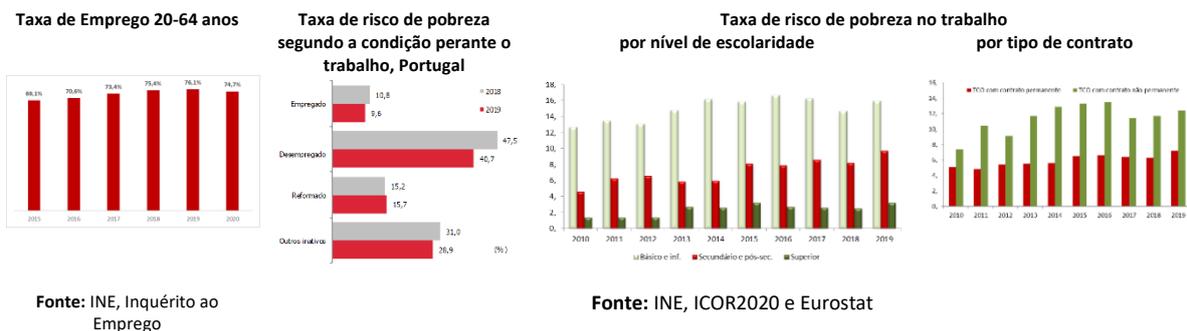
Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

Metas UE

- Reduzir, em pelo menos 15 milhões, o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, adotando uma abordagem integrada que dê resposta às necessidades em todas as fases da vida e combata as causas profundas da pobreza e da exclusão social
- Pelo menos 78% da população deverá estar empregada até 2030
 - *Reduzir a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos, de 12,6% (2019) para 9%, nomeadamente através da melhoria das suas perspetivas de emprego*
 - Implementar a Garantia para a Juventude reforçando a oferta de oportunidades de qualidade que favoreçam uma integração estável no mercado de trabalho
- Pelo menos 60% de todos os adultos em idade ativa devem participar anualmente em ações de formação
 - Pelo menos 80% das pessoas entre os 16 e os 74 anos devem possuir *competências digitais básicas*
 - *O abandono escolar precoce deve continuar a ser reduzido e a participação no ensino superior deve ser aumentada*

Eixo Estratégico 3: Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza

A forma como os indivíduos se relacionam com o mercado de trabalho ao longo da sua vida ativa tem vindo a revelar-se como determinante para a inserção na sociedade e para a capacidade dos indivíduos e das respetivas famílias minimizarem as condições de pobreza, incluindo na velhice. Na realidade, a “pobreza no trabalho” encontra-se associada, frequentemente, não apenas aos baixos salários, mas também a um conjunto de outros fatores que comprometem a qualidade do emprego, como sejam o baixo nível de qualificações, a precariedade dos vínculos laborais ou a fraca intensidade laboral. A participação no emprego e os seus padrões de qualidade têm, por sua vez, variáveis a montante que as influenciam e variáveis a jusante que impactam. Desde logo, a intensidade e os perfis de participação no emprego e no mercado de trabalho constituem fatores determinantes das questões da pobreza (e exclusão) em cada país, mas também da situação de cada pessoa e do respetivo agregado familiar.



Porém, nem sempre se pode associar diretamente o número de trabalhadores de baixos salários ao número de trabalhadores pobres, já que a medição dos baixos salários resulta de uma característica individual (o rendimento de trabalho do indivíduo) enquanto a pobreza relativa toma por referência o agregado (rendimentos do trabalho por adulto equivalente). Existem outras variáveis, como a idade, as qualificações (escolares e profissionais), os percursos e trajetórias profissionais, bem como dimensões de âmbito mais normativo e institucional, como os contextos culturais e económicos, sistemas de regulação de emprego e desemprego e proteção social, que influenciam efetivamente as ‘faces’ que o emprego pode assumir.

Ainda que o trabalho pareça ser o instrumento mais poderoso e estruturante de combate à pobreza, que mitiga efetivamente a exposição à pobreza, não elimina por completo esse risco – situação que se aplica a um conjunto de trabalhadores em Portugal e na UE. Sobretudo, para os trabalhadores com vínculos atípicos de emprego, com intermitências no percurso profissional e com salários mais baixos,

o trabalho não tem sido suficiente para afastar o risco de pobreza nem, em muitos casos, para assegurar níveis de proteção social adequados.

Também os níveis de educação e formação permanecem como dimensões indissociáveis do acesso e da qualidade do emprego, seja do ponto de vista da segurança e estabilidade dos vínculos, seja também do ponto de vista do perfil salarial. Não é por acaso que, em Portugal, o risco de pobreza dos trabalhadores que não completaram o ensino secundário é cinco vezes maior do que o dos trabalhadores com o ensino superior, dados que são particularmente gravosos à luz do défice persistente de qualificações da população portuguesa.

Com base no diagnóstico, percebemos que a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores tem permanecido relativamente estável nos últimos anos, não obstante o progresso que a economia e mercado de trabalho vinham a registar até ao surgimento da pandemia. Mais recentemente, a pandemia mostrou com maior acuidade as vulnerabilidades já existentes no mercado de trabalho e de determinados grupos de trabalhadores, em particular as relacionadas com as novas formas de trabalho (formas atípicas), como aquelas que têm vindo a enquadrar muitos dos que atualmente trabalham nas plataformas, que se caracterizam por uma fraca regulação, implicando que a grande maioria não tenha acesso a uma proteção social adequada, em particular nas diferentes eventualidades.

Assim, ter um emprego continua a não ser condição suficiente para sair da pobreza, ainda que o risco de pobreza dos indivíduos que trabalham seja inferior ao risco de pobreza da população total e sendo que quase quadruplica para a população desempregada. Contudo, a existência de um emprego continua também a ser um importante fator de inclusão social. Também o subemprego (Cantante e Carmo 2018), enquanto forma de inserção laboral mitigada, precária em muitos casos, é indutora de situações de pobreza e destituição material, pondo em evidência públicos/populações mais vulneráveis e afastadas dos mercados formais de trabalho e por isso mais permeáveis a situações de pobreza e exclusão social.

A promoção do trabalho digno, nomeadamente com vínculos estáveis, salários adequados e a garantia de acesso a proteção social adequada são elementos decisivos da **Estratégia Nacional de Combate à Pobreza**. Assim, em linha com os princípios identificados no **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** e em ordem a dar corpo, a nível nacional, às metas inscritas no respetivo **Plano de Ação**, a **Estratégia Nacional de Combate à Pobreza** contempla um conjunto de linhas de intervenção associadas à criação

do emprego sustentável e de promoção de uma maior estabilidade dos vínculos laborais, bem como à elevação das qualificações da população e à melhoria do acesso à proteção social por parte das pessoas que trabalham.

Objetivo Estratégico 3.1

Integração no mercado de trabalho e promoção da qualificação como instrumentos de combate à pobreza e às desigualdades

3.1.1 Elevar a base de qualificações e adequar a formação às dinâmicas do mercado de trabalho, promovendo a empregabilidade, nomeadamente em linha com as ações preconizadas no Programa Qualifica

3.1.2 Robustecer e acelerar o Programa Qualifica enquanto trave mestra da aposta no aprofundamento da estratégia nacional de elevação da base de qualificações da população para o Ensino Secundário, com uma preocupação particular com a população adulta

3.1.3 Desenvolver estratégias de qualificação dos públicos com muito baixas qualificações e mais distantes do *standard* do 12.º ano, incluindo dimensões de literacia, competências básicas e competências transversais certificáveis (incluindo competências básicas digitais), de modo a incorporar os portefólios de competências dos indivíduos como mecanismo de reforço dos percursos de inclusão, no âmbito do programa Qualifica

3.1.4 Introduzir programas específicos de formação e qualificação para públicos mais afastados do mercado de trabalho, em articulação com estratégias mais vastas - por exemplo no âmbito da proteção social e do mercado social de emprego -, no sentido de melhorar não apenas as oportunidades de emprego, mas também os níveis de cidadania e de participação na vida social

3.1.5 Promover o *mainstreaming* da formação nas políticas públicas direcionadas para públicos mais afastados do mercado de trabalho, incorporando, sempre que possível e necessário, dimensões de formação e qualificação nos programas de política ativa e de proteção social

3.1.6 Capacitar os públicos com muito baixas qualificações e que estão em maior risco de exclusão do mercado de trabalho, combinando as dimensões da literacia e das competências básicas e transversais e, em particular, das competências digitais, numa lógica de garantia digital

3.1.7 Lançar projetos “Acelerador Qualifica” para estimular a conclusão de percursos incompletos

3.1.8 Aumentar a qualificação, formação e a empregabilidade das pessoas com deficiência ou incapacidade (em articulação com o preconizado na Estratégia Nacional da Inclusão das Pessoas com Deficiência 201/2025)

3.1.9 Promover projetos de integração profissional para cidadãos com comportamentos aditivos e dependências (CAD) em processo de reinserção

3.1.10 Promover uma política salarial adequada, ancorada na promoção da negociação coletiva e sustentada por instrumentos que permitam diminuir a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores e trabalhadoras e reduzir as desigualdades no emprego, em particular as salariais, através da promoção de melhores salários, incluindo a valorização da retribuição mínima mensal garantida e das condições de trabalho, mas também do, eventual, incentivo a leques salariais menos desiguais, bem como de uma maior progressividade e equidade no plano fiscal

3.1.11 Reforçar as componentes de informação, orientação e aconselhamento profissional no âmbito da intervenção do serviço público de emprego

3.1.12 Apostar na atualização das competências dos trabalhadores dos serviços públicos (serviços públicos de emprego, serviços da segurança social e inspeção do trabalho).

Objetivo Estratégico 3.2

Eliminar a discriminação e a marginalização das pessoas no mercado de trabalho

3.2.1 Delinear políticas integradas de integração no mercado de trabalho dos públicos que se encontram mais afastados, reforçando a articulação entre os serviços de educação, emprego, saúde, incluindo saúde mental e comportamentos aditivos e dependências (CAD), e de segurança social, direcionados para o trabalho com os públicos mais vulneráveis, dinamizando a sua atuação conjunta

3.2.2 Informar e sensibilizar os empregadores para a implementação de estratégias inclusivas de recrutamento, de oportunidades salariais e de progressão de carreira, combatendo qualquer forma de discriminação, incluindo a discriminação múltipla e interseccional

3.2.3 Avaliar a adequação das políticas ativas e, em particular, dos mecanismos de diferenciação positiva direcionados para os públicos de menor empregabilidade, reforçando a respetiva focalização nos grupos e territórios com maiores dificuldades de inclusão no mercado de trabalho (como os jovens, desempregados de longa duração, pessoas com deficiência ou incapacidade e outros grupos mais afastados do mercado de trabalho) e, sempre que possível, na transição para o emprego permanente, assente em contratos sem termo

3.2.4 Apoiar as transições no mercado de trabalho, acompanhando as dinâmicas de transformação do mercado de trabalho e facilitando a transição de trabalhadores de sectores em declínio para sectores emergentes, com enfoque nos sectores verde e digital

3.2.5 Reforçar o acompanhamento assegurado pelo serviço público de emprego aos trabalhadores de empresas em reestruturação, seja no sentido de promover a sua capacitação para ocuparem novos postos de trabalho dentro da mesma empresa, seja no sentido de os habilitar a desenvolver atividade noutra empresa ou noutro setor

3.2.6 Reforçar o papel e o potencial da economia social

3.2.7. Desenvolver projetos de criação de emprego, que decorram de um projeto de empreendedorismo social, criadores de valor social e que permitam desenvolver e implementar soluções sustentáveis

3.2.8 Lançar projetos-piloto de acompanhamento pós-colocação para públicos muito desfavorecidos, reforçando a experiência existente, nomeadamente, com pessoas com deficiência ou incapacidade e aprofundando assim os Planos Pessoais de Emprego por forma a que estes assegurem o acompanhamento do utente durante o período da sua efetiva integração no mercado de trabalho

3.2.9 Promover políticas e condições específicas para promover a inclusão e corrigir falhas de mercado em grupos e territórios muito desfavorecidos (em articulação com propostas previstas no Eixo 5 desta Estratégia), nomeadamente no âmbito da implementação de um programa nacional de mercado social de emprego e de estratégias de diferenciação positiva que promovam de forma mais eficaz a inserção dos grupos mais distantes do mercado de trabalho

3.2.10 Lançar um programa nacional de mercado social de emprego (associado a projetos⁴² de cariz territorial)

3.2.10.1 Desenvolver projetos de criação de emprego, que decorram de um projeto de empreendedorismo social, criadores de valor social e que permitam desenvolver e implementar soluções sustentáveis

3.2.11. Reforçar a territorialização dos projetos (em articulação com o preconizado no Eixo 5 desta Estratégia) e a participação de diferentes agentes públicos e sociais, nomeadamente à escala local, envolvendo os vários parceiros no desenho e implementação de projetos ajustados às especificidades e dinâmicas de cada território

⁴² Esta prioridade poderá estar associada às seguintes medidas i) implementar mecanismos de diferenciação positiva para públicos com menor empregabilidade; ii) Reforço das respostas existentes para segmentos mais afastados do mercado de trabalho; iii) Promover a empregabilidade de desempregados de longa duração, oferecendo formação profissional adequada ao perfil dos candidatos tendo em conta as saídas profissionais; iv) Reforço da formação em competências básicas.

3.2.12 Desenvolver instrumentos preventivos de promoção de envelhecimento bem-sucedido no mercado de trabalho, prevenindo fenómenos de exclusão prolongada das pessoas, em particular através da conceção e disponibilização de programas de formação que favoreçam o *upskilling* e *reskilling* de ativos e da ponderação de mecanismos de saída progressiva do mercado de trabalho, designadamente ajustando tempos de trabalho nos anos finais das carreiras e promovendo assim uma transição mais suave para a reforma

3.2.13 Melhorar a ligação entre Rendimento Social de Inserção e dinâmicas de inserção pela inclusão ativa e capacitação das pessoas via formação, de modo a reforçar as condições de viabilidade e sustentabilidade dos trajetos de inclusão e as condições de empregabilidade, de modo a combater a armadilha da pobreza entre as situações de pobreza mais severa e intensa (em articulação com o previsto no Eixo 4 desta Estratégia).

Objetivo Estratégico 3.3

Apostar na melhoria das relações e condições de trabalho como forma de combater a precariedade e a segmentação do mercado de trabalho

3.3.1 Promover o emprego digno, nomeadamente através do combate à precariedade e à segmentação do mercado de trabalho, no contexto da Agenda para o Trabalho Digno

3.3.2 Estimular o diálogo social e a contratação coletiva (bipartida e tripartida)

3.3.3 Promover uma adequada regulação das formas de trabalho associadas à transição digital, no seguimento da conclusão do Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho

3.3.4 Reforçar a cobertura da proteção no desemprego, em particular no que diz respeito ao desemprego de muito longa duração e para os trabalhadores mais velhos, bem como aos trabalhadores inseridos em formas atípicas de emprego, com impacto particular nos jovens, desproporcionalmente afetados pela precariedade dos vínculos

3.3.5 Aprofundar as medidas de combate ao trabalho não declarado e/ou subdeclarado, nomeadamente através da melhoria dos instrumentos de classificação das relações jurídicas estabelecidas entre trabalhadores e empregadores, em particular no âmbito das formas de emprego emergentes e associadas, tipicamente, às plataformas digitais

3.3.6 Reforçar a regulação do mercado de trabalho e a promoção da troca de informação entre as diferentes entidades intervenientes

3.3.7 Promover a capacitação dos parceiros sociais e dos parceiros do setor social para as novas dinâmicas da negociação

3.3.8 Disponibilizar nos serviços públicos e empresas medidas que fomentem a saúde mental positiva, através da implementação de programas de sensibilização (literacia), monitorização periódica de bem-estar psicológico e prevenção de *burnout*.

EIXO 3 | REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS | METAS 2030

Estratégia Portugal 2030

- Promover o emprego, a empregabilidade e a inclusão de todos, com uma especial atenção aos grupos mais vulneráveis
 - Reduzir a taxa de desemprego e, em particular, a taxa de desemprego de longa e de muito longa duração
- Promover a formação contínua e a ALV, incluindo a elevação dos níveis de qualificação e a melhoria e reconversão de competências dos ativos, dando particular atenção às competências digitais e às novas competências alinhadas com as novas profissões
 - Reduzir a percentagem de adultos, incluindo jovens, em idade ativa sem o nível de ensino secundário
 - Alcançar um nível de liderança europeia de competências digitais

Plano de Recuperação e Resiliência

- Alargar a rede de equipamentos e respostas sociais ao nível da infância, pessoas com deficiência ou incapacidades: 28.000 lugares em respostas sociais intervencionadas
- Aumentar as qualificações escolares e profissionais da população adulta
 - Criar 600 projetos locais promotores de qualificações de nível B1/B2 até 2025
 - Aprofundar formações curtas de âmbito superior no sistema politécnico
 - Instalar 10 escolas de pós-graduação em colaboração com empresas, com pelo menos 4 escolas no interior do país
- Promover a qualificação de adultos e a aprendizagem ao longo da vida na RA Açores
 - Atingir um número de adultos matriculados entre 1.145 e 1.550
 - Modernizar 15 escolas profissionais
- Investir na capacitação e inclusão digital das pessoas através da educação, formação em competências digitais e promoção da literacia digital
 - Formar 800.000 formandos em competências digitais com planos de formação individual e acessos online
 - Promover a transição digital das empresas, requalificando 36.000 trabalhadores, apoiando 30.000 PME
- Combater a pobreza monetária, por via do aumento dos rendimentos monetários mais baixos
 - Aumentar o Salário Mínimo Nacional para 750 euros, até ao quarto trimestre de 2023
- Promover o trabalho digno
 - Criar 30.000 postos de trabalho permanentes

Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

Metas UE

- Pelo menos 78% da população deverá estar empregada até 2030
 - Reduzir a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos, de 12,6% (2019) para 9%, nomeadamente através da melhoria das suas perspetivas de emprego
 - Reduzir, pelo menos, para metade o desvio entre o emprego das mulheres e dos homens (*gender employment gap*) face a 2019
 - Aumentar a oferta formal de educação e acolhimento na 1.ª infância, contribuindo assim para uma melhor conciliação entre a vida profissional e a vida privada e favorecendo uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho

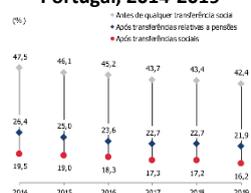
- Pelo menos 60% de todos os adultos em idade ativa devem participar anualmente em ações de formação
 - Pelo menos 80% das pessoas entre os 16 e os 74 anos devem possuir competências digitais básicas, uma condição prévia para a inclusão e a participação no mercado de trabalho e na sociedade numa Europa digitalmente transformada
 - O abandono escolar precoce deve continuar a ser reduzido e a participação no ensino superior deve ser aumentada

Eixo Estratégico 4:

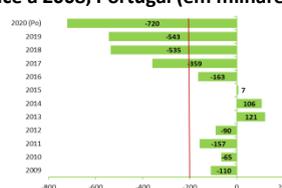
Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos

Se já hoje é inquestionável que os efeitos da presente crise se vão prolongar no tempo muito para além da duração da pandemia (que desconhecemos), é também inquestionável que a sua duração e intensidade irá depender muito do tipo, da intensidade e da qualidade da intervenção do Estado.

Taxa de risco de pobreza considerando as transferências sociais, Portugal, 2014-2019



Evolução da população em risco de pobreza ou exclusão social em cada ano face a 2008, Portugal (em milhares), 2009-2020(Po)



Fonte: INE, ICOR2020

O atual contexto veio demonstrar, de forma inequívoca, a importância das políticas públicas e da articulação entre os diferentes atores no enfrentar da crise, seja a crise sanitária seja a crise económica e social dela decorrente. A existência de políticas públicas que promovam a inclusão social é fundamental não somente para enfrentar os efeitos conjunturais de crises económicas ao nível da pobreza e da exclusão social, mas igualmente para reduzir de forma sustentada os fatores geradores de pobreza, para impedir a emergência de novas formas de vulnerabilidade social e para assegurar o desenvolvimento económico e a inclusão social e a coesão territorial.

A existência de políticas sociais abrangentes, eficazes e eficientes, é condição necessária, mas não suficiente. A redução da pobreza e da exclusão social exige a conjugação do conjunto das políticas públicas de forma a gerar sinergias que possibilitem abordar em simultâneo o triângulo do emprego, da defesa dos rendimentos e da concretização dos direitos sociais. Exige a simultaneidade de políticas que combinem a garantia de recursos com o acesso aos serviços fundamentais e à plena integração na sociedade.

Os reforços de políticas públicas de inclusão social pressupõem ainda a utilização de mecanismos *bottom-up* na sua conceção e desenvolvimento apelando a uma estreita colaboração e articulação das várias áreas de intervenção do Estado Central, das Autarquias e das diferentes Instituições da Sociedade Civil.

A criação, a partir da década de 90 do século passado, de políticas públicas de um novo tipo vocacionadas explicitamente para o combate à pobreza, como o Rendimento Mínimo Garantido (RMG/RSI), posteriormente, o Complemento Solidário para os Idosos (CSI), e mais recentemente a Prestação Social para a Inclusão (PSI), dirigida especificamente a pessoas com deficiência ou incapacidades que vivam em agregados familiares em situação de pobreza, permitiram avanços significativos no combate à pobreza e, em particular, à pobreza extrema. Ainda que os resultados obtidos fossem limitados na redução da incidência da pobreza, dado o desenho ou conceção destas medidas, permitiram uma redução significativa de outras dimensões da pobreza e, em particular, na redução do défice de recursos (*poverty gap*) da população pobre.

Ao longo da última década, assistiu-se a um enfraquecimento claro da eficácia destas medidas, quer resultantes de alterações legislativas nas suas regras de implementação, quer de um progressivo processo de estigmatização dos seus beneficiários, claramente patente no caso do Rendimento Social de Inserção (RSI). Uma ilustração simples desse enfraquecimento é dada pela comparação entre os valores de referência do RSI face ao limiar de pobreza. Em 2008, um casal com dois filhos menores poderia receber um valor máximo do RSI correspondente a 63% do limiar de pobreza. Em 2019, o valor máximo do RSI representava somente 46% da linha de pobreza. Simultaneamente, verificaram-se dificuldades acrescidas na capacidade de conjugar as diferentes políticas sociais de combate à pobreza, gerando sobreposições e ineficiências que dificultaram a sua utilização como instrumento integrado de redução da pobreza.

Torna-se, assim, necessário proceder a uma profunda reavaliação dos mecanismos de combate à pobreza de forma a assegurar o aumento da sua abrangência, eficácia e eficiência. Essa reavaliação deve ter em conta diversos aspetos da arquitetura do modelo de proteção social que implica discutir claramente os/as destinatários/as de cada medida, a condição de recursos que lhe está subjacente, a forma de combinar os direitos e os deveres dos beneficiários, os montantes de referência tendo como padrão o valor do limiar de pobreza e a sua evolução ao longo do tempo.

É igualmente importante que a redução efetiva da incidência da pobreza constitua um eixo principal das políticas públicas. Não é suficiente atenuar as condições de pobreza, é preciso que as políticas públicas tenham a capacidade de assegurar, com eficácia e sem desperdício de recursos, que as famílias mais desprotegidas consigam de facto apoios para saírem de forma sustentada da situação de pobreza.

A reavaliação e o aperfeiçoamento do RSI constituem, neste contexto, uma medida fundamental. No ano em que se comemoram os 25 anos de criação do Rendimento Mínimo Garantido, em que o Governo da República se prepara para aprovar uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e em que a União Europeia coloca na agenda política o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, é o momento certo para se proceder a uma profunda avaliação do RSI e para se aperfeiçoar a medida de forma a assegurar a sua centralidade no quadro das políticas sociais de combate à pobreza, o aumento da sua abrangência, da sua eficácia e da sua eficiência. É igualmente o momento de se promover uma maior consensualização da medida junto da população portuguesa e dos diferentes atores sociais, combatendo a desinformação e o estigma que ao longo dos anos lhe foi sendo associada.

A renovação do RSI, visando alcançar os objetivos enunciados, deve assentar num conjunto de princípios fundamentais quanto à natureza da medida, à sua relação com outras políticas sociais, à sua forma de implementação, à sua forma de *governance* e quanto à avaliação pública dos seus resultados.

Enumeram-se de seguida alguns princípios orientadores para a renovação da medida de forma a garantir a sua eficácia e eficiência no combate à pobreza no contexto da implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza a concretizar durante a presente década.

- a) Reafirmar a dupla vertente da medida: facultar os recursos monetários às famílias mais carenciadas e, simultaneamente, promover a inclusão social dos beneficiários.

A centralidade do RSI no quadro das políticas de combate à pobreza somente pode ser assegurada se constituir algo mais do que uma prestação de recursos às famílias mais carenciadas. O RSI tem de ser capaz de ser o fator impulsionador de um efetivo processo de inclusão social que quebre as amarras da pobreza e que evite a transmissão geracional da mesma. Nesse contexto, a contratualização com os beneficiários de um programa de inclusão social, flexível, claro e desburocratizado, deve permanecer e ser reforçada. Este processo de inclusão social deve ter como elemento preponderante a futura inserção no mercado de trabalho dos beneficiários, mas não pode ser confinado ao mercado de trabalho, uma vez que, dada a composição e as características socioeconómicas de grande parte dos beneficiários do RSI, o processo de inclusão social abarca necessariamente múltiplas dimensões que não se esgotam, e em alguns casos ultrapassam a inserção no mercado de trabalho. A este propósito, deve dar-se particular prioridade às famílias com crianças.

- b) Reafirmar o RSI como medida quadro capaz de assegurar a consistência de um conjunto de medidas sociais atualmente dispersas de apoio às famílias mais vulneráveis.

A dispersão e a fragmentação de algumas das medidas sociais de apoio às famílias mais vulneráveis constituem hoje uma das principais limitações da arquitetura do nosso sistema de proteção social. A renovação do RSI pode assegurar uma centralidade e uma consistência acrescida ao sistema através da integração de muitas dessas medidas, garantindo uma maior eficácia ao sistema no seu todo e, simultaneamente, evitar a dispersão e o desperdício de recursos.

- c) Progressivamente tornar o RSI uma medida de combate à pobreza mais ambiciosa: não basta reduzir a intensidade da pobreza, o RSI deve ser um instrumento de redução da incidência da pobreza através da conjugação de um reforço significativo do âmbito dos programas de inclusão e pela progressiva diminuição do *gap* entre o seu valor de referência e o valor do limiar de pobreza.

Um dos principais resultados da implementação do RMG/RSI ao longo destes 25 anos foi o de ter conseguido reduzir de forma expressiva a intensidade da pobreza, isto é, o défice de recursos da população mais vulnerável. Este objetivo inicial revela-se hoje manifestamente insuficiente. O RSI tem que ser, cada vez mais, uma política social que promova uma efetiva inclusão social, o capacitar dos beneficiários para a integração plena na sociedade e a redução de todas as formas de pobreza e exclusão social.

- d) A definição do valor de referência do RSI, e a sua evolução temporal, deverá ter em conta a evolução do limiar de pobreza assegurando ao longo da corrente década uma efetiva diminuição do diferencial entre a linha de pobreza e o limiar de recursos do RSI.

O processo de atualização dos valores do RSI à luz deste princípio é necessariamente complexo por vários motivos: o desfasamento temporal da divulgação dos dados oficiais do valor do limiar de pobreza; o carácter cíclico do próprio valor do limiar de pobreza em função do ciclo económico; a questão da indexação ao IAS, a definição de quais os rendimentos considerados na condição de recursos, as diferentes escalas de equivalências subjacentes à condição de recursos do RSI e da estimação do limiar de pobreza, etc. Diversas soluções técnicas podem ser consideradas para a sua concretização como, por exemplo, um referencial correspondente a um limiar de pobreza ancorado num determinado ano.

- e) Reforçar o papel do RSI como instrumento privilegiado da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.

Até ao presente, o RSI tem sido um instrumento generalista em que a identificação dos beneficiários é determinada exclusivamente pela situação de carência de recursos monetários. É possível e desejável que ele seja simultaneamente um instrumento de aplicação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, priorizando de forma clara as principais vertentes

de atuação consagrados nos seus Eixos Estratégicos. Um exemplo claro é a forma do tratamento das crianças e jovens em situação de pobreza. Priorizar o retirar das crianças e jovens da situação de pobreza no âmbito do RSI implica necessariamente rever a escala de equivalência subjacente à medida. Esta revisão da escala de equivalência pode ser operacionalizada quer pelo peso relativo atribuído na medida às crianças, quer na consideração de ponderadores adicionais para famílias de determinado tipo como, por exemplo, famílias alargadas com três ou mais crianças. O “ligamento” entre a medida e a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza não é exclusivamente uma questão de ponderação diferenciada dos recursos monetários atribuídos aos beneficiários. É também, talvez fundamentalmente, algo que deve incidir nos programas de inclusão social e na articulação com políticas transversais ao nível da educação, da saúde, etc.

- f) Reforçar o RSI como uma medida sustentada e consistente de ações a nível nacional e a nível local.

A articulação consistente da implementação do RSI a nível nacional e a nível local pressupõe uma clara identificação dos diferentes agentes que participam na concretização da medida e das respetivas competências. É necessário assegurar o reforço da coordenação e o recentramento entre o nível nacional, intermunicipal, autárquico (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia) e as instituições da economia social. A dicotomia frequente no passado entre a definição da arquitetura da medida, a definição das suas regras atribuídas ao Governo Central e a implementação dos programas da medida exclusivamente a cargo das instituições nos territórios deve ser corrigida. A avaliação da medida, ainda que feita no âmbito nacional, e tendo em conta a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, deve acolher os contributos de todos os intervenientes na sua implementação. Os programas de inclusão social, ainda que definidos a nível local de forma a terem em conta a especificidade dos diferentes territórios, devem ser coordenados a nível central de forma a potenciar sinergias, a assegurar a coerência e a consistência dos diferentes tipos de intervenção e uma resposta eficaz e personalizada aos diferentes beneficiários e às suas famílias.

- g) Assegurar um Modelo de *Governance* do RSI eficaz e participativo.

O Modelo de *Governance* do RSI deve ser repensado de forma a assegurar uma efetiva eficácia da medida. A (re)criação de uma Comissão Nacional do RSI, que já existiu no passado, deve ser considerada. Esta Comissão deverá ser responsável pelo acompanhamento de todo o processo de implementação da medida e englobar representantes de todos os intervenientes na sua aplicação, de elementos de ligação à ENCP, de peritos externos e de representantes dos próprios beneficiários. Deverá regularmente proceder a uma avaliação da medida, propor

sugestões de aperfeiçoamento, de correção e de ajustamentos na sua implementação. Para tal, deverá ser sustentada tecnicamente pelos serviços da Segurança Social de forma a assegurar que dispõem da informação necessária e atempada ao cumprimento das suas funções.

- h) Assegurar um sistema de informação pública do RSI, regular, atualizado e transparente.

Para que o RSI cumpra plenamente os seus objetivos é necessário assegurar uma larga consensualização social em torno da medida, que combata a desinformação e a estigmatização que hoje lhe está associada. Tal somente é alcançável assegurando um sistema de informação atualizado e transparente da concretização da medida, dos seus sucessos, mas também dos principais problemas com que se defronta. A apresentação anual de um relatório público sobre a medida, eventualmente acompanhando a proposta do Orçamento do Estado (OE), deve ser uma medida a considerar. Este relatório não pode, no entanto, ser exclusivamente 'virado para dentro' da medida. É necessário que os resultados da implementação da medida sejam observados no contexto das diferentes políticas públicas de proteção social e enquadráveis na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.

Nesse contexto, a criação de um conjunto de indicadores que sirva de instrumento para orientar o trabalho a desenvolver com os beneficiários e para avaliar quantitativa e qualitativamente esse mesmo trabalho revela-se imprescindível. A criação de um *dashboard* do RSI, isto é, de um painel visual que apresenta de maneira centralizada um conjunto de indicadores e suas métricas, é essencial para a avaliação do RSI, mas igualmente para a divulgação pública dos resultados do RSI.

- i) Assegurar uma formação adequada de todos os intervenientes na aplicação do RSI.

Não é possível revitalizar a aplicação do RSI sem assegurar a motivação de todos os seus intervenientes. A existência de mecanismos de acompanhamento e de formação exigente de dirigentes, técnicos, dos elementos das várias instituições que participam na medida é essencial para garantir que se alcançam os resultados pretendidos. Não basta o empenhamento pessoal e profissional que muitos desses intervenientes até agora tem dedicado à concretização do RSI. É necessário que esse empenhamento seja potenciado através de mecanismos de acompanhamento e formação adequados, de forma a combater todos os estereótipos atualmente existentes sobre o RSI e as famílias beneficiárias.

O conjunto de princípios enunciados não pretende constituir um guia finalizado para uma reforma do RSI, mas a identificação de um conjunto de questões que devem ser clarificadas no processo de reforma da medida. Não esgotam, igualmente, o leque de questões em aberto para uma reformulação

do RSI. De fora ficam, por exemplo, as questões relacionadas com a articulação das instituições que implementam nos territórios o RSI, nomeadamente o papel das autarquias locais, da Rede Social e das Comunidades Intermunicipais. Pretende-se, sim, que sejam um ponto de partida do debate urgente para uma renovação efetiva do RSI que lhe permita ganhar uma centralidade acrescida no combate à pobreza, assegurar uma crescente consensualização da sua necessidade e combater os estereótipos e o estigma que lhe estão presentemente associados, aumentar a sua eficácia e eficiência na redução das diferentes dimensões da pobreza e da exclusão social e torná-lo num instrumento eficaz de promoção da inclusão social e de robustecimento da coesão social.

Objetivo Estratégico 4.1

Reavaliar e reformular os mecanismos de combate à pobreza de forma a assegurar o aumento da sua abrangência, eficácia e eficiência

4.1.1 Redefinir o modelo de funcionamento das políticas sociais de combate à pobreza, assegurando uma resposta integrada que permita dar consistência às políticas públicas de combate à pobreza, reforçando a sua eficácia

4.1.1.1 Reavaliar e aperfeiçoar o RSI, de forma a assegurar a sua centralidade no quadro das políticas sociais de combate à pobreza, o aumento da sua abrangência, da sua eficácia e da sua eficiência

4.1.1.2 Convergência do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos com o limiar de pobreza em linha com o previsto no Programa do Governo.

Objetivo Estratégico 4.2

Promover políticas públicas integradas, que combinem políticas públicas económicas e sociais de forma a gerar sinergias que possibilitem abordar em simultâneo o triângulo do emprego, da defesa dos rendimentos e da concretização dos direitos sociais

4.2.1. Assegurar os mecanismos de coordenação das diferentes políticas públicas de forma a compatibilizar as políticas públicas mais estritamente económicas com as políticas sociais possibilitando a avaliação dos impactos sociais e sobre a pobreza das diferentes políticas públicas

4.2.2 Adequar o sistema de proteção social às dinâmicas do mercado de trabalho

4.2.3 Prevenir e combater o desemprego e a perda de rendimentos.

Objetivo Estratégico 4.3

Assegurar o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social

4.3.1. Salvar condições dignas na habitação com acesso facilitado às redes de água, saneamento, eletricidade, gás e telecomunicações

4.3.2 Assegurar o acesso a soluções de alojamento de emergência ou de transição, tendo em vista a proteção e inclusão social de pessoas em situação de risco ou em processo de autonomização

4.3.2.1 Implementar a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, com o objetivo de criar uma resposta estruturada, transversal e de cobertura nacional, assente na disponibilização de soluções de alojamento de emergência ou de transição.

4.3.3 Incrementar as respostas públicas à população mais idosa de modo a promover uma vida digna

4.3.4 Aprovar uma estratégia nacional para o envelhecimento ativo, prevendo um conjunto diversificado de medidas, ajustadas aos diferentes contextos demográficos, territoriais e meios socioeconómicos das pessoas mais velhas

4.3.5 Assegurar a concretização plena e efetiva das medidas de apoio aos cuidadores informais previstas no respetivo estatuto

4.3.6 Impulsionar políticas de âmbito local que permitam identificar as soluções mais adequadas à heterogeneidade e especificidade das diversas situações de pobreza e de exclusão social

4.3.7 Reconhecer a pessoa em risco de exclusão social como sujeito de direitos

4.3.8 Assegurar o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social

4.3.9 Facilitar o acesso efetivo a respostas de proteção social para os cidadãos com comportamentos aditivos e dependências (CAD), de forma a assegurar condições básicas para o exercício da cidadania, através de protocolos de articulação ou outras iniciativas que facilitem o acesso às respostas.

EIXO 4 | REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS | METAS 2030

Estratégia Portugal 2030

- Aumentar a taxa de cobertura das prestações de desemprego
- Promover o combate à pobreza e exclusão social
 - Combater a pobreza monetária, por via do aumento dos rendimentos monetários mais baixos (considerando medidas ao nível do complemento solidário para idosos, indexante de apoios sociais, pensões, rendimento social de inserção)
 - Compensar os obstáculos e garantir o acesso a bens e serviços básicos, com a consolidação da política de mínimos sociais e o apoio à redução dos custos com bens e serviços sociais (como a eletricidade, transportes, habitação, etc.), mitigando, por essa via, a ligação entre a pobreza monetária e a privação material
- Promover a inclusão de pessoas deficientes e com incapacidade
 - Melhorar os seus rendimentos, nomeadamente por via do aprofundamento da Prestação Social para a Inclusão
- Dotar o sistema de saúde de instrumentos tendentes a incrementar a capacidade de responder melhor e de forma mais adequada às necessidades e expectativas dos cidadãos, de se renovar e reorganizar e, simultaneamente, de reduzir as desigualdades, promovendo a acessibilidade, a proximidade, a equidade e a universalidade no acesso à saúde

Plano de Recuperação e Resiliência

- Dar resposta a pelo menos 26.000 famílias até ao 2.º Trimestre de 2026, no âmbito do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação – 1.º Direito
- Criar 2.000 alojamentos de emergência ou de acolhimento/transição, de natureza mais transversal, e de 473 fogos e três blocos habitacionais e 5 Centros de Instalação Temporários e Espaços Equiparados especificamente para as forças de segurança (Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário)
- Reabilitar 75% do património imobiliário do Estado já identificado como tendo aptidão para uso habitacional, para criação de um parque habitacional público a preços acessíveis
- Reduzir as carências habitacionais da RA Madeira em 29% até 2026, através do realojamento de 1.422 famílias
- Construir 91 imóveis e 88 fogos habitacionais para habitação acessível na RA Açores
- Fortalecer as respostas sociais na RA Madeira
- Alargar e requalificar a rede de estabelecimentos residenciais e não residenciais num total de 1.130 camas
- Alargar as estruturas de Apoio à Pessoa em Situação de Sem Abrigo (70 utentes)
- Criar equipas multidisciplinares de intervenção social que permitam cobrir todo o território de Portugal (308 municípios) para apoio aos públicos mais vulneráveis nos seus contextos de vida
- Implementar a Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social – Redes de Apoio Social nos Açores
- Reforçar o investimento na melhoria das acessibilidades físicas para pessoas com deficiência ou incapacidades em todo o território
 - 65 intervenções nos espaços públicos de circulação e mobilidade
 - 90 intervenções nos edifícios públicos com atendimento ao público
 - 1.000 intervenções em habitações
 - Combater a pobreza energética
 - Atribuir 100.000 cheques para apoiar soluções energéticas eficientes a famílias em situação de pobreza

Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

Metas UE

- O número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão deverá ser reduzido em, pelo menos, 15 milhões até 2030, adotando uma abordagem integrada que dê resposta às necessidades em todas as fases da vida e combata as causas profundas da pobreza e da exclusão social
 - *Dos 15 milhões, pelo menos, 5 milhões devem ser crianças*

Eixo Estratégico 5: Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local

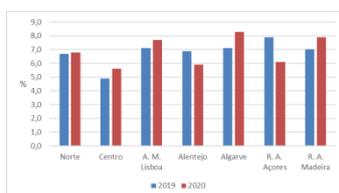
Falar de coesão significa falar do combate às desigualdades, falar de práticas e políticas centradas nas pessoas, na consciência plena e permanente de que a justiça social e o apoio aos mais vulneráveis são afinal a primeira condição de progresso e desenvolvimento.

Índice de disparidade regional do PIB per capita (Portugal=100)



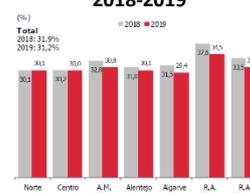
Fonte: INE, Contas Regionais – Base 2016

Taxa de desemprego NUTII



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Coefficiente de Gini, Portugal e NUTS II, 2018-2019



Fonte: INE, ICOR2020

É preciso assegurar que Portugal seja sinónimo de um espaço territorial e social em que o acesso a oportunidades de desenvolvimento seja uma garantia, e de que o Governo tem de ser, em primeira instância, um agente determinado, responsável e responsabilizador.

Os anos que se aproximam são cruciais para o aprofundamento desta escolha. Temos todos de saber ser intérpretes privilegiados de um percurso nacional de desenvolvimento, progresso e justiça, capaz de assegurar a cada cidadão, a cada família, a cada comunidade que os recursos nacionais serão colocados sem hesitações ao serviço do bem-estar individual e coletivo.

Numa lógica de territorialização das medidas de combate à pobreza e de envolvimento dos diversos atores locais, importa evidenciar o processo de descentralização de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no âmbito da ação social, que pretende aumentar a coesão social dos territórios, tendo em vista (1) promover o acesso equitativo e de proximidade a direitos sociais e de cidadania; (2) reforçar o acompanhamento técnico e a melhoria das condições de vida e bem-estar das pessoas e das famílias, em articulação com outros setores públicos e privados, como segurança social, emprego e formação, saúde, educação, justiça, entre outros, e (3) contribuir para o desenvolvimento e coesão sociais das comunidades.

A realidade complexa da pobreza e exclusão exige, por isso, que as respostas se fundam nas capacidades pessoais, familiares e sociais, no desenvolvimento de competências, no envolvimento participado de todos, na integração das soluções. Se sabemos e afirmamos a complexidade,

persistência e multidimensionalidade destes fenómenos, temos de saber encontrar as soluções imediatas, locais, integradas e participadas que lhes correspondam, sob o princípio unificador da solidariedade.

As prioridades e linhas de intervenção que aqui assumimos radicam nessa premissa. São contributos para propostas de solução que apontam às causas mais do que às manifestações, que fixam nos territórios, nas famílias e nas pessoas a sua natureza essencial, assumindo a contratualização negociada em torno das capacidades e potencialidades presentes, de compromissos mútuos, cidadãos/comunidade/instituições, como o instrumento mais capaz de garantir a própria aprendizagem de práticas de cidadania.

Este Eixo Estratégico pretende assegurar que as prioridades de intervenção dos restantes Eixos são aplicadas de forma a ter em conta as especificidades dos territórios, promovendo uma maior equidade e equilíbrio social territorial. O seu desenvolvimento e execução deverá ser feito em estreita articulação com a Estratégia para a Coesão Territorial, bem como com todas as Estratégias e Planos Nacionais relevantes, nomeadamente na sua dimensão de intervenção regional e local.

Desde 1986, o objetivo da política de coesão tem sido reforçar a coesão económica e social. O Tratado de Lisboa e a Estratégia Europa 2020 introduziram uma terceira dimensão: a coesão territorial.

As políticas de coesão podem melhorar a coesão territorial:

- Através da promoção de uma abordagem funcional do desenvolvimento integrado dos territórios, considerados como espaços de vida dos cidadãos;
- Desenvolvendo políticas "de base territorial", através da coordenação transectorial das políticas e da governação a vários níveis;
- Através da promoção da cooperação entre territórios e do reforço do conhecimento dos mesmos, por forma a orientar o respetivo desenvolvimento.

A operacionalização da coesão territorial deverá passar por uma melhor articulação horizontal e vertical na gestão racional de recursos, estabelecendo prioridades, na partilha do conhecimento/experiências e em soluções/intervenções inovadoras no território.

Dever-se-ão envolver na definição das políticas públicas locais os diferentes atores territoriais, pois esta visão integrada de pertença e partilha de recursos permite assegurar intervenções coerentes e

equilibradas, capazes de superar os constrangimentos associados à territorialidade e afirmar a coesão e a competitividade dos territórios.

A governança das políticas públicas no território deve permitir uma abordagem multinível, em função das necessidades de recursos e em função da existência ou não de capacidade de resposta às mesmas, para garantir a sua eficácia e adequabilidade.

Objetivo Estratégico 5.1

Reforçar a cooperação entre todos os atores da sociedade como premissa para o desenvolvimento económico e social – destaque ao envolvimento de organizações da sociedade civil, em particular as organizações representativas das populações em vulnerabilidade e membros destas populações mesmo que não organizados formalmente

5.1.1 Estimular o desenvolvimento e implementação de políticas de âmbito local, numa lógica multisetorial e multinível, que permitam identificar as soluções mais adequadas à diversidade e especificidade das situações de pobreza e exclusão social local

5.1.2 Promover a capacitação de agentes de combate à pobreza nos territórios, assegurando a articulação com parcerias públicas e privadas locais

5.1.3 Promover o trabalho em rede, com o objetivo de inovar os sistemas de governança territoriais

5.1.4 Rever e fortalecer a Rede Social, numa lógica de acompanhamento de políticas locais de combate à pobreza, através da criação de Fóruns Locais de Combate à Pobreza, de sinalização e de reforço do acompanhamento social de proximidade através de equipas multidisciplinares.

Objetivo Estratégico 5.2

Reduzir os fatores de maior vulnerabilidade, potenciados pelas características territoriais

5.2.1 Assegurar o direito de todos os territórios terem acesso aos serviços públicos, com a mesma qualidade e proximidade aos/às cidadãos/cidadãs em todo o contexto nacional

5.2.1.1. Fomentar redes entre as CIMS/Autarquias locais que permitam às populações o acesso à cultura, ao desporto, a serviços vários, de acordo com as especificidades dos territórios

5.2.1.2. Garantir o acesso à informação, nomeadamente através do envolvimento de entidades da sociedade civil, em particular as representativas das populações em situação de vulnerabilidade, na redução das barreiras linguísticas e de comunicação e de acessibilidade física, entre outras, no acesso aos serviços e às respostas públicas

5.2.2 Promover a proximidade e o acesso a medidas de apoio social nos municípios, através do desenvolvimento do processo de descentralização de competências no âmbito da ação social

5.2.2.1. Simplificação de procedimentos visando um melhor acesso aos serviços público de saúde e educação da população migrante, refugiados e/ou requerentes de asilo

5.2.3 Elaborar os instrumentos que se revelem necessários, no âmbito da descentralização das competências para os municípios na área da ação social, a fim de garantir a coesão territorial e a igualdade dos cidadãos no acesso a esses serviços em todo o território nacional

5.2.4 Promover a transparência das medidas e dos regulamentos nacionais, regionais e locais implementados, assegurando o acesso à informação junto das instituições e das populações em vulnerabilidade

5.2.5 Assegurar o envolvimento de intervenientes regionais e locais, autoridades públicas e membros das populações em situação de vulnerabilidade na definição dos regulamentos de financiamento

5.2.6 Promover a alteração gradual da política de habitação social para política social de habitação, com recurso extenso ao mercado de arrendamento

5.2.7 Garantir a mobilização de Fundos Comunitários e dotações disponíveis maiores para os territórios do interior, nomeadamente nas áreas do apoio social à contratação de recursos humanos qualificados, investimento produtivo inovador e empreendedor e investigação e desenvolvimento tecnológico (I&DT)

5.2.8 Garantir uma cobertura de banda larga fixa e móvel generalizada em todo o país, especialmente nas zonas mais remotas ou periféricas, de forma a permitir não só o acesso das populações a serviços de proximidade, mas também uma vantagem competitiva para a atração de pessoas e de investimento empresarial

5.2.9 Reforçar a participação das autarquias nas respostas habitacionais dirigidas a populações vulneráveis, incluindo pessoas com problemas de saúde mental e pessoas em situação de sem-abrigo, pessoas em processo de autonomização e vida independente, nomeadamente através da difusão territorial do modelo de alojamento '*Housing First*'.

Objetivo Estratégico 5.3

Promover a equidade e igualdade de oportunidades em todo o território nacional, assegurando medidas específicas que tenham em conta as especificidades de cada território

5.3.1 Promover a definição, a implementação, o acompanhamento e a avaliação de objetivos e metas, de âmbito regional e/ou local, em articulação com a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e o conjunto das políticas sociais

5.3.2 Renovar os instrumentos territoriais integrados de combate à pobreza, promovendo uma melhor articulação com as respostas sociais existentes.

EIXO 5 | REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS | METAS 2030

Estratégia Portugal 2030

- Promover a criação do próprio emprego, de empresas e o empreendedorismo social
- Promover o combate à pobreza e exclusão social
 - Combater a pobreza e a privação, renovando e robustecendo em particular as abordagens integradas territoriais de combate à pobreza (e.g., rede social)
- Promover uma nova oferta de habitação pública (habitação social e habitação a custos acessíveis)
- Promover a mobilidade sustentável
- Melhorar a atratividade e sustentabilidade das cidades e reforço do sistema urbano e da articulação urbano-rural
- Apoiar a regeneração física, económica e social das zonas urbanas onde residam comunidades desfavorecidas
- Promover o papel dos atores da economia social nas redes urbanas
 - Combate à pobreza urbana e à exclusão socio espacial nas cidades, através nomeadamente da promoção de programas integrados de regeneração de áreas urbanas desfavorecidas, da dotação e qualificação dos equipamentos e serviços de interesse geral e da promoção da integração de pessoas em situação de vulnerabilidade
 - Capacitação e modernização das entidades da economia social e dinamização das economias locais, potenciando a criação de empresas e emprego e a oferta de um conjunto alargado de respostas sociais em contexto urbano, direcionadas sobretudo para os grupos mais vulneráveis, com um papel determinante no combate às situações de pobreza, assim como na promoção da inclusão social e da conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar
- Promover o crescimento económico e emprego com base no potencial endógeno e nas possibilidades que o teletrabalho pode proporcionar na fixação de trabalhadores qualificados atraídos pelas características destes territórios, promovendo a valorização em toda a sua plenitude dos recursos endógenos, com particular realce para a aposta no turismo enquanto elemento agregador da estratégia de afirmação dos territórios
- Otimizar a gestão e prestação em rede dos serviços coletivos existentes nas áreas da educação, desporto, saúde, cultura, social e de índole económica e associativa

Plano de Recuperação e Resiliência

- Dar resposta a pelo menos 26.000 famílias até ao 2.º Trimestre de 2026, no âmbito do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação – 1.º Direito
- Criar 2.000 alojamentos de emergência ou de acolhimento/transição, de natureza mais transversal, e de 473 fogos e três blocos habitacionais e 5 Centros de Instalação Temporários e Espaços Equiparados especificamente para as forças de segurança (Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário)
- Reabilitar 75% do património imobiliário do Estado já identificado como tendo aptidão para uso habitacional, para criação de um parque habitacional público a preços acessíveis
- Reabilitar 75% do património imobiliário do Estado com aptidão para uso habitacional, para criação de um parque habitacional público a preços acessíveis
- Reduzir as carências habitacionais da RA Madeira em 29% até 2026, através do realojamento de 1.422 famílias
- Construir 91 imóveis e 88 fogos habitacionais para habitação acessível na RA Açores
- Reforçar o investimento na melhoria das acessibilidades físicas para pessoas com deficiência ou incapacidades em todo o território
- 65 intervenções nos espaços públicos de circulação e mobilidade
- 90 intervenções nos edifícios públicos com atendimento ao público
- 1.000 intervenções em habitações
 - Criar equipas multidisciplinares de intervenção social que permitam cobrir todo o território de Portugal (308 municípios) para apoio aos públicos mais vulneráveis nos seus contextos de vida
 - Criar 35 novas unidades móveis para cuidados de saúde primários para cobertura das regiões de baixa densidade
 - Promover a eliminação de travessias urbanas e adequação da capacidade da Rede, reduzindo tempos de percurso, gases poluentes e situações de congestionamento, bem como reforçar as acessibilidades aos grandes corredores e interfaces multimodais
 - Melhorar as acessibilidades aos centros populacionais e aos núcleos de atividade económica e às principais infraestruturas de acessibilidade das ilhas do RA Açores

Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

Metas UE

- O número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão deverá ser reduzido em, pelo menos, 15 milhões até 2030, adotando uma abordagem integrada que dê resposta às necessidades em todas as fases da vida e combata as causas profundas da pobreza e da exclusão social

Eixo Estratégico 6: Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional

Proseguindo o caminho delineado, estaremos seguramente a contribuir para que Portugal seja o País que queremos e que temos vindo a construir, assumindo como prioridades:

- Promover uma nova visão sobre a necessidade de erradicar a pobreza, que tenha em conta, entre outros, os seguintes aspetos:
 - A pobreza é um problema de toda a sociedade e todos têm de estar mobilizados no seu combate;
 - A pobreza constitui uma violação dos direitos de cidadania;
 - A pobreza constitui um obstáculo ao desenvolvimento económico e à coesão social;
 - A pobreza tem de ser combatida em todas as suas formas, sendo imperioso impedir a emergência de novas formas de pobreza;
 - A pobreza e a desigualdade não são fenómenos independentes.

- Mobilizar e comprometer todos os agentes, organismos, instituições e cidadãos/cidadãs no combate a todas as formas de pobreza, designadamente assegurando:
 - Orientações, mobilização e pedagogia quanto ao sentido de combater a pobreza nas condições contemporâneas;
 - Mobilizar a comunidade científica, designadamente para a produção e desenvolvimento de conhecimento, instrumentos e indicadores adequados à ponderação da participação social e política e da satisfação dos direitos humanos nas situações de pobreza;
 - Atenção às dimensões subjetivas da pobreza e aos modos de apropriação das políticas;
 - Representação direta e representação dos interesses das pessoas em situação de pobreza.

O papel das instituições, em particular da Administração Pública, em todo este processo é de um enorme relevo na sua qualidade fundamental de agente facilitador do acesso a oportunidades de qualificação e desenvolvimento das pessoas e dos territórios. Também a comunidade científica tem um papel crucial ao contribuir para o conhecimento e a informação pertinente nestes domínios.

É na garantia de uma atitude de proximidade com os/as cidadãos/cidadãs e as comunidades e de práticas políticas promotoras da participação de todas as entidades e instituições que construiremos um Portugal mais coeso, em que a luta contra a pobreza e a exclusão seja a marca distintiva do crescimento e desenvolvimento de Portugal.

Objetivo Estratégico 6.1

Garantir mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da Estratégia

Objetivo Estratégico 6.2

Assegurar uma plena integração entre as diferentes estratégias setoriais, de modo a que na coerência das opções se possa firmar o compromisso coletivo de combater a pobreza em todas as suas formas e manifestações

6.2.1 Promover uma nova visão sobre a necessidade de erradicar a pobreza

6.2.2 Reconhecer com nitidez e pedagogia o sentido do combate à pobreza nas condições contemporâneas

6.2.2.1 Reduzir de forma significativa a taxa de risco de pobreza na população residente num horizonte de médio prazo, com uma meta em constante escrutínio e afirmação

6.2.3 Reforçar as políticas públicas que intervêm nas desigualdades sociais e económicas, incluindo o desenvolvimento de estratégias de combate ao estigma e à discriminação das pessoas com comportamentos aditivos e dependências (CAD)

6.2.4 Convidar toda a comunidade à participação direta através de Projetos de Adesão (modelo *bottom-up*)

6.2.5 Comprometer todos os organismos públicos, privados e cívicos na temática do combate à pobreza

6.2.6 Financiamento dedicado de investigação científica sobre as relações entre pobreza, desigualdade e problemas de saúde mental, incluindo o suicídio.

Objetivo Estratégico 6.3

Definir com clareza a estrutura e sistema de acompanhamento, de implementação e de desenvolvimento da Estratégia

6.3.1 Criar um modelo de governação que permita assegurar a plena execução da Estratégia. Garantir uma adequada execução da Estratégia é uma boa forma de assegurar que, com a permanente vigilância sobre o cumprimento das metas e objetivos, seremos capazes de erradicar a pobreza.

No caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, defende-se que a governação deverá assentar em alguns pilares fundamentais:

1. Promoção da coordenação política de todos os agentes públicos, privados e do setor particular da solidariedade enquanto responsáveis pela conceção, implementação e acompanhamento e avaliação da Estratégia;
2. Reforço da mobilização, articulação e participação de todos os atores aos níveis nacional, regional e local;
3. Melhoria e adequação das políticas e medidas existentes ou que venham a ser implementadas, promovendo a sua articulação coerente e eficaz;
4. Acesso melhorado dos/as cidadãos/cidadãs a todas as informações sobre a Estratégia e medidas nela inscritas.

ENCP: Medidas propostas – Quadro síntese

REF.	EIXO 1. Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias
ODS1 ODS2 ODS3 ODS4 ODS5 ODS6 ODS7 ODS8 ODS11 ODS12 ODS16 ODS17 PEDS1 PEDS3 PEDS9 PEDS11 PEDS16 PEDS20	<p>OE1.1 Garantir o acesso a bens e serviços básicos</p> <p>1.1.1 Respostas Sociais e de Educação</p> <p>1.1.1.1 Reforçar os apoios à frequência de creches e pré-escolar assegurando às famílias de menores recursos um acesso tendencialmente gratuito, integrando o ensino a partir dos três anos de idade na escolaridade obrigatória no médio prazo</p> <p>1.1.1.2 Reforçar práticas inclusivas inovadoras de ensino e aprendizagem em todos os níveis de ensino</p> <p>1.1.1.2.1 Proporcionar uma oferta educativa inclusiva e de qualidade às crianças e jovens, promovendo o ensino e aprendizagem da língua portuguesa como língua não materna, bem como o reconhecimento e valorização da diversidade cultural e linguística dos alunos e das famílias, e contratando, quando adequado, perfis diversificados de pessoal não docente, tais como mediadores interculturais</p> <p>1.1.1.2.2 Desenvolver mecanismos de apoio ao estudo para crianças de agregados familiares pobres através da criação de "espaços de estudo acompanhado" quer por processos de <i>mentoria entre pares</i> como de <i>tutoria</i></p> <p>1.1.1.2.3 Garantir o acesso equitativo a recursos e materiais de estudo, incluindo os equipamentos necessários em contexto de ensino digital</p> <p>1.1.1.3 Promover a saúde mental e a deteção precoce de problemas psicológicos em meio escolar, através do aumento da rede de psicólogos escolares e em articulação com as medidas que se propõem no âmbito da saúde</p> <p>1.1.2 Saúde</p> <p>1.1.2.1 Criar mecanismos de acesso gratuito para crianças inseridas em agregados familiares desfavorecidos a consultas de rotina através de serviços médicos de proximidade, incluindo saúde oral e cuidados de saúde mental, para acompanhamento do desenvolvimento da criança e promoção da literacia em saúde</p> <p>1.1.2.2 Garantir níveis básicos de alimentação a todas as crianças inseridas em agregados familiares desfavorecidos no quadro da Ação Social Escolar e a estas famílias a partir de serviços de âmbito local de carácter público ou que resultem da interação com o Terceiro Setor</p> <p>1.1.2.3 Evitar ou retardar os comportamentos aditivos e as dependências de crianças e jovens através de programas de prevenção</p> <p>1.1.2.4 Aumentar e facilitar o acesso a cuidados de saúde mental de boa qualidade, através da expansão de equipas comunitárias de psiquiatria da infância e adolescência nos serviços locais de saúde mental</p> <p>1.1.2.5 Fomentar os cuidados de proximidade, estabelecendo protocolos de parceria com as autarquias para disponibilização na comunidade (fora do ambiente hospitalar) de instalações próprias para funcionamento das equipas comunitárias de saúde mental</p> <p>1.1.2.6 Criar respostas de proximidade aos territórios através de serviços itinerantes, que assegurem um acompanhamento psicossocial, médico e de transporte e acesso das crianças a esses serviços</p> <p>1.1.3 Habitação</p> <p>1.1.3.1 Garantir o acesso a uma habitação condigna com condições essenciais de serviços de água, luz, saneamento básico e espaço, considerando a existência de crianças no agregado familiar como uma condição prioritária de acesso à habitação, com o foco numa política social de habitação por contraponto com políticas de habitação social</p> <p>1.1.3.1.1 Mobilizar as autarquias para aderirem ao 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação</p> <p>1.1.3.1.2 Promover parcerias para a segurança comunitária, em particular nas Áreas Metropolitanas, envolvendo as populações locais através dos programas preventivos existentes, como o policiamento de proximidade e os Contratos Locais de Segurança</p> <p>OE1.2 Garantir um nível de recursos básicos às famílias</p> <p>1.2.1 Priorizar a inserção no mercado de trabalho dos adultos incluídos em agregados familiares com crianças em consonância com as ações preconizadas no Eixo Estratégico 2 desta Estratégia</p> <p>1.2.2 Desenvolver um Sistema de Apoio Social para as Famílias com Crianças</p> <p>1.2.2.1 Reforçar as majorações das prestações a agregados com crianças, em particular a agregados monoparentais assumindo como prioridade a retirada das crianças da condição de pobreza</p> <p>1.2.2.2 Garantir que as taxas moderadoras e o preço dos medicamentos não limitem o acesso por parte de cidadãos com rendimentos mais baixos</p> <p>1.2.2.3 Alargar o acesso e reforçar o valor do abono de família reduzindo a disparidade entre os escalões</p> <p>1.2.2.4 Assegurar que as escolas funcionam como o pilar de excelência de sinalização das situações de carência</p> <p>1.2.2.5 Assegurar um atendimento e acompanhamento de proximidade das situações de carência das famílias a partir de equipas de terreno multidisciplinares e definido um técnico de referência como elo de ligação com o agregado familiar</p> <p>1.2.2.6 Divulgar informação de carácter qualitativo e quantitativo relativa ao atendimento social no sentido de identificar e caracterizar de forma rigorosa e atualizada as situações de pobreza a nível local, municipal e regional e realizar uma monitorização da sua evolução em resultado das medidas aplicadas</p> <p>1.2.3 Promover programas de desenvolvimento de competências parentais e de parentalidade positiva, nomeadamente para famílias com comportamentos aditivos e dependências (CAD)</p> <p>OE1.3 Garantir a participação das crianças e jovens no processo de desenvolvimento</p> <p>1.3.1 Construir processos participativos de desenvolvimento que permitam auscultar as "vozes das crianças e dos jovens"</p> <p>1.3.2 Garantir o acesso universal a atividades extracurriculares, à componente de apoio à família (CAF), atividades de ocupação de tempos livres e de férias, as quais devem integrar crianças com deficiência e outras crianças especialmente vulneráveis a processos de exclusão</p> <p>1.3.3 Promover uma cidadania ativa e responsável, valorizando estilos de vida sustentáveis e a diversidade</p>

REF.	EIXO 2. Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza
ODS1 ODS 2	OE2.1 Promover o desenvolvimento integral dos jovens, com particular atenção aos provenientes de contextos mais vulneráveis
ODS 3	2.1.1 Priorizar a capacitação dos jovens, incluindo através do acesso à educação e à formação profissional, promovendo o sucesso educativo/formativo e combatendo a saída precoce do sistema de educação e formação e a retenção
ODS 4	2.1.1.1 Garantir o acesso equitativo à frequência do ensino obrigatório, nomeadamente o acesso gratuito às residências escolares de alunos deslocados por falta de existência de oferta de nível de ensino obrigatório no concelho de residência
ODS 5	2.1.1.2 Promover a cultura científica e tecnológica dos jovens, em particular dos mais desfavorecidos, reforçando o apoio aos Centro Ciência Viva
ODS 6	2.1.1.3 Definir um contingente especial adicional de alunos das escolas TEIP no acesso ao ensino superior e cursos técnicos superiores profissionais
ODS 7	2.1.2 Combater o desemprego, em particular o desemprego jovem e o desemprego de longa duração, nomeadamente através de uma avaliação da adequação dos instrumentos de política ativa em vigor e, em particular, dos mecanismos de diferenciação positiva direcionados para os públicos de menor empregabilidade e da implementação de respostas de política ativa dirigidas para os segmentos mais afastados do mercado de trabalho, em particular os desempregados de longa duração e as pessoas com perfil de baixas qualificações
ODS 8	2.1.3 Reforçar os instrumentos de captação e capacitação de jovens e jovens adultos que não concluíram o 12º ano e deixaram percursos incompletos, em particular jovens NEET, no âmbito do Programa Qualifica
ODS 11	2.1.4 Promover uma Agenda do Trabalho Digno, no sentido de combater a pobreza no trabalho, reforçar o combate à precariedade e à excessiva segmentação do mercado de trabalho e promover a negociação coletiva, incluindo através da avaliação das alterações introduzidas no Código do Trabalho em 2019 e da introdução de mecanismos reforçados de estímulo da contratação sem termo, em particular de jovens (cf. 3.3.1)
ODS 12	2.1.5 Lançar, como preconizado no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência, o Compromisso Emprego Sustentável, medida de apoio à criação de emprego sem termo com uma diferenciação positiva para a contratação de jovens e para a fixação de níveis salariais adequados
ODS 16	2.1.6 Reforçar a focalização das políticas ativas nos grupos e territórios com maiores dificuldades de inclusão no mercado de trabalho (como os jovens, desempregados de longa duração e grupos desfavorecidos nos distintos territórios) e, sempre que possível, na transição para o emprego permanente, assente em contratos sem termo
ODS 17	2.1.7 Promover o acesso à habitação por parte dos jovens, em particular os de menores rendimentos
PEDS1	2.1.7.1 Reforçar a oferta de habitação com renda acessível para jovens, designadamente através da reabilitação do património imobiliário do Estado com aptidão para uso habitacional para criação de um parque habitacional público a preços acessíveis
PEDS3	2.1.8 Capacitar os jovens em situação de maior vulnerabilidade, incluindo por via da promoção de ações de saúde mental e bem-estar, que experienciam situações de desintegração, desesperança e descrença em si e na sociedade
PEDS4	2.1.9 Combater as diferentes formas de discriminação social em razão designadamente do sexo, da orientação sexual, identidade expressão de género, características sexuais, origem socioeconómica, cor da pele, nacionalidade, ascendência e território de origem, e deficiência
PEDS5	2.1.10 Reforçar o Programa Escolhas, em particular junto de jovens fora da escolaridade obrigatória
PEDS12	2.1.11 Desenvolver programas ou medidas para incrementar a perceção e gestão do risco associado a comportamentos de consumo de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas, e à utilização nociva de medicamentos e anabolizantes, de ecrã e jogo
PEDS16	2.1.12 Incentivar o exercício de cidadania plena dos jovens em situação de pobreza, para a melhoria da comunidade onde estão inseridos, envolvendo-os nos processos de decisão (institucional, local, regional e nacional)
PEDS20	

REF.	EIXO 3. Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza	
ODS1	OE3.1 Integração no mercado de trabalho como instrumento de combate à pobreza e às desigualdades	
ODS2		
ODS4	3.1.1	Elevar a base de qualificações e adequar a formação às dinâmicas do mercado de trabalho, promovendo a empregabilidade, nomeadamente em linha com as ações preconizadas no Programa Qualifica
ODS5		
ODS8	3.1.2	Robustecer e acelerar o Programa Qualifica enquanto trave mestra da aposta no aprofundamento da estratégia nacional de elevação da base de qualificações da população para o Ensino Secundário, com uma preocupação particular com a população adulta
ODS9		
ODS10	3.1.3	Desenvolver estratégias de qualificação dos públicos com muito baixas qualificações e mais distantes do standard do 12.º ano, incluindo dimensões de literacia, competências básicas e competências transversais certificáveis (incluindo competências básicas digitais), de modo a incorporar os portefólios de competências dos indivíduos como mecanismo de reforço dos percursos de inclusão, no âmbito do programa Qualifica
ODS11		
ODS12		
ODS16	3.1.4	Introduzir programas específicos de formação e qualificação para públicos mais afastados do mercado de trabalho, em articulação com estratégias mais vastas - por exemplo no âmbito da proteção social e do mercado social de emprego -, no sentido de melhorar não apenas as oportunidades de emprego, mas também os níveis de cidadania e de participação na vida social
ODS17		
PEDS1		
PEDS2	3.1.5	Promover o mainstreaming da formação nas políticas públicas direcionadas para públicos mais afastados do mercado de trabalho, incorporando, sempre que possível e necessário, dimensões de formação e qualificação nos programas de política ativa e de proteção social
PEDS3		
PEDS4	3.1.6	Capacitar os públicos com muito baixas qualificações e que estão em maior risco de exclusão do mercado de trabalho, combinando as dimensões da literacia e das competências básicas e transversais e, em particular, das competências digitais, numa lógica de garantia digital
PEDS5		
PEDS6	3.1.7	Lançar projetos “Acelerador Qualifica” para estimular a conclusão de percursos incompletos
PEDS7	3.1.8	Aumentar a qualificação, formação e a empregabilidade das pessoas com deficiência ou incapacidade (em articulação com o preconizado na Estratégia Nacional da Inclusão das Pessoas com Deficiência 201/2025)
PEDS8		
PEDS9	3.1.9	Promover projetos de integração profissional para cidadãos com comportamentos aditivos e dependências (CAD) em processo de reinserção
PEDS10	3.1.10	Promover uma política salarial adequada, ancorada na promoção da negociação coletiva e sustentada por instrumentos que permitam diminuir a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores e trabalhadoras e reduzir as desigualdades no emprego, em particular as salariais, através da promoção de melhores salários, incluindo a valorização da retribuição mínima garantida e das condições de trabalho, mas também do, eventual, incentivo a leques salariais menos desiguais, bem como de uma maior progressividade e equidade no plano fiscal
PEDS12		
PEDS13		
PEDS14		
PEDS17	3.1.11	Reforçar as componentes de informação, orientação e aconselhamento profissional no âmbito da intervenção do serviço público de emprego
PEDS20	3.1.12	Apostar na atualização das competências dos trabalhadores dos serviços públicos (serviços públicos de emprego, serviços da segurança social e inspeção do trabalho)
	OE3.2 Eliminar a discriminação e a marginalização das pessoas no mercado de trabalho	
	3.2.1	Delinear políticas integradas de integração no mercado de trabalho dos públicos que se encontram mais afastados, reforçando a articulação entre os serviços de educação, emprego, saúde, incluindo saúde mental e comportamentos aditivos e dependências (CAD), e de segurança social, direcionados para o trabalho com os públicos mais vulneráveis, dinamizando a sua atuação conjunta
	3.2.2	Informar e sensibilizar os empregadores para a implementação de estratégias inclusivas de recrutamento, de oportunidades salariais e de progressão de carreira, combatendo qualquer forma de discriminação, incluindo a discriminação múltipla e interseccional
	3.2.3	Avaliar a adequação das políticas ativas e, em particular, dos mecanismos de diferenciação positiva direcionados para os públicos de menor empregabilidade, reforçando a respetiva focalização nos grupos e territórios com maiores dificuldades de inclusão no mercado de trabalho (como os jovens, desempregados de longa duração, pessoas com deficiência ou incapacidade e outros grupos mais afastados do mercado de trabalho) e, sempre que possível, na transição para o emprego permanente, assente em contratos sem termo
	3.2.4	Apoiar as transições no mercado de trabalho, acompanhando as dinâmicas de transformação do mercado de trabalho e facilitando a transição de trabalhadores de sectores em declínio para sectores emergentes, com enfoque nos sectores verde e digital
	3.2.5	Reforçar o acompanhamento assegurado pelo serviço público de emprego aos trabalhadores de empresas em reestruturação, seja no sentido de promover a sua capacitação para ocuparem novos postos de trabalho dentro da mesma empresa, seja no sentido de os habilitar a desenvolver atividade noutra empresa ou noutra setor
	3.2.6	Reforçar o papel e o potencial da economia social
	3.2.7	Desenvolver projetos de criação de emprego, que decorram de um projeto de empreendedorismo social, criadores de valor social e que permitam desenvolver e implementar soluções sustentáveis
	3.2.8	Lançar projetos-piloto de acompanhamento pós-colocação para públicos muito desfavorecidos, reforçando a experiência existente, nomeadamente, com pessoas com deficiência ou incapacidade e aprofundando assim os Planos Pessoais de Emprego por forma a que estes assegurem o acompanhamento do utente durante o período da sua efetiva integração no mercado de trabalho
	3.2.9	Promover políticas e condições específicas para promover a inclusão e corrigir falhas de mercado em grupos e territórios muito desfavorecidos (em articulação com propostas previstas no Eixo 5 desta Estratégia), nomeadamente no âmbito da implementação de um programa nacional de mercado social de emprego e de estratégias de diferenciação positiva que promovam de forma mais eficaz a inserção dos grupos mais distantes do mercado de trabalho
	3.2.10	Lançar um programa nacional de mercado social de emprego (associado a projetos de cariz territorial)
	3.2.10.1	Desenvolver projetos de criação de emprego, que decorram de um projeto de empreendedorismo social, criadores de valor social e que permitam desenvolver e implementar soluções sustentáveis
	3.2.11	Reforçar a territorialização dos projetos (em articulação com o preconizado no Eixo 5 desta Estratégia) e a participação de diferentes agentes públicos e sociais, nomeadamente à escala local, envolvendo os vários parceiros no desenho e implementação de projetos ajustados às especificidades e dinâmicas de cada território
	3.2.12	Desenvolver instrumentos preventivos de promoção de envelhecimento bem-sucedido no mercado de trabalho, prevenindo fenómenos de exclusão prolongada das pessoas, em particular através da conceção e disponibilização de programas de formação que favoreçam o upskilling e reskilling de ativos e da ponderação de mecanismos de saída progressiva do mercado de trabalho, designadamente ajustando tempos de trabalho nos anos finais das carreiras e promovendo assim uma transição mais suave para a reforma
	3.2.13	Melhorar a ligação entre Rendimento Social de Inserção e dinâmicas de inserção pela inclusão ativa e capacitação das pessoas via formação, de modo a reforçar as condições de viabilidade e sustentabilidade dos trajetos de inclusão e as condições de empregabilidade, de modo a combater a armadilha da pobreza entre as situações de pobreza mais severa e intensa (em articulação com o previsto no Eixo 4 desta Estratégia)

OE3.3 Apostar na melhoria das relações e condições de trabalho como forma de combater a precariedade e a segmentação do mercado de trabalho	
3.3.1	Promover o emprego digno, nomeadamente através do combate à precariedade e à segmentação do mercado de trabalho, no contexto da Agenda para o Trabalho Digno
3.3.2	Estimular o diálogo social e a contratação coletiva (bipartida e tripartida)
3.3.3	Promover uma adequada regulação das formas de trabalho associadas à transição digital, no seguimento da conclusão do Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho
3.3.4	Reforçar a cobertura da proteção no desemprego, em particular no que diz respeito ao desemprego de muito longa duração e para os trabalhadores mais velhos, bem como aos trabalhadores inseridos em formas atípicas de emprego, com impacto particular nos jovens, desproporcionalmente afetados pela precariedade dos vínculos
3.3.5	Aprofundar as medidas de combate ao trabalho não declarado e/ou subdeclarado, nomeadamente através da melhoria dos instrumentos de classificação das relações jurídicas estabelecidas entre trabalhadores e empregadores, em particular no âmbito das formas de emprego emergentes e associadas, tipicamente, às plataformas digitais
3.3.6	Reforçar a regulação do mercado de trabalho e a promoção da troca de informação entre as diferentes entidades intervenientes
3.3.7	Promover a capacitação dos parceiros sociais e dos parceiros do setor social para as novas dinâmicas da negociação
3.3.8	Disponibilizar nos serviços públicos e empresas medidas que fomentem a saúde mental positiva, através da implementação de programas de sensibilização (literacia), monitorização periódica de bem-estar psicológico e prevenção de burnout

REF.	EIXO 4. Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos		
ODS 1	OE4.1	Reavaliar e reformular os mecanismos de combate à pobreza de forma a assegurar o aumento da sua abrangência, eficácia e eficiência	
ODS 2			
ODS 3	4.1.1	Redefinir o modelo de funcionamento das políticas sociais de combate à pobreza, assegurando uma resposta integrada que permita dar consistência às políticas públicas de combate à pobreza, reforçando a sua eficácia	
ODS 4	4.1.1.1	Reavaliar e aperfeiçoar o RSI, de forma a assegurar a sua centralidade no quadro das políticas sociais de combate à pobreza, o aumento da sua abrangência, da sua eficácia e da sua eficiência	
ODS 5			
ODS 6	4.1.1.2	Convergência do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos com o limiar de pobreza em linha com o previsto no Programa do Governo	
ODS 7			
ODS 8	OE4.2	Promover políticas públicas integradas, que combinem políticas públicas económicas e sociais de forma a gerar sinergias que possibilitem abordar em simultâneo o triângulo do emprego, da defesa dos rendimentos e da concretização dos direitos sociais	
ODS 10			
ODS 11	4.2.1	Assegurar os mecanismos de coordenação das diferentes políticas públicas de forma a compatibilizar as políticas públicas mais estritamente económicas com as políticas sociais possibilitando a avaliação dos impactos sociais e sobre a pobreza das diferentes políticas públicas	
ODS 16	4.2.2	Adequar o sistema de proteção social às dinâmicas do mercado de trabalho	
ODS 17			
PEDS 1	4.2.3	Prevenir e combater o desemprego e a perda de rendimentos	
PEDS 2	OE4.3	Assegurar o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social	
PEDS 3			
PEDS 4	4.3.1	Salvaguardar condições dignas na habitação com acesso facilitado às redes de água, saneamento, eletricidade, gás e telecomunicações	
PEDS 12	4.3.2	Assegurar o acesso a soluções de alojamento de emergência ou de transição, tendo em vista a proteção e inclusão social de pessoas em situação de risco ou em processo de autonomização	
PEDS 13			
PEDS 14	4.3.2.1	Implementar a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, com o objetivo de criar uma resposta estruturada, transversal e de cobertura nacional, assente na disponibilização de soluções de alojamento de emergência ou de transição	
PEDS 15			
PEDS 16	4.3.3	Incrementar as respostas públicas à população mais idosa de modo a promover uma vida digna	
PEDS 17	4.3.4	Aprovar uma estratégia nacional para o envelhecimento ativo, prevendo um conjunto diversificado de medidas, ajustadas aos diferentes contextos demográficos, territoriais e meios socioeconómicos das pessoas mais velhas	
PEDS 18			
PEDS 19	4.3.5	Assegurar a concretização plena e efetiva das medidas de apoio aos cuidadores informais previstas no respetivo estatuto	
PEDS 20	4.3.6	Impulsionar políticas de âmbito local que permitam identificar as soluções mais adequadas à heterogeneidade e especificidade e das diversas situações de pobreza e de exclusão social	
		4.3.7	Reconhecer a pessoa em risco de exclusão social como sujeito de direitos
		4.3.8	Assegurar o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social
		4.3.9	Facilitar o acesso efetivo a respostas de proteção social para os cidadãos com comportamentos aditivos e dependências (CAD), de forma a assegurar condições básicas para o exercício da cidadania, através de protocolos de articulação ou outras iniciativas que facilitem o acesso às respostas

REF.	EIXO 5. Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local	
ODS1 ODS2 ODS3	OE5.1	Reforçar a cooperação entre todos os atores da sociedade como premissa para o desenvolvimento económico e social - destaque ao envolvimento de organizações da sociedade civil, em particular as organizações representativas das populações em vulnerabilidade e membros destas populações mesmo que não organizados formalmente
ODS4 ODS5 ODS6 ODS7 ODS8 ODS9	5.1.1 5.1.2 5.1.3 5.1.4	Estimular o desenvolvimento e implementação de políticas de âmbito local, numa lógica multissetorial e multinível, que permitam identificar as soluções mais adequadas à diversidade e especificidade das situações de pobreza e exclusão social local Promover a capacitação de agentes de combate à pobreza nos territórios, assegurando a articulação com parcerias públicas e privadas locais Promover o trabalho em rede, com o objetivo de inovar os sistemas de governança territoriais Rever e fortalecer a Rede Social, numa lógica de acompanhamento de políticas locais de combate à pobreza, através da criação de Fóruns Locais de Combate à Pobreza, de sinalização e de reforço do acompanhamento social de proximidade através de equipas multidisciplinares
ODS10 ODS11	OE5.2	Reduzir os fatores de maior vulnerabilidade, potenciados pelas características territoriais
ODS16 ODS17 PEDS3 PEDS19 PEDS20	5.2.1 5.2.1.1 5.2.1.2 5.2.2 5.2.2.1 5.2.3 5.2.4 5.2.5 5.2.6 5.2.7 5.2.8 5.2.9	Assegurar o direito de todos os territórios terem acesso aos serviços públicos, com a mesma qualidade e proximidade aos/as cidadãos/cidadãs em todo o contexto nacional Fomentar redes entre as CIMs/Autarquias locais que permitam às populações o acesso à cultura, ao desporto, a serviços vários, de acordo com as especificidades dos territórios Garantir o acesso à informação, nomeadamente através do envolvimento de entidades da sociedade civil, em particular as representativas das populações em situação de vulnerabilidade, na redução das barreiras linguísticas e de comunicação e de acessibilidade física, entre outras, no acesso aos serviços e às respostas públicas Promover a proximidade e o acesso a medidas de apoio social nos municípios, através do desenvolvimento do processo de descentralização de competências no âmbito da ação social Simplificação de procedimentos visando um melhor acesso aos serviços público de saúde e educação da população migrante, refugiados e/ou requerentes de asilo Elaborar os instrumentos que se revelem necessários, no âmbito da descentralização das competências para os municípios na área da ação social, a fim de garantir a coesão territorial e a igualdade dos cidadãos no acesso a esses serviços em todo o território nacional Promover a transparência das medidas e dos regulamentos nacionais, regionais e locais implementados, assegurando o acesso à informação junto das instituições e das populações em vulnerabilidade Assegurar o envolvimento de intervenientes regionais e locais, autoridades públicas e membros das populações em situação de vulnerabilidade na definição dos regulamentos de financiamento Promover a alteração gradual da política de habitação social para política social de habitação, com recurso extenso ao mercado de arrendamento Garantir a mobilização de Fundos Comunitários e dotações disponíveis maiores para os territórios do interior, nomeadamente nas áreas do apoio social à contratação de recursos humanos qualificados, investimento produtivo inovador e empreendedor e investigação e desenvolvimento tecnológico (I&DT) Garantir uma cobertura de banda larga fixa e móvel generalizada em todo o país, especialmente nas zonas mais remotas ou periféricas, de forma a permitir não só o acesso das populações a serviços de proximidade, mas também uma vantagem competitiva para a atração de pessoas e de investimento empresarial Reforçar a participação das autarquias nas respostas habitacionais dirigidas a populações vulneráveis, incluindo pessoas com problemas de saúde mental e pessoas em situação de sem-abrigo, pessoas em processo de autonomização e vida independente, nomeadamente através da difusão territorial do modelo de alojamento 'Housing First'
	OE5.3	Promover a equidade e igualdade de oportunidades em todo o território nacional, assegurando medidas específicas que tenham em conta as especificidades de cada território
	5.3.1 5.3.2	Promover a definição, a implementação, o acompanhamento e a avaliação de objetivos e metas, de âmbito regional e/ou local, em articulação com a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e o conjunto das políticas sociais Renovar os instrumentos territoriais integrados de combate à pobreza, promovendo uma melhor articulação com as respostas sociais existentes

REF.	EIXO 6. Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional	
ODS1 a 17	OE6.1	Garantir mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da estratégia
PEDS1 a 20	OE6.2	Assegurar uma plena integração entre as diferentes estratégias setoriais, de modo a que na coerência das opções se possa firmar o compromisso coletivo de combater a pobreza em todas as suas formas e manifestações
#VALORI	6.2.1	Promover uma nova visão sobre a necessidade de erradicar a pobreza
	6.2.2	Reconhecer com nitidez e pedagogia o sentido do combate à pobreza nas condições contemporâneas
	6.2.2.1	Reduzir de forma significativa a taxa de risco de pobreza na população residente num horizonte de médio prazo, com uma meta em constante escrutínio e afirmação
	6.2.3	Reforçar as políticas públicas que intervêm nas desigualdades sociais e económicas, incluindo o desenvolvimento de estratégias de combate ao estigma e à discriminação das pessoas com comportamentos aditivos e dependências (CAD)
	6.2.4	Convidar toda a comunidade à participação direta através de Projetos de Adesão (modelo bottom-up)
	6.2.5	Comprometer todos os organismos públicos, privados e cívicos na temática do combate à pobreza
	6.2.6	Financiamento dedicado de investigação científica sobre as relações entre pobreza, desigualdade e problemas de saúde mental, incluindo o suicídio
	OE6.3	Definir com clareza a estrutura e sistema de acompanhamento, de implementação e de desenvolvimento da Estratégia
	6.3.1	<p>Criar um modelo de governação que permita assegurar a plena execução da Estratégia</p> <p>Garantir uma adequada execução da Estratégia é uma boa forma de assegurar que, com a permanente vigilância sobre o cumprimento das metas e objetivos, seremos capazes de erradicar a pobreza.</p>

PARTE C – SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO

A implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza pressupõe um sistema de monitorização e acompanhamento permanente, que deverá incluir indicadores de acompanhamento e de impactos imediatos e, ainda, indicadores associados a cada uma das medidas.

O sistema de monitorização da Estratégia idealmente deveria implicar:

- i) Definição de metas claras e ambiciosas, passíveis de monitorização (e avaliação), tendo em conta as metas europeias definidas sobre esta matéria no Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na Agenda 2030;
- ii) ‘Scoreboard’ de indicadores (definindo a regularidade da recolha de informação e as respetivas fontes);
- iii) Quadro de monitorização qualitativa simples e claro;
- iv) Obrigatoriedade de acompanhamento e avaliação das medidas mais emblemáticas e da própria Estratégia em momentos de charneira;
- v) Identificação de boas práticas passíveis de transferibilidade.

Metas

A identificação das principais metas que a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza visa alcançar ao longo do seu horizonte temporal é um elemento-chave não somente para garantir consistência à estratégia, para potenciar a sua credibilização e consensualização, mas igualmente para permitir a sua monitorização ao longo do tempo.

No quadro de complementaridade dos vários eixos em que a Estratégia se alicerça, identificam-se as metas orientadoras da sua implementação. Assim, propõe-se até 2030:

1. Reduzir a taxa de pobreza monetária para o conjunto da população para 10%;
2. Reduzir para metade a taxa da pobreza monetária no grupo das crianças e aproximação do indicador de privação material infantil⁴³ à média europeia;

⁴³ Trata-se do indicador adotado pelo Comité de Proteção Social da UE em 2019, incorporando 17 indicadores específicos das crianças.

3. Reduzir para metade a taxa de pobreza monetária dos trabalhadores pobres;
4. Reduzir a disparidade da taxa de pobreza dos diferentes territórios até ao máximo de três p.p. em relação à taxa média nacional;
5. Autonomizar no Orçamento do Estado os instrumentos e as verbas afetas às políticas de combate à pobreza.

Indicadores

Relativamente aos indicadores, a Comissão propõe um painel de indicadores, alinhado com dimensões da pobreza e exclusão social, e medidas de cada um dos Eixos Estratégicos. O painel de indicadores identifica os indicadores mais globais, divididos entre principais e secundários.

Tendo em conta que os indicadores, a acompanhar uma Estratégia, deverão:

1. Captar a essência do problema e possibilitar uma interpretação clara sobre o mesmo;
2. Ser robustos e validados estatisticamente;
3. Possibilitar uma análise do território nacional e sempre que possível permitir uma comparação internacional, em particular em termos europeus;
4. Basear-se nos dados disponíveis, serem atempados e suscetíveis de revisão;
5. Permitir medir o progresso relativamente aos objetivos definidos;
6. Incluir indicadores de contexto (informação/indicadores que não avançando com a medição direta dos objetivos definidos permitem contextualizar/prestar informação adicional),

Foi definido um conjunto de indicadores que permitem (a partir de análise estática e temporal) medir o impacto da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza na sociedade portuguesa, no médio e longo prazo. Não obstante, e após uma definição mais fina das medidas, deverão ser equacionados indicadores de acompanhamento direto das mesmas.

ENCP Indicadores transversais		
Indicador	Fonte	Periodicidade
População em Risco de Pobreza ou Exclusão Social (H/M; > 18; 0-17; 18-64; 65+) PT e EU) (NUTS II)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
População em risco de pobreza (H/M > 18; 0-17; 18-64; 65+)	ICOR (INE)	Anual
Intensidade laboral per capita muito reduzida (sexo; 0-17; 18-59)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Taxa de privação material severa (sexo; 0-17;18-64; 65 e +) (NUTSII)	ICOR (INE)	
Taxa de intensidade da pobreza (Relative at risk of poverty gap)	ICOR (INE)	Anual
Desigualdades de Rendimento Rácio S80/S20	ICOR (INE)	Anual
Risco de pobreza segundo condição perante o trabalho	ICOR (INE)	Anual
Taxa de Privação Material Infantil	EU-SILC (módulo ad hoc)	Periodicidade de três em três anos a partir de 2021
Proposta de novo indicador: Taxa de pobreza ancorada no tempo (linhas de pobreza ancoradas no tempo)	Não disponibilizado atualmente	

E1 Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias		
I. Indicadores Principais	Fonte	Periodicidade
Taxa de risco de pobreza ou exclusão nas crianças (0-17; considerar grupos etários adicionais)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Risco de pobreza monetária das crianças	ICOR (INE)	Anual
Intensidade laboral per capita muito reduzida nos agregados com crianças		
Taxa de privação material severa nas crianças		
Taxa de risco de pobreza nas famílias por tipologia do agregado	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza persistente (0-17)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de intensidade da pobreza	ICOR (INE)	Anual
II. Indicadores Secundários (tendo em conta as dimensões em análise nos OE)		
Taxa de cobertura das respostas sociais para a 1.ª infância	Carta Social (GEP MTSSS)	Anual
% de crianças com problemas de insucesso escolar	ME	
Taxa de Privação Severa das condições de habitação (0-17)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Capacidade para ter uma refeição de carne, peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos de 2 em 2 dias	EU-SILC (Eurostat)	Anual

Impacto das transferências sociais na redução da pobreza das crianças (0-17)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Taxa de risco de pobreza no trabalho por tipologia do agregado familiar	EU-SILC (Eurostat)	Anual

E2 | Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza

I. Indicadores Principais	Fonte	Periodicidade
Taxa de risco de pobreza ou exclusão (18-24)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Risco de pobreza monetária (18-24)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Intensidade laboral per capita muito reduzida	ICOR (INE)	Anual
Taxa de privação material severa (18-24)	ICOR (INE)	Anual
NEET – Proporção de jovens dos 15 aos 29 anos que não trabalham, não estão em educação ou formação	IE (INE) LFS (Eurostat)	Trimestral
Taxa de risco de pobreza persistente (18-24)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de abandono escolar precoce	IE (INE)	Anual
Taxa de desemprego jovem (15-24)	IE (INE)	Trimestral
II. Indicadores Secundários (tendo em conta as dimensões em análise nos OE)		
Intensidade laboral per capita muito reduzida nas famílias com indivíduos entre os 18 e 24 anos	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza no trabalho em agregados com indivíduos entre os 18 e 24 anos	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza por nível de habilitação	ICOR (INE)	Anual
Impacto das transferências sociais na redução da pobreza (18-24)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de sobrecarga das despesas em habitação (18-24)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de desemprego jovem de longa duração (12 ou mais meses)	ICOR (INE)	Anual
Jovens entre os 20-24 anos que concluíram pelo menos o ensino secundário	ICOR (INE)	Anual
Trabalhadores jovens com contratos não permanentes em percentagem do total de trabalhadores	IE (INE)	Trimestral

E3 | Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza

I. Indicadores Principais	Fonte	Periodicidade
Taxa de risco de pobreza ou exclusão (18-64)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Risco de pobreza monetária (18-64)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
Intensidade laboral per capita muito reduzida (18-64)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de privação material severa (18-64)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza segundo a condição perante o trabalho	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza por tipo de contrato	ICOR (INE)	Anual
Taxa de emprego 20-64 (PT e UE) (H/M)	IE (INE) LFS (Eurostat)	Trimestral
Desigualdade salarial S80/S20 e S90/S10	DRSS (MTSSS)	

II. Indicadores Secundários (tendo em conta as dimensões em análise nos OE)		
Taxa de desemprego (desagregado por duração)	IE (INE)	Trimestral
Risco de pobreza por nível de escolaridade	ICOR (INE)	Anual
Taxa de intensidade da pobreza (18-64)	ICOR (INE)	Anual
Evolução do salário mínimo face à linha de pobreza	MTSSS	Anual
Evolução do salário médio das remunerações declaradas à Segurança Social do TCO	DRSS (MTSSS)	Mensal
Disparidades remuneratórias entre mulheres e homens	RU (GEP/MTSSS)	Anual
Taxa de emprego por tipo de contrato	IE (INE)	Trimestral
Taxa de emprego por grupo etário e sexo	IE (INE)	Trimestral
Taxa de emprego por nível de habilitação/qualificação ou similar	IE (INE)	Trimestral
Percentagem do rendimento, detido pelos 40% mais pobres da população	EU (SILC)	Anual
Indicador proposto: a construir		
Taxa de cobertura das prestações de desemprego		
Indicador a construir:		
Taxa de substituição das prestações de desemprego		

E4 | Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos

I. Indicadores Principais	Fonte	Periodicidade
Taxa de risco de pobreza ou exclusão (grupos etários e sexo) (PT EU)	EU-SILC (Eurostat)	Anual
	ICOR (INE)	Anual
Taxa de intensidade da pobreza (por grupos etários)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de privação material severa	ICOR (INE)	Anual
Impacto das transferências sociais na redução da pobreza	ICOR (INE)	Trimestral
II. Indicadores Secundários (tendo em conta as dimensões em análise nos OE)		
Taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões	ICOR (INE)	Trimestral
Taxa de risco de pobreza após transferências sociais	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza após transferências sociais (70% da mediana)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza após transferências sociais (50% da mediana)	ICOR (INE)	Anual
Taxa de risco de pobreza após transferências sociais (40% da mediana)	ICOR (INE)	Mensal
Prestações Sociais em percentagem do PIB	SEESPROS (INE)	Anual
Prestações Sociais per capita	SEESPROS (INE)	Anual
Indicador a construir:		
Taxa de cobertura das prestações sociais	MTSSS;	
Número de beneficiários RSI/população abaixo do limiar da pobreza extrema (PE)	ICOR (INE)	

Taxa de adequação RSI (valor de referência do RSI/valor do limiar de PE) Cobertura do CSI (número de beneficiários do CSI/população idosa abaixo do limiar de pobreza) Grupos específicos/vulneráveis +acesso a serviços		
Taxas de substituição das pensões	MTSSS	n.a.

E5 | Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local

I. Indicadores Principais	Fonte	Periodicidade
Taxa de risco de pobreza por NUTS II	ICOR (INE)	Anual
Taxa de intensidade de pobreza por NUTS III	ICOR (INE)	Anual
Taxa de desemprego por NUTS II	IE (INE)	Trimestral
Coeficiente de Gini, Portugal e NUTS II	ICOR (INE)	Anual
Disparidade regional do PIB <i>per capita</i>	CRA (INE)	Anual
NUTS II com taxa de risco de pobreza após transferências sociais igual ou inferior à média nacional	ICOR (INE)	Anual
NUTS II com taxa de desemprego igual ou inferior à média nacional	IE (INE)	Trimestral
% municípios nacionais com coeficiente de Gini igual ou inferior ao da média nacional	INE	Anual
II. Indicadores secundários		
Taxa de cobertura de equipamentos/respostas sociais por distrito e população alvo	Carta Social (GEP/MTSSS)	Anual
Distribuição territorial (distrito) das respostas sociais por população alvo (crianças e jovens; idosos; pessoas com deficiência ou incapacidade)	Carta Social (GEP/MTSSS)	Anual
Taxa de crianças e jovens em período de escolaridade obrigatória beneficiárias de Ação Social Escolar	DGEEC/ME	
Taxa de jovens matriculados em Estabelecimentos de Ensino Superior beneficiários de Bolsas de Estudo da Direção Geral do Ensino Superior	DGEEC/MCTES	
NUTS II com taxa de beneficiários de Ação Social Escolar no escalão A igual ou inferior à média nacional (Continente)	DGEEC/ME	
Adultos certificados em ofertas formativas do Sistema Nacional de Qualificações	ANQEP	
NUTS II com taxa de privação severa das condições de habitação igual ou inferior à média nacional	ICOR	Periodicidade variável
Indicador a construir: Taxa de estrangeiros sem número de utente do Serviço Nacional de Saúde		
% NUTS II com esperança de vida à nascença igual ou superior a 80 anos	INE	Anual
% de NUTS III com velocidade de internet igual ou superior à média nacional	ANACOM	Periodicidade variável
% de municípios do interior com candidaturas aprovadas a Fundos Comunitários e dotações disponíveis específicos	MCT	Periodicidade variável

ANEXO

Diagnóstico

1. Enquadramento

‘ Em 2008, a Assembleia da República aprovou, por unanimidade, uma Resolução na qual reconheceu que a pobreza constitui uma violação de direitos humanos.’

Os primeiros programas de luta contra a pobreza datam do início dos anos 90, quer ao nível europeu quer ao nível nacional. No entanto, foi na Cimeira de Lisboa, em março de 2000, que Portugal e os restantes Estados membros da UE assumiram o compromisso de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza, renovado posteriormente na Estratégia Europa 2020, acordando uma meta de redução da população em risco de pobreza ou exclusão social a nível da UE.

Neste contexto, o facto de mais de 120 milhões de pessoas na UE, em 2008, se encontrarem em situação de pobreza ou exclusão social fez com que os líderes europeus se comprometessem, no âmbito da Estratégia Europa 2020, com a meta de retirar pelo menos 20 milhões de pessoas dessa situação até 2020. Em 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia (CE) proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (CE, 2017), assente em 20 princípios orientadores, em prol de uma Europa social mais forte. Mais recentemente, em março de 2021, a CE apresentou um Plano de Implementação do Pilar (CE, 2021), propondo três metas principais para a União Europeia até 2030, em torno do Emprego, Qualificações e proteção social, a saber: i) pelo menos 78% das pessoas entre os 20 e os 64 anos deverão ter um emprego; ii) pelo menos 60% dos adultos deverão participar em ações de formação todos os anos; iii) o número de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social deverá ser reduzido em 15 milhões, das quais, pelo menos, 5 milhões de crianças.

Contudo, face à evolução conhecida, em termos da média da UE, o cumprimento da anterior meta estabelecida para 2020 encontra-se comprometido, tendo a população em risco de pobreza ou exclusão social decrescido cerca de 12 milhões de pessoas entre 2008 e 2019, segundo os dados do EU-SILC (Eurostat, 2021)⁴⁴. Num quadro estruturalmente desafiante, a pandemia da doença COVID-19 veio, ainda, criar desafios acrescidos e incertos neste âmbito.

⁴⁴ Sendo os valores para a UE27, em 2019, de - 11 952.

Em termos nacionais, é unanimemente reconhecido o extraordinário impacto que a pandemia da doença COVID-19 está a gerar na sociedade e na economia. Um impacto que, sendo de natureza global, tem consequências diferenciadas entre países e dentro de cada um dos países que constituem o quadro da nossa inserção europeia e internacional.

De facto, desde o início de março de 2020, Portugal tem vivido um dos momentos mais críticos das últimas décadas, que levou a ação imediata e abrangente das autoridades e dos agentes sociais com o objetivo de combater a pandemia da doença COVID-19 e de mitigar os seus impactos sociais e económicos. As medidas adotadas neste âmbito tiveram um impacto decisivo na economia, no mercado de trabalho e na prevenção do agravamento de situações de pobreza e exclusão, tendo igualmente um impacto significativo nas contas públicas. Não obstante, parece ser hoje consensual que a crise pandémica virá agudizar o quadro de desigualdades sociais e económicas pré-existentes, sendo claros os indícios de que os mais prejudicados por esta crise foram aqueles que já se encontravam em situação de maior desvantagem relativa.

A recuperação económica prevê-se gradual e assimétrica, condicionada pela reativação das atividades comerciais e das cadeias de abastecimento, e está ainda sujeita a um quadro de elevada incerteza. Não obstante as preocupações em torno das condições sanitárias e do distanciamento social, o plano de desconfinamento deverá variar de atividade para atividade, envolvendo uma série de alterações estruturais na sua operação com vista a assegurar que a retoma da atividade se faz em condições de segurança do ponto de vista da saúde pública.

Se esta crise afetou sobretudo os grupos sociais que já se encontravam em situação de maior vulnerabilidade, importará garantir que a retoma é direcionada para a mitigação das desigualdades, assegurando condições de sustentabilidade e resiliência.

Além dos elevados níveis de desigualdade e pobreza que continuam a marcar a sociedade portuguesa, e que foram, como mencionado, agravados pela crise pandémica, os sistemas de proteção social têm vindo a ser pressionados para se adequar a um conjunto de profundas transformações demográficas, económicas e sociais, respeitando e promovendo ao mesmo tempo os direitos sociais de cidadania preconizados pelo modelo social europeu, proclamados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais e cuja operacionalização deverá acelerar na sequência da publicação do respetivo Plano de Ação.

Tanto os desafios pré-existentes como os emergentes, incluindo os resultantes da pandemia da doença COVID-19, impõem respostas políticas e planos de ação complementares e que mobilizem um conjunto alargado de atores.

A definição de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza deverá estar em linha com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e o respetivo Plano de Ação, bem como com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que salienta a importância da erradicação da pobreza e exclusão social, a promoção do bem-estar e a redução das desigualdades. Importa, pois, que a justiça social e ambiental, assim como o bem-estar dos cidadãos, se encontrem no centro das decisões políticas.

2. Tendências e desafios

Nos anos mais recentes e até ao eclodir da pandemia da doença COVID-19, a situação económica e social em Portugal registou progressos evidentes, com os principais indicadores económicos, do mercado de trabalho, de pobreza e das desigualdades a apresentarem evoluções assinaláveis. De facto, do ponto de vista do emprego e da situação social, a crise resultante da pandemia provocada pela doença COVID-19 atingiu Portugal num momento em que o país estava gradualmente a corrigir muitas das suas fragilidades e desafios sociais e económicos, apesar de ainda subsistirem alguns problemas estruturais e efeitos da crise anterior – como mostram os níveis comparativamente elevados das dívidas pública, privada e externa, os salários relativamente baixos e as elevadas desigualdades de rendimento, o baixo nível da escolaridade e o grau de segmentação do mercado de trabalho (Mamede et al., 2020). A perda de rendimentos, segundo alguns estudos que têm sido divulgados, afeta uma parte significativa da população (Lourenço, 2020; PE, 2020).

2.1. Monitorizar a pobreza: progressos alcançados na última década

Conforme referido anteriormente, antes da emergência da pandemia da doença COVID-19 observava-se uma dinâmica positiva da economia portuguesa, que tinha recuperado da crise anterior. No final de 2019, o PIB real tinha registado o seu 25.º trimestre de expansão ininterrupta. A taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos atingiu valores acima dos 76%, superando a meta de 75% fixada na Estratégia Europa 2020, e a taxa de desemprego desceu para 6,5%, o valor mais baixo em 16 anos.

Ao mesmo tempo, a taxa de risco de pobreza em Portugal, que havia registado um agravamento no advento da crise financeira de 2008, aumentando de 17,9% em 2009 (17,3% homens e 18,4% mulheres) para um máximo de 19,5% em 2014 e 2013 (+1,9 p.p.) – aumento que seria ainda maior

sem o efeito das transferências sociais (+2,4 p.p.)⁴⁵, de 24,3% em 2008 para 26,7% em 2013 (+2,4 p.p.) – tem vindo a recuar de forma continuada desde então, situando-se nos 16,2% em 2019 (Po)⁴⁶, de acordo com os resultados provisórios do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2020, sobre rendimentos do ano anterior e já menos distante da taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões (21,9%)⁴⁷, ainda que ligeiramente mais do que no ano precedente.

Do mesmo modo, também o risco de pobreza ou exclusão social, indicador que conjuga as condições de risco de pobreza⁴⁸, de privação material severa⁴⁹ e de intensidade laboral per capita muito reduzida⁵⁰, abrangia 2 037 milhares em 2020 (Po)⁵¹, o que se traduzia numa taxa de pobreza ou exclusão social de 19,8% (19,4% para os homens e 20,2% para as mulheres), registando decréscimo relativamente a 2019 (21,6%), mais elevado no caso das mulheres.

Este decréscimo é consistente nos três indicadores que compõem a taxa de risco de pobreza ou exclusão social: a taxa de privação material severa, que passou dos 10,9% para os 4,6% entre 2013 e 2020; a intensidade laboral *per capita* muito reduzida, que decresceu de 12,2% para 5,1%, considerando os rendimentos de 2013 e 2019, respetivamente; e a taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), que baixou, no mesmo período, dos 19,5% para os 16,2%, sendo neste ano de 15,6% para os homens e 16,7% para as mulheres.

O gráfico seguinte dá conta da evolução registada, estimando-se que, em 2020, a população em situação de risco de pobreza ou exclusão social tenha decrescido em cerca de 720 mil pessoas face a 2008, fazendo com que Portugal tenha já alcançado a meta prevista para 2020, de retirar da pobreza 200 mil pessoas.

⁴⁵ Considerando o indicador que exclui todas as prestações sociais exceto pensões.

⁴⁶ A taxa de risco de pobreza correspondia, em 2020 (rendimentos de 2019), à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 6.480€ anuais (representando 540€ por mês, mais 39€ do que no ano anterior). De acordo com os dados provisórios do INE (2021), este limiar corresponde a 60% da mediana (10 800 euros) da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes.

⁴⁷ Idem. Este indicador inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência, sem outras transferências sociais.

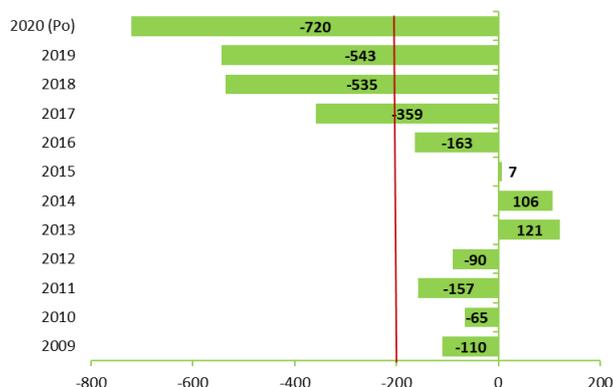
⁴⁸ Indicador com informação relativa ao ano de referência do rendimento n-1.

⁴⁹ Indicador relativo ao ano do inquérito n.

⁵⁰ Indicador com informação relativa ao ano de referência do rendimento n-1.

⁵¹ Por convenção, este indicador é referenciado ao ano do inquérito.

Gráfico 1. Evolução da população em risco de pobreza ou exclusão social em cada ano face a 2008, Portugal (em milhares), 2009-2020 (Po)



Fonte: INE, EU-SILC 2020
Nota: Po - Valor provisório

Além disso, tendo em consideração a crise que se gerou na sequência da pandemia da doença COVID-19, é expectável que se possa registar um agravamento de algumas das situações de pobreza ou exclusão social e que outras venham a surgir, nomeadamente devido ao relevante impacto económico e social da suspensão e redução de grande parte da atividade económica. Refira-se que, em abril de 2020⁵², de acordo com o Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas promovido pelo INE e pelo Banco de Portugal, a esmagadora maioria das empresas respondentes (80%) indicou ter sofrido uma redução do volume de negócios, e uma parte significativa (61%) reportou uma redução no pessoal ao serviço efetivamente a trabalhar, devendo-se essa redução maioritariamente à aplicação do chamado “*lay-off simplificado*” e, em menor grau, a faltas no âmbito do estado de emergência, por doença ou por apoio à família. O impacto negativo da crise pandémica refletiu-se em diversas atividades, com particular incidência no alojamento e restauração e, em termos mais globais, no turismo – setor que emprega um número significativo de pessoas e que apresenta, tipicamente, uma incidência elevada de contratos não permanentes, aspeto que, conforme discutido adiante, constitui fator de vulnerabilidade quer na ótica da manutenção do emprego, quer também do ponto de vista da exposição ao risco de pobreza.

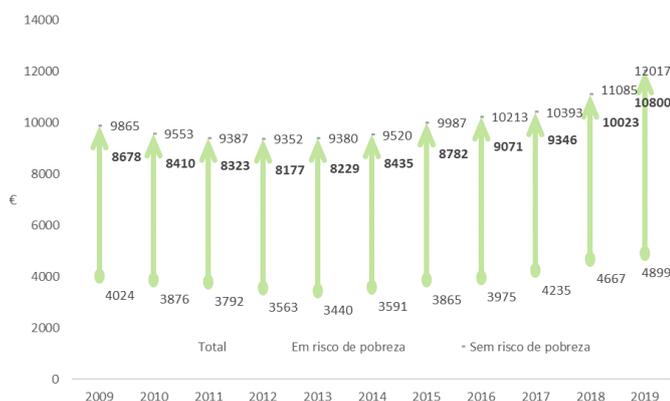
2.1.1. Rendimentos e condições de vida

A redução da pobreza no período recente ocorreu num contexto de crescimento sustentado do emprego, que registou aumentos homólogos consecutivos desde o final de 2013. Em 2019, havia mais de 4,9 milhões de pessoas empregadas em Portugal, o patamar mais elevado em 10 anos e a taxa de

⁵² Semana de 6 a 10 de abril de 2020.

desemprego estava no nível mais baixo desde 2002 (6,5%). Ao mesmo tempo, a expressão dos contratos sem termo no conjunto dos trabalhadores aumentou para quase 66% em 2019, fruto do fortalecimento quer do modelo de trabalho por conta de outrem, quer também da contratação sem termo. Neste quadro, o rendimento médio disponível por adulto equivalente atingia um crescimento anual na ordem dos 7,7%, depois de anos de recuperação apenas moderada no seguimento da crise económica e financeira, e situava-se já mais de 22% acima do nível registado em 2008. Mas também o rendimento mediano monetário anual líquido por adulto equivalente registou acréscimos nos últimos anos.

**Gráfico 2. Rendimento mediano monetário anual líquido por adulto equivalente (€)
por condição de pobreza**



Fonte: INE, Inquérito às condições de vida e rendimento (ano do rendimento)

Com efeito, o emprego é uma variável crítica na articulação entre dinâmicas económicas e níveis de bem-estar, não só do ponto de vista agregado, mas também dos percursos individuais e familiares. Significa isto que quer a participação no emprego quer os aspetos qualitativos das condições em que esta ocorre são fatores determinantes de *geração* dos níveis de bem-estar e de dignidade da vida para a esmagadora maioria das pessoas, sendo disso ilustrativo o facto de o trabalho representar mais de dois terços do rendimento das famílias na Europa, e mais de 80% do rendimento das famílias com crianças⁵³, ou o facto de o mais alto risco de pobreza em Portugal, como na Europa, estar associado à situação de desemprego.

Contudo, apesar de o trabalho constituir, porventura, um dos instrumentos mais poderosos e estruturantes de combate à pobreza, mitigando a exposição ao risco de pobreza, é sabido que ele não

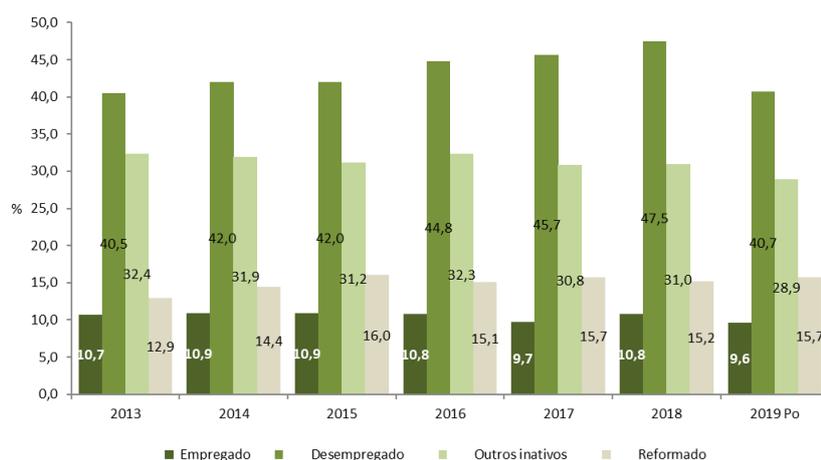
⁵³ Eurostat, 2014.

elimina por completo esse risco. Com efeito, em 2019, 9,6% dos trabalhadores⁵⁴ em Portugal permaneciam em risco de pobreza, uma taxa superior à média da UE (9,2%)⁵⁵ e que não tem dado sinais de melhoria sustentável, ainda que, entre 2018 e 2019, tenha registado uma quebra de 1,2 p.p.

Ao longo da última década, a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores oscilou sempre entre valores próximos dos 10%-11%, e manteve-se sempre acima das médias europeias – sendo certo que também na média da UE houve poucas flutuações deste indicador, o que sugere que as bolsas de pobreza no trabalho têm um carácter estrutural, associando-se a outros fatores de exclusão também eles de carácter estrutural como sejam a precariedade, a intermitência no emprego, os baixos salários e/ou as baixas qualificações.

Numa leitura mais ampla, analisando a taxa de risco de pobreza segundo a condição perante o trabalho, os dados mais recentes do INE, permitem observar que os reformados viram o risco de pobreza aumentar ligeiramente, de 15,2% em 2018 para 15,7% em 2019, alargando o fosso entre homens e mulheres (no caso dos homens, desceu de 14,7% para 14% e nas mulheres aumentou de 15,6% para 17,2%), enquanto as pessoas desempregadas viram o seu risco de pobreza decrescer de 47,5% para 40,7%, no mesmo período (-8,4 p.p. nos homens e -5,1 p.p. nas mulheres).

Gráfico 3. Taxa de risco de pobreza após transferências sociais, segundo a condição perante o trabalho



Fonte: INE, EU-SILC

⁵⁴ INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento - 2016-2020. Refira-se que nos indicadores relativos à condição perante o trabalho foi considerado o total da população com 18 e mais anos.

⁵⁵ O valor para a média da UE tem por referência os rendimentos de 2018.

Para melhor enquadrar os níveis de exposição ao risco de pobreza da população desempregada, importa referir que, comparando o universo de beneficiários das prestações de desemprego⁵⁶ com o universo de desempregados registados nos serviços de emprego⁵⁷, a taxa de cobertura destas prestações situava-se, no final de 2019, nos 55,1%, aumentando para 60,8% quando desconsiderados os desempregados registados à procura do primeiro emprego (que não reúnem, por definição, condições de elegibilidade para acesso às prestações de desemprego) – cabendo ainda notar que, no seguimento da crise pandémica, mesmo num contexto de aumento significativo do desemprego registado, este indicador aumentou para 60,0% no último mês de 2020, e fixou-se nos 65,5% desconsiderando os desempregados registados à procura do primeiro emprego.

Dito isto, e pese embora tenha havido um reforço da cobertura das prestações de desemprego mesmo num contexto de agravamento súbito do desemprego, é de relevar que uma parte significativa dos desempregados em Portugal não tenha acesso a prestações de desemprego. Por outro lado, num contexto que é ainda de forte incerteza, a possibilidade de se manter uma trajetória de aumento do desemprego importa sublinhar que *“além dos números, existem vidas, experiências individuais e familiares de sofrimento, material e simbólico, sempre singulares e irredutíveis, que carecem de proteção”* (Caleiras e Carmo, 2020).

Neste contexto, importa centrar a atenção em situações de vulnerabilidade, pobreza e exclusão social, em particular nalguns grupos sociais específicos como as crianças, os desempregados e inativos, os imigrantes, as pessoas com deficiência e as pessoas em situação de sem-abrigo, entre outros tradicionalmente menos referenciados. Paralelamente, importa dar atenção a novos públicos e novos perfis de pobreza, como, por exemplo os que ficaram privados de atividade, frequentemente com impacto no rendimento, durante a crise, e a dimensões que podem originar ou agravar novos fatores de pobreza e de desigualdade, entre as quais a transição digital mais acelerada, a atipicidade e/ou a intermitência das relações laborais, e assegurar a adequação das respostas a novas situações e públicos.

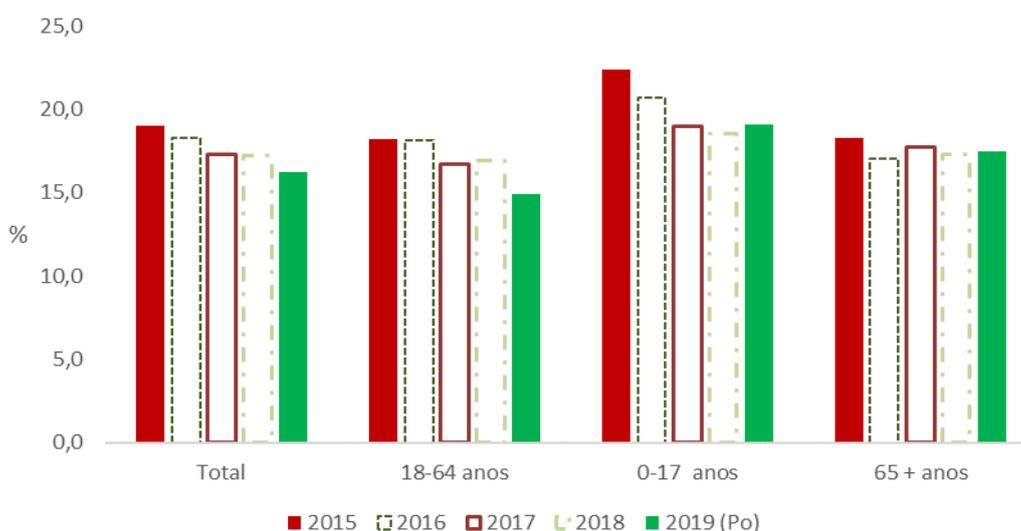
No período recente, de acordo com os dados do INE, a redução da pobreza fez-se sentir sobretudo na população adulta em idade ativa (18-64 anos), cuja taxa de risco de pobreza decresceu de 2018 para 2019, de 16,9% para 14,9% (-2,1 p.p. nas mulheres e -1,9 p.p. nos homens). Por sua vez, a pobreza dos idosos (65 e mais anos) manteve-se praticamente inalterada nas datas em referência (de 17,3% para

⁵⁶ ISS, IP.

⁵⁷ IEFP, IP.

17,5%), tendo diminuído no caso da população masculina (-0,3 p.p.) e crescido na feminina (+0,6 p.p.). Já a taxa de risco de pobreza das crianças e jovens (0-17 anos) registou um acréscimo de 18,5%, em 2018, para 19,1%, em 2019, especialmente na componente masculina (1,4 p.p.).

Gráfico 4. Taxa de risco de pobreza (60% da mediana), segundo o escalão etário



Fonte: INE, EU-SILC

Observou-se que, em 2019, o risco de pobreza decresceu, quer para os agregados sem crianças dependentes (de 16,2%, em 2018, para 15,4%, em 2019) quer para os agregados com crianças dependentes (de 18,3%, em 2018, para 17,0%, em 2019). Contudo, a existência de crianças num agregado familiar ainda é fator de maior vulnerabilidade, sobretudo para famílias compostas por 2 adultos com 3 ou mais crianças nos quais se verificou o maior agravamento do risco de pobreza de 30,2% (2018) para 39,8% (2019), cerca de 9,6 p.p. Por seu lado, a taxa de risco de pobreza das famílias monoparentais (1 adulto c/ pelo menos 1 criança) registou o maior decréscimo, passado de 33,9% para 25,5%. Ainda assim, a presença das crianças num agregado familiar continuou em 2019 a estar associada a um risco de pobreza acrescido.

Tabela 1. Taxa de risco de pobreza (60% da mediana) após transferências sociais, por composição do agregado familiar

Ano de referência	2015	2016	2017	2018	2019 (Po)
Total, sem crianças dependentes	16,8	16,9	16,4	16,2	15,4
1 adulto sem crianças	26,3	25,4	26,1	26,2	24,1
1 adulto com menos de 65 anos, sem crianças	23,9	25,0	23,9	25,8	18,2
1 adulto com 65 + anos, sem crianças	28,1	25,6	27,7	26,5	28,0
2 adultos ambos c/ menos de 65 anos, sem crianças	16,0	18,1	17,1	16,5	17,1
2 adultos, pelo menos 1 c/ 65 + anos, sem crianças	16,4	15,5	15,0	15,0	16,4
Outros agregados, sem crianças	12,8	12,5	11,5	11,2	9,5
Total, com crianças dependentes	21,0	19,7	18,1	18,3	17,0
1 adulto c/ pelo menos 1 criança	31,6	33,1	28,3	33,9	25,5
2 adultos com 1 criança	15,0	12,4	12,4	12,0	12,3
2 adultos com 2 crianças	17,0	16,9	15,0	13,7	13,5
2 adultos com 3 + crianças	42,7	41,4	31,6	30,2	39,8
Outros agregados, com crianças	24,7	23,1	22,0	23,6	17,6

Fonte: INE, EU-SILC

A taxa de intensidade da pobreza permite avaliar em que medida o rendimento monetário disponível mediano dos pobres se aproxima ou afasta do limiar de pobreza, constituindo um indicador da insuficiência de recursos da população em risco de pobreza. Este indicador registou um acréscimo, em 2019, de 22,4% para 24,4%, que foi mais acentuado para as pessoas entre os 18 e os 64 anos (+2,2 p.p.) e especialmente do sexo feminino (+4 p.p.).

Tabela 2. Taxa de intensidade da pobreza (60% da mediana), segundo o sexo e o escalão etário

Ano de referência	2015	2016	2017	2018	2019
Total	26,7	27,0	24,5	22,4	24,4
18-64 anos	29,3	30,2	26,4	24,6	26,8
0-17 anos	28,7	30,2	26,1	24,8	26,1
65 + anos	18,0	15,4	16,4	15,8	17,7
Homens	27,1	27,4	25,2	23,2	24,4
18-64 anos	29,2	30,7	26,8	26,3	26,4
0-17 anos	29,1	28,6	26,8	24,5	27,2
65 + anos	16,6	14,4	16,0	15,4	15,8
Mulheres	26,5	26,5	24,0	22,1	24,5
18-64 anos	29,4	29,9	26,0	23,1	27,1
0-17 anos	26,9	32,6	24,4	26,1	24,5
65 + anos	19,1	15,7	16,5	16,3	18,1

Fonte: INE, EU-SILC

2.1.2 O papel das políticas redistributivas no combate à pobreza

Como se referiu, Portugal possui um sistema de proteção social alargado, cujo objetivo é assegurar os direitos básicos das pessoas e famílias, combatendo e reduzindo as desigualdades e os riscos de

pobreza. A tabela seguinte mostra a quebra das prestações sociais em percentagem do PIB, entre 2009 e 2018. O ano de 2013 registou um acréscimo associado à grave crise económica que então se vivia.

Tabela 3. Prestações sociais em percentagem do PIB

	2009	2013	2018
Pensões de velhice	10,7	12,7	11,6
Pensões de sobrevivência	1,8	1,9	1,8
Saúde	7,0	6,2	6,0
Invalidez	2,0	2,0	1,6
Família/ crianças	1,4	1,2	1,2
Desemprego	1,3	1,8	0,7
Habituação	0,0	0,0	0,0
Exclusão social	0,3	0,2	0,2
Com condição de recursos	2,5	2,2	1,9
Sem condição de recursos	22,0	23,9	21,2
Total	24,5	26,1	23,1

Fonte: Eurostat

Contudo, melhorar a eficácia e a eficiência destas políticas permanece como um dos maiores desafios na promoção da coesão social e na elevação das condições de vida no nosso país.

Observando o impacto das transferências sociais ao longo do tempo (considerando a mesma fonte, INE), verifica-se um crescimento contínuo do *risco de pobreza antes de qualquer transferência social* entre 2010 e 2013, decrescendo em seguida, de forma consistente, até atingir 43,4%, em 2018 e 42,4%, em 2019. No mesmo ano, esse risco decresceu para 21,9% após as transferências relativas a pensões e para 16,2% após todas as transferências sociais. Estes dados indiciam a necessidade de reflexão em termos de medidas que atuem na distribuição primária do rendimento além do papel das políticas redistributivas (medidas sociais e fiscais).

A tabela seguinte ajuda a refletir, justamente, sobre a eficácia de algumas políticas públicas no combate à pobreza, podendo observar-se que o efeito redutor total das transferências sociais é ainda relativamente baixo e que o mesmo registou um decréscimo entre 2015 e 2019 (Po) (de -27,1 p.p. para -26,2 p.p.), com uma estabilização entre 2018 e 2019.

Tabela 4. Eficácia das transferências sociais na redução da incidência da pobreza

	Unidade	2015	2016	2017	2018	2019 (Po)
Transferências Sociais						
A] Incidência antes de pensões e outras transferências sociais	%	46,1	45,2	43,7	43,4	42,4
B] Incidência antes de outras transferências sociais	%	25,0	23,6	22,7	22,7	21,9
c] Incidência da pobreza	%	19,0	18,3	17,3	17,2	16,2
[B-A] Efeito redutor das pensões	p.p.	-21,1	-21,6	-21,0	-20,7	-20,5
[C-B] Efeito redutor das outras transferências sociais	p.p.	-6,0	-5,3	-5,4	-5,5	-5,7
[C-A] Efeito redutor total	p.p.	-27,1	-26,9	-26,4	-26,2	-26,2

Fonte: INE, EU-SILC

São, sobretudo, as pensões que explicam esse efeito redutor no contexto nacional: o efeito redutor das pensões aproxima-se dos 21% (em linha com a média europeia), ao passo que o efeito das outras transferências sociais é de apenas 5,5% (neste caso abaixo da média europeia). O que estes indicadores sugerem é que as prestações sociais direcionadas para a população em idade ativa têm uma eficácia relativamente baixa no combate à pobreza em Portugal, sendo que a análise das taxas de risco de pobreza antes e depois de transferências sociais (incluindo pensões) por grupo etário reforça essa ideia: o efeito redutor das transferências sociais é comparativamente menor nos grupos etários mais jovens, dos 15 aos 24 anos (-6,0 p.p.) e dos 25 aos 54 anos (-5,4 p.p.), aumentando consideravelmente no grupo etário dos 55 aos 64 anos (-7,7 p.p.) e mais ainda no grupo etário dos 65 e mais anos (-71,5 p.p.), sendo que neste último grupo, o grande contributo reside fundamentalmente nas pensões, já que as demais prestações têm nos mais velhos um impacto muito reduzido (-2,7 p.p.).

2.1.3 As desigualdades económicas

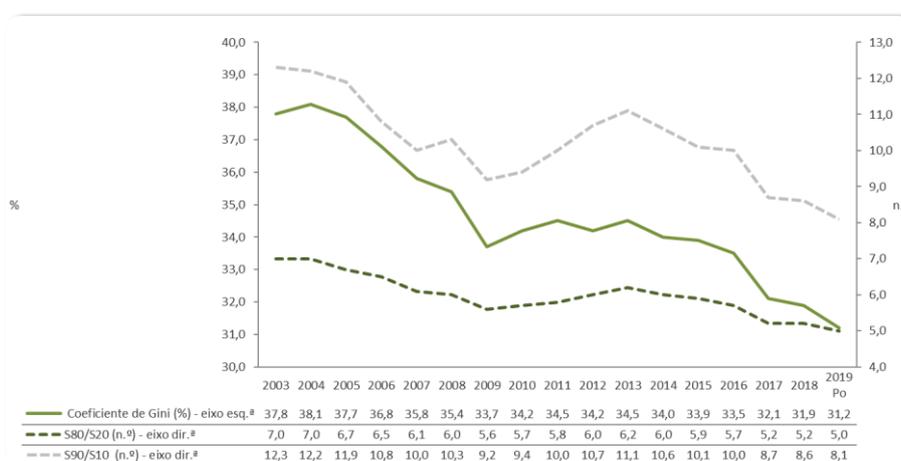
Os indicadores de desigualdade dão conta de que Portugal é um dos países da União Europeia com maiores assimetrias na distribuição dos rendimentos entre a população, pese embora tenham sido alcançados progressos com significado neste âmbito.

Com efeito, os dados mais atuais permitem observar uma redução das desigualdades de rendimento, medidas através dos três indicadores de desigualdade, constatando-se que, apesar da redução verificada nos anos mais recentes, estes indicadores ainda refletem o agravamento que Portugal registou entre 2009 e 2013, sobretudo visível:

- no **rácio S90/S10**, que mede a distância entre o rendimento monetário líquido equivalente dos 10% da população com maiores recursos e o rendimento dos 10% da população com menores recursos, que passou de 9,2 em 2009 para 11,1 em 2013, decrescendo para 8,6 em 2018 e para 8,1, em 2019;

- no **rácio S80/S20**, que passou de 5,6 em 2009 para 6,2 em 2013, recuando para 5,2 em 2017 e 2018, e para 5,0 em 2019;
- no **Coefficiente de Gini**, que tem em conta toda a distribuição dos rendimentos, permitindo dessa forma avaliar as diferenças de rendimentos entre todos os grupos populacionais, e que desceu sustentadamente desde 2013 (para 32,1% em 2017, 31,9% em 2018 e 31,2% em 2019) depois de ter atingido os 34,5% naquele ano.

Gráfico 5. Indicadores de desigualdade



Fonte: INE, EU-SILC

Estes dados confirmam que “no contexto da União Europeia, Portugal apresenta-se no grupo dos países mais desiguais”, sendo que “no grupo de 23 Estados-membros para os quais existem dados disponíveis [...] Portugal é o 5º país com maior concentração de rendimento equivalente nacional entre os 20% mais ricos e o 8º país com valores mais elevados no indicador S20/S80 e no Coeficiente de Gini” (ONLCP, 2019, p. 3).

2.1.4 Dimensões de privação material

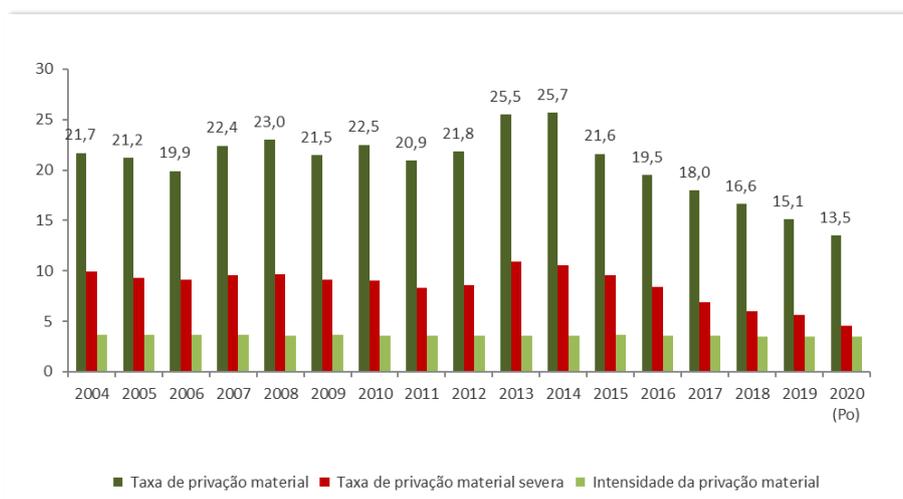
Os indicadores de privação material baseiam-se num conjunto de nove itens⁵⁸ relacionados com as necessidades económicas e de bens duráveis das famílias. A privação material é entendida como a

⁵⁸ Os nove itens são: 1) Sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); 2) Sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; 3) Atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; 4) Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; 5) Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; 6) Sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas; 7) Sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas; 8) Sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel por dificuldades económicas; 9) Sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas.

falta forçada de pelo menos três dos nove itens e a privação material severa é medida através da falta forçada de pelo menos quatro itens.

Os dados disponíveis para 2020 mostram que ambas as taxas registaram um decréscimo: a taxa de privação material desceu para 13,5%, depois de ter registado 19,5% em 2016, e a taxa de privação material severa para 4,6% em 2020, por relação ao registo de 5,6% em 2019. Observando-se que a intensidade da privação material se manteve em 3,5 de 2018 a 2020.

Gráfico 6. Indicadores de privação



Fonte: INE, EU-SILC

Em 2020 (Po), para a maioria dos nove itens considerados, a proporção de residentes que referiram dificuldades económicas registou um decréscimo face ao ano anterior, destacando-se:

- 38,0% das pessoas viviam em agregados sem capacidade para pagar uma semana de férias por ano fora de casa (menos 2,0 p.p. que em 2019);
- 30,7% das pessoas viviam em agregados sem capacidade para assegurar o pagamento imediato, sem recorrer a empréstimo (em 2018, a proporção foi de 34,7%, para uma despesa inesperada de 450 euros);
- 17,4% das pessoas vivem em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida (menos 1,5 p.p. que no ano anterior);
- 5,4% das pessoas vivem em agregados sem capacidade para pagar atempadamente rendas, encargos ou despesas correntes (menos 0,4 p.p. que em 2019);
- 4,4% das pessoas vivem em agregados sem disponibilidade de automóvel (menos 0,9 p.p. que em 2019).

2.2 Diagnóstico: Vulnerabilidades e riscos de pobreza

2.2.1 Crianças e jovens

A pobreza infantil⁵⁹ tem consequências negativas que se podem refletir na idade adulta, pois as crianças que têm menos probabilidades de acederem a oportunidades educativas, de terem acesso a serviços de acolhimento, de saúde, alimentação e habitação adequados, apoio familiar, proteção contra maus tratos e violência, e veem também o acesso a atividades recreativas e eventos culturais mais dificultado.

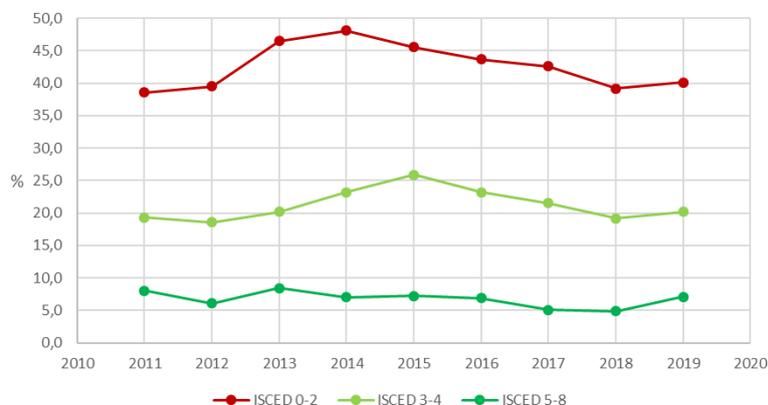
Em Portugal, apesar das significativas melhorias no bem-estar das crianças e respetivas famílias, observa-se que as crianças continuam a constituir um grupo particularmente vulnerável a situações de pobreza, sendo também permeáveis à transmissão intergeracional de tais situações. Quebrar o ciclo de vulnerabilidades e investir nas crianças, adotando uma perspetiva preventiva e holística, contribuirá para reduzir os riscos de pobreza e exclusão social nas gerações futuras.

Os dados disponíveis (Eurostat) permitem confirmar que o facto de os pais terem níveis de escolaridade mais reduzido implica que a exposição a situações de pobreza das crianças seja mais elevada.

⁵⁹ Em geral, os indicadores relativos à pobreza infantil compreendem o intervalo etário entre 0 e 17 anos, sendo amplamente utilizado quer em Portugal, quer ao nível internacional, nomeadamente pela UNICEF, pela OECD e pela UE. O fundamento desta utilização encontra-se na definição de criança das Nações Unidas (OECD, 2009: 29), centrada no escalão etário 0-17 anos. Contudo, há autores que referem a necessidade de algumas cautelas na utilização deste intervalo, que compreende várias fases da vida, em termos biológicos e sociais, pois a infância cruza-se com outras fases da vida, embora tais fronteiras sejam difusas (Diogo, 2018: 72, 73).

Ainda sobre os indicadores relativos à pobreza infantil, vários autores como por exemplo, Guio *et al.*, 2018, Pinilla-Roncancio *et al.* 2019, têm vindo a chamar a atenção para a necessidade de desenvolvimento de indicadores que permitam uma aferição mais adequada da pobreza infantil, adotando uma perspetiva multidimensional e considerando itens específicos das crianças. A este propósito e a partir de dados para Portugal veja-se também Bastos *et al.* 2011 ou Ferrão *et al.* 2021.

Gráfico 7. Percentagem de crianças e jovens (0-17 anos) em situação de pobreza ou exclusão social por nível de escolaridade dos pais



Fonte: EUROSTAT, EU-SILC

É precisamente nos mais jovens (18-24 anos) que Portugal apresenta uma taxa de risco de pobreza mais elevada e mais persistente: a taxa de pobreza dos jovens aumentou de 16,0% em 2009 para 26,4% em 2014, e em 2019 permanecia ainda nos 21,0%, com uma recuperação claramente mais modesta do que a observada nos restantes grupos etários. Esta não pode ser desligada da exposição particular deste grupo ao desemprego e à precariedade, que cria instabilidade nos rendimentos e irregularidade nas contribuições, prejudicando a formação de direitos. Por outro lado, o grupo etário com a taxa de pobreza mais baixa em Portugal é que corresponde à *prime age* da força de trabalho, i.e., o grupo dos 25 aos 54 anos, traduzindo o efeito poderoso do trabalho na mitigação do risco de pobreza.

Os indicadores mais recentes (INE) permitiram observar que, em 2020 (Po), 21,6% das crianças e jovens até aos 17 anos, se encontrava em situação de risco de pobreza ou exclusão social (após ter registado 22,3%, em 2019) e 19,1% estavam em risco de pobreza monetária em 2019 (Po). Por seu turno, a taxa de intensidade da pobreza⁶⁰ neste grupo etário era 26,1%, em 2019 (Po).

Os dados da mesma fonte, disponibilizados pelo Eurostat, permitem ainda constatar que para o período 2016 a 2019, 63,5% das crianças nunca tinha sido pobre e 36 % já tinha sido pobre pelo menos um ano. Ao efetuar uma desagregação deste grupo etário (Eurostat, 2021), constatou-se que a taxa de risco de pobreza ou exclusão social, em 2019⁶¹, era significativamente mais elevada no subgrupo entre os 12 e os 17 anos (26,4%) do que no dos 6-11 anos (22,0%) e do que os que tinham menos de

⁶⁰ A taxa de intensidade da pobreza é um indicador do maior ou menor distanciamento do rendimento mediano dos pobres em relação ao limiar de pobreza, medido como percentagem deste último.

⁶¹ Dados disponíveis mais recentes.

6 anos (17,4%), observando-se que a exposição ao risco de pobreza ou exclusão social se acentua à medida que os jovens se aproximam da idade adulta.

Refira-se ainda que, de acordo com Fernando Diogo, “*as crianças não são unidades de registo estatístico, dado que não são titulares de rendimentos*” (Diogo, 2018, p. 73), e, portanto, elas confrontam-se com situações de pobreza no seio de agregados familiares pobres. Neste contexto, a estrutura do agregado familiar assume um papel relevante, pois diferentes tipos de agregados familiares enfrentam diferentes riscos de pobreza.

De facto, e conforme já referido, as famílias com crianças dependentes registaram, em 2019, a mais elevada taxa de risco de pobreza após transferências sociais (17,0%), tendo as famílias numerosas (39,8%) e as famílias monoparentais (25,5%) registado níveis de exposição ao risco mais significativos do que os outros agregados com crianças (17,6%).

Importa ainda salientar (dados Eurostat⁶²) que a taxa de risco de pobreza das crianças (0-17 anos) em agregados com muito baixa intensidade de trabalho em 2019 era de 69,3% (valor que decresceu face a 2018, quando se fixava nos 77,8%) e a taxa de risco de pobreza das crianças a viverem em agregados que trabalham era de 14,9%, na mesma data.

A privação de habitação e/ou as más condições de habitabilidade são dimensões com maior impacto no risco de pobreza das crianças, podendo constituir obstáculos no acesso à educação, à saúde e ao seu bem-estar geral. Neste contexto, em Portugal, observou-se que a taxa de sobrecarga das despesas em habitação de agregados familiares com crianças e jovens (0-17) era de 7,3% em 2018 (face a 7,2% em 2017), a taxa de privação habitacional severa para o mesmo grupo etário (0-17) era de 6,7% em 2018 (face a 6,9% em 2017), enquanto a taxa de sobrelotação da habitação (0-17) aumentou de 15,8% em 2018, para 16,3% em 2019.

Importa ainda sublinhar que a crise pandémica terá efeitos negativos em algumas situações de vulnerabilidade das crianças e jovens, podendo igualmente algumas das medidas adotadas, nomeadamente no âmbito da educação, agravar e tornar mais visíveis, ainda que inadvertidamente, as desigualdades socioeconómicas e educativas.

⁶² http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_li06.

Com efeito, Sofia Aboim⁶³ referiu que cerca de 1/4 dos alunos do 1.º Ciclo residentes em Lisboa não dispõem de acesso aos recursos digitais requeridos pelo ensino à distância. Neste sentido, um ensino assente em tecnologias de informação e comunicação exigiu medidas concretas para evitar o acentuar as desigualdades entre os alunos/ famílias e, também, entre regiões do País, nomeadamente orientações para a implementação de aulas à distância para alunos com necessidades educativas especiais, incluindo medidas de apoio a pais e alunos.

Em 2020, as famílias com crianças até aos 15 anos continuam a registar níveis de acesso à internet (98,2%) e de acesso em banda larga (96,8%) mais elevados que a população residente em geral. Nas famílias sem crianças até aos 15 anos os níveis de acesso são, em geral, mais reduzidos (80,8% referem ter acesso à internet em casa e 77,6% acedem em banda larga), exceto quando estas são compostas por três ou mais adultos (sem crianças), onde as proporções atingem valores semelhantes aos das famílias com crianças: 93,1% têm acesso à internet e 90,1% fazem-no através de banda larga.

Tabela 5. Proporção de agregados domésticos com ligação à Internet e ligação através de banda larga em casa por composição familiar

	Internet	Banda Larga
Total	84,5	81,7
Agregados sem crianças	80,8	77,6
1 adulto sem crianças	76,1	72,3
2 adultos sem crianças	75,9	73,0
3 ou mais adultos sem crianças	93,1	90,1
Agregados com crianças	98,2	96,8
1 adulto com crianças	98,2	95,9
2 adultos com crianças	98,3	97,4
3 ou mais adultos com crianças	98,1	95,9

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias, 2020

Contudo, quando passamos a uma análise por classes de rendimento (rendimento total por adulto equivalente), os agregados familiares do quintil mais elevado (20% dos agregados com maiores rendimentos) apresentam os maiores níveis de acesso à internet (96,8%) e à banda larga (94,5%). No outro extremo, o 1.º quintil (20% com menores rendimentos), as proporções reduzem-se para 66,9% com acesso à internet em casa e 62,4% através de banda larga.

⁶³ Investigadora na área da sociologia da família e género, em entrevista ao Observatório das Desigualdades (21 abr.2020).

Tabela 6. Proporção de agregados domésticos com ligação à internet e ligação através de banda larga em casa por quintis de rendimento por adulto equivalente, Portugal, 2020

	Internet	Banda Larga
Total	84,5	81,7
1.º quintil	66,9	62,4
2.º quintil	78,6	75,7
3.º quintil	86,0	83,8
4.º quintil	93,9	91,7
5.º quintil	96,8	94,5

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias, 2020

A ligação à internet em casa e a ligação por banda larga são, em 2020, mais frequentes na Área Metropolitana de Lisboa, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e no Algarve. Apesar de continuar a ser das regiões com menores níveis de acesso à internet e à banda larga, o Alentejo foi também a que registou um crescimento mais elevado em relação a 2019 (6,6 p.p. no acesso à internet e 5,5 p.p. na ligação por banda larga).

A situação de pandemia deu, pois, maior visibilidade a realidades desiguais das diferentes escolas, quer em termos de recursos, quer em termos de modalidades de ensino-aprendizagem, e mesmo sabendo-se que, em Portugal, ao contrário do que se verifica noutros países europeus, a formação/literacia digital de professores não seja obrigatória, têm vindo a ser implementadas medidas nesse sentido.

Mas as consequências da pandemia fazem-se sentir a vários níveis. O isolamento social quebrou rotinas e ampliou o *stress* de crianças e jovens, nomeadamente nas famílias mais vulneráveis à pobreza. A precariedade de vínculos ao mercado de trabalho e conseqüente enfraquecimento ou ausência de rendimentos, ampliou dificuldades de acesso à saúde e à alimentação (muitas crianças dependiam das escolas para terem uma refeição diária), e, não raras vezes, estes agregados familiares residem em más condições de habitabilidade e/ou, como se referiu, em situações de sobrelotação. Deste modo, durante a suspensão das atividades letivas, na sequência dos diferentes momentos de confinamento foi assegurado o apoio alimentar a todas as crianças que beneficiam da ação social escolar.

Todas estas questões requerem um aprofundamento do conhecimento e redobrada atenção durante e após esta crise, por parte das autoridades responsáveis pelo desenho e implementação de políticas

públicas de combate à pobreza e às desigualdades, quer ao nível da UE, quer ao nível de cada Estado-membro, no sentido de tornar a Europa verdadeiramente social, investindo hoje no futuro das crianças. Neste contexto, é imperativo delinear estratégias que permitam reverter eficazmente situações de pobreza e de exclusão social a nível nacional, em consonância com os instrumentos europeus existentes, nomeadamente a Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e respetivo Plano de Ação e a Garantia para a Infância.

Por outro lado, se a situação perante a pobreza das crianças reflete, de modo global, a situação dos agregados familiares em que se encontram inseridas, a exposição dos jovens ao risco de pobreza depende não apenas do seu enquadramento familiar mas também do tipo de transição que fazem entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho.

Uma transição que é sempre difícil, como mostram as taxas de desemprego jovem persistentemente superiores à adultos e com situações de laborais mais precárias, e que é especialmente complexa para os jovens que, nalguma fase, se enquadram na categoria NEET⁶⁴, ou seja, que não estão empregados, não estudam, nem se encontram em formação e que estão, portanto, numa situação de dupla exclusão que agrava o risco (presente e futuro) de pobreza.

Gráficos 8 e 9 – Indicadores de vulnerabilidade dos jovens



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

⁶⁴Fonte: Eurostat, Indicador de monitorização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais – NEET (15-24), em <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tesem150&language=en>. Este indicador fornece informações sobre jovens de 15 a 24 anos que não estão empregados (por exemplo, desempregados ou inativos, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho) e não receberam educação ou formação nas quatro semanas anteriores ao inquérito. Os dados apresentados são do INE, Inquérito ao Emprego.

2.2.2 População idosa

Relativamente à população idosa (65 e mais anos), observou-se uma evolução positiva no combate à pobreza e exclusão social. Este continua a ser, todavia, um grupo que requer atenção, nomeadamente pela combinação de vulnerabilidades às quais, muitas vezes, se encontra sujeito.

De acordo com os dados do INE⁶⁵, a população residente em risco de pobreza ou exclusão social com 65 e mais anos registou alguma estabilização em torno dos 20%. O indicador estabilizou próximo dos 17% para os homens e cresceu ligeiramente para as mulheres (de 21,9% para 22,2%). As mulheres neste grupo etário continuam a evidenciar maior risco de pobreza ou exclusão social, revelando a herança pesada que advém das assimetrias de género no mercado de trabalho.

Considerando a mesma fonte, a taxa de risco de pobreza monetária (60% da mediana do rendimento por adulto equivalente) das pessoas com 65 e mais anos, cresceu ligeiramente de 17,3% em 2018 para 17,5% em 2019 (Po), registando-se um decréscimo nos homens (de 15,1% para 14,8%) e um crescimento na componente feminina (cuja taxa passou de 18,9% para 19,5%).

Observou-se também que a taxa de risco de pobreza dos idosos isolados⁶⁶ aumentou de 26,5% em 2018 para 28% em 2019 (Po), pelo que este grupo continua a requerer atenção.

Na mesma linha, também a taxa de intensidade da pobreza para este grupo etário aumentou de 15,8% em 2018, para 17,7% em 2019 (Po), com os homens numa situação relativamente mais favorável do que as mulheres (com acréscimos, respetivamente, de 15,4% para 15,8% e de 16,3% para 18,1%).

Por último, refira-se que a taxa de risco de pobreza das pessoas reformadas aumentou 0,5 p.p. entre 2018 e 2019 (Po) (de 15,2%, para 15,7%, respetivamente). No caso dos homens, o risco de pobreza decresceu (de 14,7%, para 14,0%). No caso das mulheres reformadas, registou-se um acréscimo da taxa de risco de pobreza (de 15,6%, para 17,2%), continuando a ser mais elevada do que a dos homens.

Na mesma linha, a taxa de privação material é mais elevada entre as pessoas com 65 e mais anos. Ainda que sendo superior nas mulheres (18,9% em 2020 Po), o maior crescimento registou-se entre os homens (passou de 13,8% para 15,0%, entre 2019 e 2020 Po).

⁶⁵ Cf. INE, EU-SILC, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (2016-2019), dados provisórios.

⁶⁶ Agregados compostos por um adulto com 65 e mais anos, sem crianças.

Em síntese, estes dados permitem observar que as taxas de risco de pobreza ou exclusão social, de risco de pobreza monetária e, na mesma linha, a de intensidade da pobreza dos idosos se agravaram, penalizando mais as mulheres.

Refira-se que o Complemento Solidário para Idosos (CSI) é uma das medidas que pode desempenhar um papel relevante para o combate à pobreza deste grupo vulnerável e, em 2020, abrangeu 171 768 idosos (dos quais 119 792 eram mulheres e 51 976 eram homens).

Também assumem grande importância os equipamentos sociais destinados a este grupo populacional. De facto, desde a década de 90 que Portugal tem efetuado um considerável investimento em respostas sociais adequadas à população idosa, nomeadamente através do Programa PARES⁶⁷, do Programa de Apoio a Idosos (PAII) e da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), alargando assim a rede de equipamentos sociais e os lugares disponíveis para apoiar um maior número de cidadãos.

Com efeito, de acordo com a Carta Social (GEP, 2020), em 2020 havia registo de 7 811 respostas sociais dirigidas à população idosa (34,5% das quais correspondiam a SAD), com capacidade para cerca de 299 896 utilizadores, tendo quer o número de respostas, quer a sua capacidade.

Apesar do aumento relevante do número de respostas e da respetiva capacidade, a taxa de cobertura das respostas para a população idosa permanece relativamente baixa (12,5% em 2020). Contudo, cabe notar que cerca de dois terços dos concelhos apresentam taxas de cobertura acima da média, traduzindo a pressão significativa experienciada pelas áreas metropolitanas. Também de acordo com a Carta Social, as ERPI são as respostas com maior taxa de utilização, chegando este indicador aos 89,4% em 2020, o que compara com taxas de utilização de 68,1% nas respostas de SAD e de 53,5% nos Centros de Dia.

Estes dados inserem-se num quadro de crescente envelhecimento da população portuguesa, nomeadamente com um aumento significativo das pessoas com 85 e mais anos de idade que, de acordo com as projeções Eurostat (2019), deverão duplicar em 2050. Consequentemente, poderão

⁶⁷ Refira-se que o objetivo do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) é contribuir para o aumento e consolidação da rede de equipamentos sociais no continente, em termos de número de lugares em Lares de Idosos, com situações de dependência, <http://www.seg-social.pt/programa-de-alargamento-da-rede-de-equipamentos-sociais-pares>; o PAII que, por seu lado, permitiu ampliar os serviços de apoio domiciliário, já terminou.

agravar-se as situações de demência (OCDE, 2018) e as necessidades acrescidas de cuidados. De acordo com as estimativas da OCDE (2019), em Portugal existiam cerca de 20 pessoas com demência por cada 1 000 habitantes, prevendo-se um aumento de 40,5% em 2050.

Importa referir que vários autores têm chamado também a atenção para a importância das relações entre condições de trabalho existentes neste tipo de equipamentos e os cuidados de qualidade prestados aos seus utentes. Assiste-se, muitas vezes, a situações de precariedade na prestação de cuidados (baixos salários, ausência de proteção social, grande número de horas de trabalho), conducentes a problemas de grande rotatividade e problemas de saúde, entre outros, com consequências na qualidade dos serviços de cuidados prestados (Gil, 2020). A este propósito, note-se que, de acordo com os dados disponíveis⁶⁸, as atividades de apoio social com e sem alojamento empregam mais de 148 mil pessoas em Portugal, sendo que cerca de 91% do emprego no setor é assegurado por mulheres. A remuneração média nestas atividades está 27% abaixo da média global do país, mas a proporção de trabalhadores com contratos de trabalho permanentes (67%) encontra-se até ligeiramente acima da média (63%).

Neste contexto, não pode deixar de se salientar que, na sequência da pandemia, as situações de vulnerabilidade das pessoas mais idosas podem ter-se acentuado, nomeadamente pelo isolamento e solidão, devido às medidas de confinamento e de distanciamento social (com quebra de laços familiares e de vizinhança), com agravamento de estados de saúde, especialmente mental, já que muitas consultas de especialidade e exames médicos foram suspensos. Esta situação afeta quer os idosos que vivem sós, quer os que vivem em lares, e estes últimos parecem evidenciar necessidade de um maior e mais sistemático acompanhamento, quer da área da saúde, quer da segurança social. Como se vem observando, sendo este um grupo particularmente vulnerável à COVID-19 (como o demonstra a taxa de mortalidade, nomeadamente em lares), é relevante que se adotem medidas eficazes capazes de responder e prevenir este tipo de situações. Sendo certo que cerca de 1/3 das mortes por COVID-19 em Portugal ocorreram em lares, a taxa de mortalidade por COVID-19 nos lares portugueses é inferior à de países como Espanha, Irlanda ou Bélgica (Comas-Herrera et al., 2020).

Os dados aqui apresentados interpelam a reflexão, as políticas públicas e a capacidade colaborativa das diversas entidades com responsabilidade neste âmbito, no sentido de promover intervenções que dignifiquem a qualidade de vida deste grupo populacional.

⁶⁸ Quadros de Pessoal 2018 (GEP-MTSSS).

2.2.3 População desempregada

A população desempregada (cuja taxa de risco de pobreza, após as transferências sociais, era de 40,7% em 2019 Po), revelou ser um dos grupos sociais mais vulneráveis às situações de pobreza e exclusão social.

Sabendo-se que os desempregados são um grupo particularmente vulnerável à pobreza, importa encontrar respostas eficazes para estas pessoas, em particular para os mais vulneráveis entre estes, designadamente o subgrupo de desempregados que não beneficia de prestações de desemprego ou outras.

Segundo os dados do Inquérito ao Emprego do INE (2020a), a taxa de desemprego, em Portugal, registou nos últimos anos um decréscimo sustentado, atingindo os 6,8% em 2020, mais 0,3 p.p. do que em 2019, quando tinha atingido o valor mais baixo em 16 anos e distante do pico gravoso que o país atingiu em 2013 (16,2%). A taxa de desemprego jovem desceu igualmente de forma sustentada, fixando-se nos 22,6% em 2020 (+4,3 p.p. do que em 2019), bem abaixo dos 38,1% que alcançou em 2013. Contudo, o desemprego jovem continua a ser persistentemente mais elevado do que o desemprego dos adultos mais velhos, em Portugal como no resto da Europa, traduzindo a desvantagem relativa dos mais novos no acesso ao emprego – que por sua vez se traduz em igual desvantagem do ponto de vista da exposição ao risco de pobreza (Eurostat, 2019)⁶⁹. Também a taxa de desemprego de longa duração (DLD) recuou, neste caso para 2,7%, distanciando-se da marca dos 10% que atingiu em 2013. O DLD representava 39,5% do desemprego total – uma proporção que, sendo inferior aos 65% que chegou a alcançar entre 2013 e 2014, tem significado do ponto de vista do risco de pobreza dos desempregados, conforme discutido adiante. Por outro lado, o desemprego continuou a ter uma incidência mais significativa entre as mulheres do que entre os homens (7,1% face a 6,5%, em 2020), traduzindo-se em taxas de risco de pobreza igualmente assimétricas (Eurostat, 2019)⁷⁰.

Face ao exposto, resulta claro que a redução do desemprego não se traduz necessariamente numa diminuição da taxa de risco de pobreza dos desempregados. Pelo contrário, a redução do desemprego

⁶⁹ A taxa de risco de pobreza dos jovens entre os 18 e os 24 anos encontra-se na ordem dos 21%, acima da marca de 15,4% observada no grupo etário dos 25 aos 54 anos (Eurostat, EU-SILC, 2019, com referência aos rendimentos de 2018).

⁷⁰ A taxa de risco de pobreza encontra-se nos 17,8% entre as mulheres e nos 16,6% entre os homens (Eurostat, EU-SILC, 2019, com referência aos rendimentos de 2018).

resulta frequentemente do regresso ao mercado de trabalho dos indivíduos com melhores condições de empregabilidade, de onde resulta uma maior concentração de grupos em situação de desvantagem relativa no stock de desempregados remanescente (Eurostat, 2019)⁷¹.

Com efeito, a taxa de risco de pobreza da população desempregada após transferências sociais diminuiu de 47,5% em 2018 para 40,7% em 2019 (Po), tendência que estará em larga medida relacionada com a diminuição da incidência de desemprego de longa e muito longa duração, fruto da anterior crise económica⁷², situação também, muitas vezes, relacionada com outros fatores de desvantagem relativa, como sejam as baixas qualificações.

Além do risco evidente de agravamento das dificuldades de regresso ao mercado de trabalho, o DLD tem também associados riscos não negligenciáveis do ponto de vista do acesso a proteção social, desde logo porque se incorre na possibilidade de esgotar os períodos de concessão das prestações de desemprego.

A recuperação da taxa de cobertura das prestações de desemprego deveu-se a um conjunto de medidas direcionadas para melhorar a abrangência destas prestações, destacando-se a introdução de um apoio aos DLD, destinado aos beneficiários que se encontrem em situação de desemprego não subsidiado, após cessação do período de concessão do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente, e a diminuição do prazo de garantia para acesso ao subsídio social de desemprego nas situações de desemprego involuntário por caducidade do contrato de trabalho a termo.

Neste âmbito, cabe também notar que, no seguimento da crise pandémica e num contexto de aumento significativo do desemprego registado⁷³, a taxa de cobertura das prestações de desemprego aumentou para 60,0% no último mês de 2020, devendo-se esta recuperação não só às medidas antes elencadas mas também às medidas extraordinárias adotadas na sequência do choque pandémico, designadamente à prorrogação excecional das prestações de desemprego – medida que impediu que muitos desempregados ficassem desprotegidos nesta fase.

⁷¹ É disso exemplo a combinação de uma taxa de desemprego feminina comparativamente mais elevada com uma taxa de pobreza dos desempregados que é mais premente entre os homens (52,9%) do que entre as mulheres (42,7%) (Eurostat, EU-SILC, 2019, com referência aos rendimentos de 2018).

⁷² Recorde-se que, em 2008, a taxa de risco de pobreza dos desempregados encontrava-se abaixo dos 35%.

⁷³ O desemprego registado no IEFP aumentou em 29,6% entre fevereiro e maio de 2020 (+93.372 pessoas) e alcançou depois um pico de 410.174 pessoas no mês de setembro (+30,0% face ao fim de fevereiro), diminuindo posteriormente em 1,9% nos últimos três meses do ano por comparação com o patamar registado no mês de setembro (-7.920 pessoas).

Refira-se ainda que, além das prestações de desemprego, também o Rendimento Social de Inserção (RSI), medida crítica para fazer face à severidade da pobreza de pessoas e grupos vulneráveis, pode constituir um importante contributo para os desempregados que não se encontrem abrangidos por outras medidas. Em 2020, o RSI abrangeu 202 693 beneficiários (104 737 mulheres e 97 956 homens) de 94 372 agregados familiares. Embora os valores pagos pela prestação sejam considerados baixos por técnicos e pelos próprios beneficiários (em 2020, o valor médio por beneficiário era de 119,07€ e o valor médio por agregado era de 261,96€), o RSI é considerado um apoio imprescindível.

Dito isto, é certo que continua a haver um número significativo de desempregados em Portugal que não tem acesso a prestações de desemprego (não só os desempregados de longa duração mas também os jovens⁷⁴), aspeto que não é indissociável das elevadas e persistentes taxas de risco de pobreza entre os desempregados – sendo todavia de notar que a taxa de risco de pobreza dos desempregados em Portugal se situa em valores próximos dos observados no padrão médio europeu. Ao mesmo tempo, a crise pandémica tem evidenciado (e agravado) um conjunto de fatores de desigualdade, desde logo tornando mais evidente a fragilidade e o risco acrescido associados aos vínculos contratuais mais precários – não por acaso, foram os setores com maior incidência de emprego não permanente (e por coincidência mais expostos às dinâmicas de procura externa) os que mais contribuíram para o aumento do desemprego na sequência da pandemia⁷⁵. Neste âmbito, são grandes os desafios que se colocam na pós-pandemia, começando pelo reforço do combate à precariedade, essencial para contrariar a tendência usual que faz com que a criação de emprego em momentos de retoma pós-crise assente maioritariamente em vínculos temporários (temas desenvolvidos no ponto 2.2.4).

2.2.4 População empregada e baixos níveis de escolaridade

A situação perante o emprego é determinante para os rendimentos e para o bem-estar das pessoas e das famílias, seja do ponto de vista do rendimento salarial, seja também do ponto de vista do acesso a proteção social e dos níveis de participação na vida coletiva.

O trabalho representa mais de dois terços do rendimento das famílias na Europa, e mais de 80% do rendimento das famílias com crianças (Eurostat, 2014)⁷⁶, significando que os padrões salariais

⁷⁴ A taxa de cobertura das prestações de desemprego situou-se, em dezembro de 2020, na casa dos 31% nos jovens com menos de 25 anos, muito abaixo da observada no grupo etário a partir dos 25 anos, na ordem dos 64%.

⁷⁵ Mais de metade (54%) das novas inscrições de desempregados nos serviços de emprego do IEFP resultaram do fim de contrato de trabalho não permanente.

⁷⁶ Eurostat, 2014.

praticados em cada Estado-membro são preponderantes na determinação dos níveis de bem-estar das respetivas populações e que uma estratégia eficaz de combate à pobreza passa necessariamente pela promoção de uma política salarial adequada. Ao mesmo tempo, a intensidade do trabalho⁷⁷ constitui uma das variáveis mais determinantes na taxa de risco de pobreza dos agregados familiares, com o indicador nacional a oscilar entre os 6,2% para os agregados com muito elevada intensidade laboral e os 51,3% para os agregados com muito baixa intensidade laboral, de onde se retira que os rendimentos do trabalho de muitas famílias não são suficientes para as retirar da pobreza⁷⁸.

**Tabela 7. Risco de pobreza segundo a intensidade do trabalho
no agregado familiar (população 18-59 anos) %**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Baixa intensidade trabalho (0.2-0.45)	42,9	41,4	39,0	46,4	42,8	45,9	50,2	46,8	51,3
Intensidade trabalho média (0.45-0.55)	22,8	27,3	22,3	25,1	27,8	30,9	31,2	32,4	31,8
Intensidade de trabalho elevada (0.85-1)	5,0	4,6	5,3	4,8	5,3	5,3	5,4	4,7	6,2

Fonte: Eurostat, EU-SILC

De facto, e sobretudo para os trabalhadores com vínculos atípicos de emprego, com intermitências no percurso profissional e com salários mais baixos, o trabalho não é instrumento suficiente para afastar o risco de pobreza nem, em muitos casos, para assegurar níveis de proteção social adequados. Na tabela seguinte apresentam-se os valores médios das remunerações declaradas à Segurança Social e a percentagem de pessoas abrangidas pela Retribuição Mínima Mensal Garantida. Como se pode observar, a percentagem da população abrangida pela RMMG tem rondado, nos últimos anos, os 20%.

**Tabela 8 Remunerações médias declaradas à Segurança Social e percentagem de pessoas singulares
abrangidas pela RMMG - Continente**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
remunerações (euros)											
média ponderada	886,07	887,55	882,24	883,25	879,79	885,61	897,60	914,73	936,19	964,44	1 002,96
homens	980,85	976,46	970,20	970,83	965,88	966,27	973,14	985,13	1 004,71	1 032,01	1 065,25
mulheres	773,60	783,36	781,92	784,75	783,01	794,74	812,73	835,30	858,52	887,53	931,14
PS abrangidas pela RMMG em cada sexo (percentagem)											
Total	13,2%	13,9%	13,4%	13,1%	14,1%	17,4%	20,6%	22,0%	21,7%	20,7%	23,5%
homens	10,7%	11,3%	10,9%	10,6%	11,7%	15,2%	17,4%	19,5%	19,3%	19,2%	21,5%
mulheres	16,3%	17,0%	16,4%	15,8%	16,6%	19,9%	24,1%	24,9%	24,6%	22,4%	25,9%

Fonte: MTSSS, II (com base nas DRSSS), cálculos GEP.

⁷⁷ Conceito estatístico que remete, genericamente, para o número de meses por ano em que cada elemento em idade ativa do agregado esteve empregado.

⁷⁸ A este respeito, cabe notar que, em Portugal, de acordo com dados do ISS, IP, quase 7,8 mil beneficiários de Rendimento Social de Inserção (RSI) têm também rendimentos de trabalho, correspondente a 3,7% do total de beneficiários de RSI em outubro de 2020.

A utilização dos dados das DRSS do Instituto de Informática da Segurança Social possibilita a observação da evolução dos *shares* e rácios de percentis salariais ao longo dos anos, que permitem avaliar o nível de desigualdade na distribuição da remuneração. Os dados apurados⁷⁹ mostram que o rácio S90/S10⁸⁰ se fixou nos 5,46 em abril de 2019, diminuindo, quer na comparação homóloga (5,54 em abril de 2018), quer na comparação com o mês de outubro de 2018 (5,56). A mesma tendência é observável no S80/S20, que registou uma quebra de 3,83 (abril de 2018) para 3,78 (abril de 2019).

Quanto aos rácios de percentis, e à semelhança do observado relativamente ao rácio S90/S10, observa-se uma melhoria do P90/P10⁸¹, comparando com o período homólogo do ano anterior, que passou de 2,80 em abril de 2018 para 2,83 em abril de 2019. Por outro lado, na relação P50/P10, ou seja, entre o indivíduo na mediana e o melhor remunerado entre os 10% com salários mais baixos, houve uma estabilização do índice, entre abril de 2018 e o mesmo mês de 2019. Ao contrário dos restantes, o rácio P90/P50 conheceu um aumento de 2,39 para 2,43, entre abril de 2018 e 2019.

Tabela 9. Medidas de desigualdade salarial | Continente

	abril/16	out/16	abril/17	out/17	abril/18	out/18	abril/19
S80/S20	4,15	4,12	3,94	3,94	3,83	3,84	3,78
S90/S10	6,06	5,98	5,73	5,70	5,54	5,56	5,46
P50/P10	1,23	1,23	1,18	1,18	1,17	1,18	1,17
P90/P50	2,46	2,46	2,44	2,43	2,39	2,40	2,43
P90/P10	3,02	3,02	2,87	2,87	2,80	2,83	2,83

Fonte: MTSSS, II, (com base nas DRSSS), cálculos GEP

Os padrões de participação no mercado de trabalho e a situação de cada pessoa dependem de vários fatores, alguns relacionados com as características do mercado de trabalho, mas também com variáveis a montante.

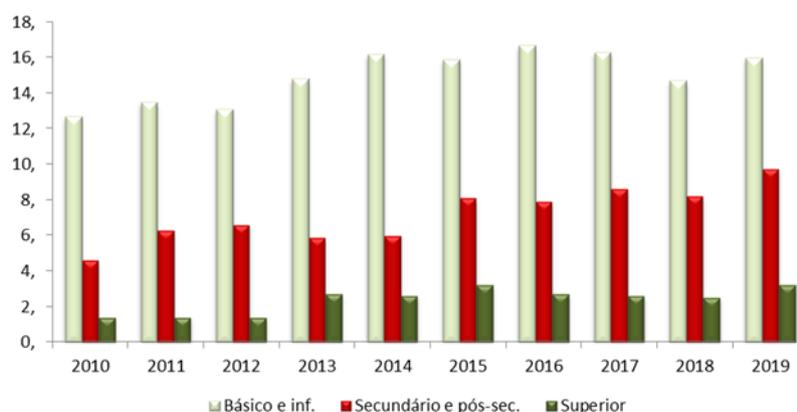
⁷⁹ Para o exercício que agora se apresenta utilizou-se a informação relativa aos TCO e MOE com vínculo contratual em estabelecimentos no Continente e com pelo menos uma remuneração base e total igual a 30 dias. De referir que se considerou a informação sobre remunerações tendo por base 30 dias de trabalho - mais de 82% do emprego.

⁸⁰ *Share*: S90 (S80) é a parcela da remuneração base dos 10% (20%) de trabalhadores melhor remunerados em relação ao total. S10 (S20) corresponde à parcela de remuneração base dos 10% (20%) de trabalhadores pior remunerados em relação ao total.

⁸¹ *Cut off*: P90 corresponde ao salário do trabalhador com menor remuneração dos 10% melhor remunerados. P50 corresponde à mediana salarial. P10 corresponde ao salário do trabalhador com melhor remuneração dos 10% pior remunerados.

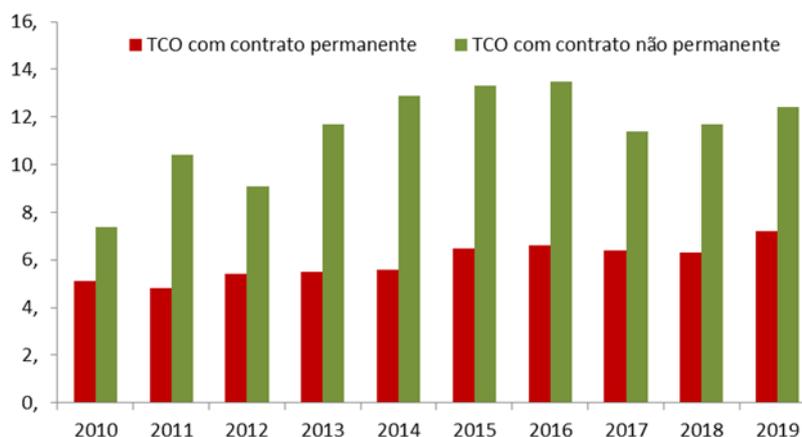
Neste âmbito, a qualificação surge como dimensão indissociável da qualidade do emprego, seja do ponto de vista da segurança e estabilidade dos vínculos, seja também do ponto de vista salarial. Não por acaso, em Portugal, o risco de pobreza dos trabalhadores que não completaram o ensino secundário (16,0%) é cinco vezes maior do que o dos trabalhadores com o ensino superior (3,2%) (Eurostat, 2019)⁸², dados que são particularmente gravosos à luz do défice persistente de qualificações da população portuguesa: quase metade (47,8%) da população adulta não completou o ensino secundário e quase ¼ (24,6%) dos jovens ainda ingressam no mercado de trabalho antes de completar a escolaridade obrigatória (Eurostat, 2019)⁸³.

Gráfico 10. Taxa de risco de pobreza no trabalho por nível de escolaridade



Fonte: Eurostat, EU-SILC

Gráfico 11. Taxa de risco de pobreza segundo o tipo de contrato



Fonte: Eurostat, EU-SILC

⁸² Eurostat, 2019, com base nos rendimentos de 2018.

⁸³ Eurostat, LFS, 2019.

Mas se a aposta na qualificação desempenha, por isso, um papel crítico no combate às causas mais estruturais da pobreza, esta frente reveste-se ainda de maior exigência porque são precisamente os menos qualificados quem menos participa em atividades de aprendizagem ao longo da vida (ALV): em Portugal, a taxa de participação de adultos em ALV era cinco vezes maior nas pessoas com ensino superior (21,2%) do que nas pessoas que não completaram o ensino secundário (4,2%) (Eurostat, 2019)⁸⁴.

Ao mesmo tempo, a participação no mercado de trabalho tem também impacto a jusante, dada a relação estreita entre salários, níveis de rendimento e acesso a proteção social, desde logo no que diz respeito às condições de acesso a prestações de desemprego respeita, mas também na parte tocante à construção de direitos para efeitos de proteção social na transição para a reforma: a título de exemplo, cabe notar a este respeito que, o *gender pensions gap* se situa, no caso português, na casa dos 25,1% (Eurostat, 2019)⁸⁵, bem acima do *gender pay gap* observado no que às retribuições do trabalho diz respeito, situado na casa dos 10,6% (Eurostat 2020, previsão para 2019), traduzindo a herança de um passado com desigualdades vincadas entre mulheres e homens, quer do ponto de vista salarial, quer também do ponto de vista da participação no mercado de trabalho.

Com efeito, Portugal tem 10,8%⁸⁶ dos seus trabalhadores em risco de pobreza, uma taxa superior à média da UE (9%) e da Área do Euro (8,9%) e que não tem dado sinais de melhoria significativa sustentada: ao longo da última década, a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores oscilou sempre entre valores próximos dos 10%-11%, e manteve-se sempre acima das médias europeias.

Com efeito, a exposição ao risco de pobreza varia de forma significativa em função do tipo de inserção em emprego, sendo desde logo evidente o desvio entre a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores por conta de outrem (8,6%) e dos trabalhadores com outro tipo de enquadramento, i.e., trabalhadores por conta própria (28,2%), e sendo igualmente impressionante a distância entre a taxa de risco de pobreza dos trabalhadores com contratos de trabalho permanentes (7,2%) e temporários (12,4%), bem como entre os trabalhadores a tempo completo (9,9%) e a tempo parcial (24,0%)⁸⁷. Estas assimetrias são atravessadas por fatores estruturais de desigualdade, designadamente do ponto de vista das qualificações, com a taxa de risco de pobreza a atingir os 16% nos trabalhadores sem o ensino

⁸⁴ Eurostat, LFS, 2019.

⁸⁵ Eurostat, EU-SILC, 2019, com base nos rendimentos de 2018.

⁸⁶ Para efeitos de comparação com a média da UE e com a Área do Euro utilizam-se os valores relativos ao último ano presente na base de dados do Eurostat.

⁸⁷ Eurostat, EU-SILC, 2019, com base nos rendimentos de 2018.

secundário e a descer para 5,8% nos trabalhadores com o ensino superior⁸⁸, e são também diversas do ponto de vista geracional, com os jovens trabalhadores mais expostos ao risco de pobreza (11,0%), sobretudo quando trabalham por conta própria ou nouro tipo de enquadramento diverso do trabalho dependente (37,6%) (Eurostat, 2019)⁸⁹.

Resulta claro destes elementos que os desafios no combate à pobreza dos trabalhadores se revestem de grande complexidade, sobretudo num contexto em que é expectável que a situação de parte da população empregada venha a agravar-se na sequência da crise pandémica.

Por todas estas razões, uma agenda de trabalho digno deve assentar não apenas numa estratégia transversal e estruturante de abordagem dos mercados de trabalho, mas também numa relação direta com a dignidade da vida das pessoas e com os standards mínimos de bem-estar, proteção social e direitos. Assim, a promoção do trabalho digno, nomeadamente com vínculos estáveis, salários adequados e garantia de acesso a proteção social, deve contribuir para uma estratégia nacional de combate à pobreza.

2.2.5 Pessoas com deficiência ou incapacidade⁹⁰

A existência de um grau de incapacidade constitui-se também como um traço de vulnerabilidade, revelando-se esta mais elevada para a população com incapacidade severa. Em 2017, 32,8% da população com incapacidade severa encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social, 24,5% em risco de pobreza, 25,6% vivia em agregados com intensidade laboral muito reduzida e 12,2% estava em privação material severa (ONLCP, 2019:5).

Reconhecendo-se os custos acrescidos pela situação de ter uma deficiência ou incapacidade, é essencial aprofundar a complementaridade entre a proteção social e o incentivo à participação, designadamente laboral, prevenindo situações que configurem armadilhas de inatividade, quando o desempenho de uma atividade profissional implique uma perda de rendimentos de benefícios sociais equiparável à remuneração auferida.

Importa referir que a Prestação Social para a Inclusão (PSI), criada em 2017 e que abrangeu 114 474 pessoas em 2020, tem uma componente base que visa a compensação por encargos gerais associados

⁸⁸ Eurostat, EU-SILC, 2019, com base nos rendimentos de 2018.

⁸⁹ Eurostat, EU-SILC, 2019, com base nos rendimentos de 2018.

⁹⁰ Cf. Dados Eurostat e ONLCP (2019), Pobreza e Exclusão Social em Portugal, Análise dos dados do ICOR/ EU-SILC, 2018, p. 5.

à deficiência que, para pessoas com um grau mais elevado de incapacidade (grau igual ou superior a 80%), confere o direito ao valor de referência da componente base no montante de 275,30 euros mensais. Para pessoas com um grau de incapacidade igual ou superior a 60% e inferior a 80%, esta componente da PSI tem um limite de acumulação com rendimentos que é superior nas situações em que exista rendimento de trabalho da pessoa com deficiência, procurando discriminar positivamente estas situações.

De facto, o desfasamento na taxa de emprego da população com deficiência ou incapacidade face à população sem deficiência permanece elevado, sendo uma área de atenção prioritária ao nível dos recursos públicos, quer no âmbito da formação e capacitação, quer no apoio e mediação para procura, obtenção e manutenção de emprego, incluindo os recursos para adaptação do posto de trabalho.

Como medida específica de combate à pobreza das pessoas com deficiência, foi introduzida em 2018 a componente complemento na Prestação Social para a Inclusão, que abrangeu em 2020 cerca de 20 000 pessoas com um montante médio mensal de 248 euros. Nas situações de acumulação da componente base com o complemento o montante médio mensal da PSI é de 515 euros, sendo o valor máximo mensal de 713,52 euros recebido por cerca de 5 100 pessoas com deficiência⁹¹.

Do ponto de vista dos direitos humanos, importa que a luta contra a pobreza neste grupo social preconize a desinstitucionalização, a adoção de atitudes positivas, a promoção da participação dos próprios na discussão das medidas de política a implementar e a garantia de que os serviços dos quais necessitam se encontram acessíveis na comunidade (FRA, 2018a, p. 3).

De salientar que na atual situação de pandemia, as desigualdades e vulnerabilidades deste grupo populacional agravaram-se, nomeadamente o *stress* decorrente do isolamento, sobretudo para as pessoas que se encontram institucionalizadas, um eventual agravamento de outras doenças já existentes (por cancelamento de consultas de especialidade, exames médicos complementares e outras terapias), escassez ou ausência de transportes públicos adaptados em circulação e, no caso dos que se encontram a trabalhar, eventual quebra de vínculos contratuais, situações de fragilidade económica e dificuldades de acesso à educação.

De facto, a experiência vivida com a designada crise COVID-19 vem salientar a necessidade de fortalecer a capacidade de resposta do sistema de saúde às situações de emergência, a par das

⁹¹ Dados fornecidos pelo Instituto de Informática, I.P. relativamente ao processamento de março de 2021.

situações regulares, requerendo um aumento da colaboração multissetorial. A pandemia revelou igualmente a particular importância da acessibilidade e capacitação tecnológica, nomeadamente para acesso a serviços públicos digitais, educação e formação à distância, teletrabalho, entre outras atividades em aceleração pela transição digital e que exigem uma atenção especial quer pelas oportunidades de inclusão, quer pelos riscos de exclusão que representam.

2.2.6 População imigrante

De acordo com dados do INE (2020b), estima-se que tenham entrado em Portugal, em 2019, para residir durante o período de um ano ou mais (imigrantes permanentes) 72 725 pessoas, número que registou um acréscimo de aproximadamente 68,5% relativamente a 2018 (43 170 pessoas).

Em 2019, do total de imigrantes permanentes, 52% eram do sexo feminino (37 639 pessoas) e 48% do sexo masculino (35 086 pessoas). Em termos de repartição por escalões etários, observou-se que 12% tinham idades até aos 14 anos, 83% entre 15 e 64 anos e 5% tinham 65 e mais anos.

Cerca de 36% (26 379) dos imigrantes permanentes eram de nacionalidade portuguesa e cerca de 64% (46 346) eram de nacionalidade estrangeira e destes, 13 255 possuíam nacionalidade de outro país da UE28 e 33 091 de um país terceiro. Quanto ao país de nascimento, em 2019, cerca de 17% dos imigrantes permanentes nasceram em Portugal, 17% noutro país da UE28 e a maioria, 67%, num país terceiro.

Em termos de país de residência anterior, estimava-se que, em 2019, 22 833 imigrantes tenham residido num país da UE28 e 49 880 em países terceiros, nomeadamente Brasil (33,6%), Reino Unido (9,2%), França (8,6%), Angola (4,3%) e Venezuela (3,9%).

Refira-se que, em 2019, Portugal registou um saldo migratório positivo (+44 506 imigrantes), devido a uma diminuição da saída de emigrantes permanentes (28 219) e a um aumento da entrada de imigrantes permanentes (72 725). O saldo migratório registado em 2019 é significativamente mais elevado que o registado em 2018 (+11 570).

Por seu lado, em termos de *stock* de migração, de acordo com dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Portugal tinha um total de 590 348 cidadãos estrangeiros residentes em 2019, dos quais 296 417 do sexo masculino (50,2%) e 293 931 do sexo feminino (49,8%), observando-se uma variação de 22,9% relativamente a 2018.

Em termos de fluxo migratório, foram concedidas 129 155 novas autorizações de residência em 2019, 68 363 a homens (53%) e 293 931 a mulheres (47%), registando-se um aumento de 38,6% face a 2018. Na base das novas autorizações, encontram-se as reunificações familiares, incluindo familiares de cidadãos da UE nacional de Estado terceiro (38 204), a atividade profissional (31 511) e o estudo (13 356).

Refira-se que os imigrantes representavam 5,7% do total de residentes em Portugal, um contingente de população potencialmente ativa, predominando o escalão etário entre os 25 e os 44 anos (262 019).

Os dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), realça que o risco de pobreza afeta de forma diferenciada as diferentes nacionalidades de residentes em cada país. Globalmente no contexto europeu os residentes estrangeiros, em particular os nacionais de países fora da União Europeia, apresentam maior risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais desses países europeus.

Os residentes estrangeiros, especialmente os nacionais de países fora da UE, apresentam maior risco de pobreza ou exclusão social que os nacionais de países europeus. Neste contexto, em 2017, o risco de pobreza ou exclusão social dos estrangeiros de fora da UE residentes em Portugal estava nos 44,4%, muito acima dos 22,9% observados para os nacionais (+21,5 p.p.). Em 2018 e 2019, esse valor era mais baixo, fixando-se, respetivamente, nos 31,5% e nos 31,7%, permanecendo, ainda assim, 10,2 p.p. e 10,4 p.p. acima da taxa de pobreza ou exclusão social dos cidadãos nacionais (que se fixou nos 21,3% em 2018 e em 2019).

Por seu lado, o risco de pobreza dos estrangeiros oriundos da UE é menor do que o observado para os nacionais: a taxa de risco de pobreza dos cidadãos oriundos de outros países da UE residentes em Portugal estava, em 2017, nos 12,2% (10,7 p.p. abaixo da taxa observada entre os cidadãos nacionais), descendo para 9,0% em 2018 (e ficando nesse ano 12,3 p.p. abaixo da taxa dos cidadãos nacionais) e voltando a aumentar para 11,8% em 2019 (nesse ano 9,5 p.p. abaixo do valor registado para os cidadãos nacionais).

Já a taxa de risco de pobreza dos cidadãos estrangeiros extra-UE residentes em Portugal fixou-se, em 2017, nos 33,6% (+15,9 p.p. face à taxa dos cidadãos nacionais), diminuindo para os 19,7% em 2018

(ano em que a diferença face aos cidadãos nacionais desceu para 2,8 p.p.) e aumentando novamente para os 21,4% em 2019 (tendo a diferença face aos nacionais aumentado para 7,7 p.p., mas ainda assim com sinais de mitigação face a anos anteriores).

No que respeita à taxa de privação material dos cidadãos estrangeiros oriundos da UE, observou-se que em 2017 e 2018 se registaram valores relativos semelhantes (17,8% e 17,9% respetivamente), com decréscimo significativo face a 2016 (-19 pontos percentuais). Quanto à taxa de privação material severa dos estrangeiros, a situação observada foi mais desfavorável: após uma taxa de 10,5% em 2017, registou-se uma taxa de 12,1% em 2018. Contudo, trata-se de valores percentuais significativamente abaixo do registado em 2016 (24,5%).

Importa ainda referir que, para os estrangeiros residentes de fora da UE, a taxa de privação severa foi mais penalizadora, tanto em 2017 (13,2%) como em 2018 (15,4%), do que para os estrangeiros residentes da UE (2% e 0,9%, respetivamente).

2.2.7 Comunidades ciganas

As comunidades ciganas encontram-se em Portugal há mais de quinhentos anos, observando-se que as últimas estimativas (2015) do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.) e do Observatório das Comunidades Ciganas (OBCIG) (Sousa & Moreira, 2016) referem a existência de “cerca de 37 mil mulheres e homens portuguesas/es ciganas/os residentes” (ENICC, 2018, p. 10) (cerca de 0,4% da população portuguesa).

Na sequência de diretivas emanadas pela União Europeia e dando continuidade aos objetivos de promoção da igualdade de oportunidades e coesão social, em 2013, foi aprovada em Portugal a primeira estratégia direcionada para as pessoas ciganas⁹². Uma estratégia de combate às discriminações e à pobreza, promovendo o emprego, a capacitação das comunidades ciganas e apostando na intervenção em áreas carenciadas. Os mediadores ciganos surgiram como elementos cruciais de mediação e resolução de conflitos.

Em novembro de 2018, a ENICC foi revista e a sua vigência foi alargada até 2022⁹³, tendo sido adequados os seus objetivos e metas para potenciar os impactos na melhoria das condições de vida das comunidades ciganas. Contudo, apesar da evolução sentida nos últimos anos, os indicadores

⁹² Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013, de 27 de março.

⁹³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, de 29 de novembro.

disponíveis confirmam a persistência de vulnerabilidades das comunidades e pessoas ciganas relativamente ao exercício de direitos fundamentais.

No que concerne à educação, os dados relativos ao ano letivo de 2016/2017 (Ministério da Educação, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2018) permitem observar que, no universo de escolas respondentes, 65% das crianças e jovens ciganos a frequentar as escolas públicas se encontravam no escalão mais elevado de apoios socioeconómicos (nível A); o abandono escolar por parte das raparigas ciganas no 2.º e 3.º ciclo era bastante superior ao dos rapazes (no 2.º ciclo, 195 raparigas face a 131 rapazes, e no 3.º ciclo, 93 raparigas face a 57 rapazes).

Saliente-se que, no mesmo ano letivo, 60% das crianças ciganas que entraram para o 1.º ciclo do ensino básico já tinham frequentado a educação pré-escolar (58,3% raparigas e 61,9% rapazes) (ENICC, 2018, p. 11).

Por seu lado, dados da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA, 2016) permitiam observar que em Portugal 90% dos jovens ciganos (91% raparigas e 89% rapazes) entre os 18 e os 24 anos abandonaram precocemente o ensino e a formação, 13% das pessoas ciganas inquiridas afirmaram ter sido alvo de discriminação por serem ciganas, nos últimos cinco anos, na relação com a escola (como pais/mães ou estudantes) e 19% das crianças ciganas (entre 6 e 15 anos) frequentavam turmas em que “a maior parte” dos colegas também era cigana.

Também no domínio da saúde há sinais relevantes de exclusão da comunidade cigana: segundo o Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas⁹⁴ (2014), 51% das pessoas ciganas com 16 e mais anos não utilizavam qualquer método anticoncepcional e 60% tiveram o/a primeiro/a filho/a aos 20 anos; do total de agregados familiares inquiridos, apenas 25% dos respetivos elementos tinham mais de 35 anos e a proporção de pessoas entre 0-29 anos revelou-se superior à proporção dos grupos etários seguintes. De acordo com dados da Agência para os Direitos Fundamentais da UE (2016) relativos a Portugal, 96% das pessoas ciganas com 16 e mais anos encontravam-se abrangidas pelo Sistema Nacional de Saúde.

Quanto à habitação, dados do IHRU, I.P. (2015) indicavam que 45% do total de alojamentos não clássicos eram habitados por famílias ciganas, 32% das famílias ciganas residia em alojamentos não clássicos, enquanto 46% das famílias ciganas residia em habitação social.

⁹⁴ Realizado por Mendes, Magano e Candeias, 2014 e referenciado na ENICC, 2018, p. 11.

Por seu lado, a Agência para os Direitos Fundamentais da UE (dados de 2016) dava conta de que, em Portugal, 75% das pessoas ciganas com 16 e mais anos declararam ter sido alvo de discriminação no acesso à habitação, nos últimos cinco anos, por serem ciganas.

No âmbito do emprego, os mesmos dados relativos a 2016 permitiam observar que 52% dos jovens ciganos entre 16 e 24 anos não trabalhavam, não estudavam e não se encontravam em qualquer formação (67% de mulheres e 36% de homens), que a taxa de trabalho remunerado das mulheres e homens ciganos entre 20 e 64 anos (incluindo atividades por conta própria e trabalho ocasional), nas últimas quatro semanas, era de 35% e que 76% das pessoas ciganas com 16 e mais anos declararam ter sido discriminadas ao procurar emprego, nos últimos cinco anos, por serem ciganas.

Os dados relativos à pobreza (2011) da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais) referiam que, em Portugal, 97% das pessoas ciganas se encontravam abaixo do limiar de pobreza.

2.2.8 Pessoas em situação de sem-abrigo⁹⁵

A integração social de pessoas em situação de sem-abrigo tem-se constituído como objetivo importante em Portugal como em toda a Europa, reconhecendo-se que se trata de um problema social complexo e enquanto tal multidimensional.

De facto, as situações já trabalhadas evidenciam a sua multidimensionalidade e multicausalidade onde se interligam problemas de natureza diversa, familiares, sociais, económicos, desemprego, doença física, mental, adições, etc., o que requer uma abordagem também multidimensional no estudo e intervenção nesta forma extrema de exclusão social.

A Constituição da República Portuguesa preconiza o direito à habitação (artigo 65.º, n.º 1), referindo que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.

⁹⁵ Na sequência da *Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015 (ENIPSA)*, a tipologia proposta pela FEANTSA - ETHOS (tipologia europeia sobre sem-abrigo e exclusão habitacional) e utilizada por vários países europeus, considera *pessoa sem-abrigo* aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre: *Sem Teto* – vivendo no espaço público (jardins, estações de metro/camionagem, paragens de autocarro, estacionamentos, passeios, viadutos, pontes), alojada em abrigo de emergência (equipamento que acolha de imediato gratuitamente e por períodos de curta duração pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoita) ou vivendo em local precário (carros abandonados, vãos de escada, entrada de prédios, fábricas e prédios e casas abandonadas); *Sem Casa* – encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito (corresponde à resposta social da nomenclatura da Segurança Social designada por Centro de Alojamento Temporário – CAT). Este conceito mantém-se na ENIPSSA 2017-2023, atualmente em vigor. Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2020, de 21 de janeiro de 2020.

Considera-se um marco relevante no âmbito desta temática, a realização, em novembro de 2008, da 17.ª reunião de Ministros da UE, sob o tema “*o acesso ao alojamento de pessoas em situação de vulnerabilidade*”, da qual saiu uma recomendação de compromisso para que as políticas ligadas ao fenómeno sem-abrigo fossem tidas em conta no Ano Europeu 2010 de Luta contra a Pobreza e Exclusão.

Neste contexto, foi concebida e fez-se uma primeira tentativa de implementação da primeira Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015 (ENIPSA), em Portugal.

Esta Estratégia enfrentou dificuldades de operacionalização, tendo mesmo sido interrompida em 2012, como refere o relatório de avaliação realizado em fevereiro de 2017 (ENIPSSA, 2017). Contudo, considerou-se pertinente que os seus pressupostos e a maioria dos objetivos estratégicos se mantivessem, validados por todas as entidades que integram atualmente o Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE), na Estratégia atualmente em vigor, a ENIPSSA 2017-2023. Esta possui três eixos de intervenção: a promoção do conhecimento do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo, informação, sensibilização e educação; o reforço de uma intervenção promotora da integração das pessoas em situação de sem-abrigo e a sua coordenação, monitorização e avaliação.

O modelo de intervenção a utilizar na implementação da ENIPSSA 2017-2023 assenta na centralidade da Pessoa como um todo e no seu contexto de vida, que se pretende integrado e integral, e visa a prevenção de novas situações de sem-abrigo, de um acompanhamento de proximidade, e assenta numa premissa de qualificação e rentabilização de recursos humanos e financeiros, nomeadamente para evitar a duplicação de respostas.

Um dos desafios que persiste, quer em Portugal, quer nos outros países, tem a ver com a dificuldade de monitorização e contagem das situações, nomeadamente por dificuldades de adoção de um conceito comum, de um método e da regularidade de recolha da informação, para possibilitar comparações fiáveis⁹⁶.

⁹⁶ Em Portugal, desde 2017, o conceito adotado é o proposto pelo ETHOS, embora prevaleçam dificuldades na sua apropriação. Nos últimos anos, fez-se um levantamento nacional (uma vez por ano) utilizando sempre o mesmo questionário. Desta forma, pretende-se conferir mais consistência e fiabilidade aos dados recolhidos de forma a poder ter maior grau de comparabilidade. No entanto, a comparabilidade, atualmente, tem de ser muito cautelosa porque a variação dos dados resulta claramente de uma melhoria da apropriação do conceito e não tanto de um aumento/diminuição efetiva do fenómeno.

Os dados oficiais mais atualizados (ENIPSSA, 2020) apontam para a existência de 8.209 pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal (4.789 “sem casa” e 3.420 “sem teto”).

No que se refere à caracterização sociodemográfica, verifica-se que cerca de 80% das situações reportadas se referem a homens, não se verificando uma diferença significativa por região. Quanto à naturalidade das pessoas em situação de sem-abrigo reportadas, destaca-se que cerca de 60% têm naturalidade portuguesa, cerca de 30% dos quais do município onde se encontram.

Normalmente, são indicados três fatores principais conducentes às situações de sem-abrigo na generalidade dos países: desde logo, *fatores estruturais*, como as condições do mercado de habitação, as alterações no mercado de trabalho, as situações de pobreza e, em alguns países, o aumento das migrações, entre outros fatores; as *falhas institucionais e sistémicas*, ou seja, o risco de grande instabilidade das pessoas em sistemas de transição de instituições como prisões e hospitais de saúde mental; *circunstâncias individuais*, como acontecimentos traumáticos, perda de emprego, ruturas familiares ou situações de violência doméstica, pobreza infantil e problemas de saúde mental (incluindo adições como toxicodependência e álcool).

Neste âmbito, a OCDE efetua algumas recomendações em matéria de medidas de política, relativamente à escassez de habitação:

- 1) recolher dados sobre as pessoas em situação de sem-abrigo, integrando fontes e metodologias diversas que permitam compreender os desafios e as diferentes necessidades dessas pessoas;
- 2) tornar a habitação mais acessível como forma de prevenção das situações de pessoas sem-teto;
- 3) adaptar o apoio à diversidade de necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo que permanecem na rua;
- 4) desenvolver o apoio às estratégias para as pessoas sem-teto;
- 5) facilitar a cooperação entre autoridades governamentais com atores não-governamentais, para desenvolver e implementar estratégias locais adequadas a cada caso;
- 6) monitorizar os efeitos das intervenções para os sem-teto com o objetivo de identificar as intervenções relativamente à habitação e apoios sociais mais eficazes, facilitando também a aprendizagem entre países.

No caso deste grupo específico, particularmente sensível à pandemia, foram tomadas medidas específicas de mitigação e combate, nomeadamente:

- Acompanhamento regular dos Núcleos de Planeamento e Intervenção com pessoas em situação de sem-abrigo (atualmente são 31 NPISA) através do Gestor Executivo da ENIPSSA, tendo sido criado, para o efeito, um grupo de comunicação rápida entre gestão da ENIPSSA e coordenações de NPISA.
- Definição de linhas de orientação para todos os NPISA para reforçar e assegurar a continuidade dos cuidados/serviços já pré-existentes à pandemia.
- Para além dos espaços já existentes, foram criados 21 espaços de acolhimento de emergência onde se acolheram mais 400 pessoas. Em todos os espaços de acolhimento foram cumpridas as orientações da DGS (sinalização de sintomas; protocolo de isolamento; contacto autoridade de saúde).

Para prevenir eventuais ruturas, os NPISA socorram-se da intervenção da Proteção Civil local e do apoio das Forças Armadas (já acontece em Lisboa).

No âmbito da ENIPSSA encontram-se em implementação: o plano de acompanhamento e inserção das pessoas entretanto acolhidas; a recolha de dados para caracterização da situação a nível nacional; a implementação de Programa de Inserção social de Pessoas em Situação de Sem Abrigo através do *housing first* e de apartamentos partilhados, com equipas técnicas de suporte. Neste âmbito estão já protocoladas cerca de 412 vagas em respostas habitacionais (*housing first* e habitação partilhada), estando em curso o processo para mais 600 vagas.

No sentido de reforçar a intervenção estão ainda em implementação projetos que permitem a intervenção de rua através de projetos financiados no âmbito de todos os Planos Regionais das CCDR.

Foram ainda tomadas medidas para que as pessoas em situação de sem-abrigo possam ter um acompanhamento personalizado e apoio no acesso a medidas de emprego e formação profissional.

Importa ainda realçar que no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia foi subscrita a Declaração de Lisboa, por todos os Estados-Membros, pelo Parlamento Europeu e outros parceiros europeus, no âmbito da qual foi criada a Plataforma Europeia de Combate à situação de sem-abrigo.

2.3 Territorialização da pobreza⁹⁷

As dinâmicas territoriais influenciam as trajetórias dos grupos sociais mais vulneráveis, pois estes tendem a concentrar-se em espaços nos quais se conjugam múltiplos problemas sociais e económicos, observando-se que nos próprios territórios se inscrevem elementos indutores de exclusão e de inclusão social. As assimetrias territoriais em Portugal são tão expressivas que, em 2019, tal como no ano anterior, apenas a Área Metropolitana de Lisboa (AML) possuía uma taxa de risco de pobreza inferior ao valor nacional, 11,1%, ou seja, menos 5,1 p.p. que o risco de pobreza nacional (16,2%), significando que todas as outras regiões apresentam valores acima da média, sendo que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira continuavam a registar as taxas de risco de pobreza mais elevadas no contexto nacional (28,5% e 26,3%, respetivamente), embora mais baixas do que no ano transato.

Esta análise pode ser completada pelo cálculo de linhas de pobreza regionais, efetuadas pelo INE. Assim, em cada região NUTS II, a linha de pobreza regional corresponde à proporção de habitantes nessa região que vivem com rendimentos monetários disponíveis equivalentes inferiores a 60% da mediana da distribuição dos rendimentos monetários disponíveis equivalentes dessa mesma região. Com exceção da AML, os limiares de pobreza regionais encontram-se abaixo do limiar de pobreza nacional, refletindo diferentes condições socioeconómicas e diferentes níveis de vida.

A utilização de linhas de pobreza regionais permite aferir o aumento do risco de pobreza para a região com rendimento mediano superior ao rendimento mediano nacional (19,4% na AML) e a redução dos riscos de pobreza para as restantes regiões (muito significativa, por exemplo, na Região Autónoma dos Açores, de 31,8%, com base na linha nacional, para 23,6%, com base na linha regional).

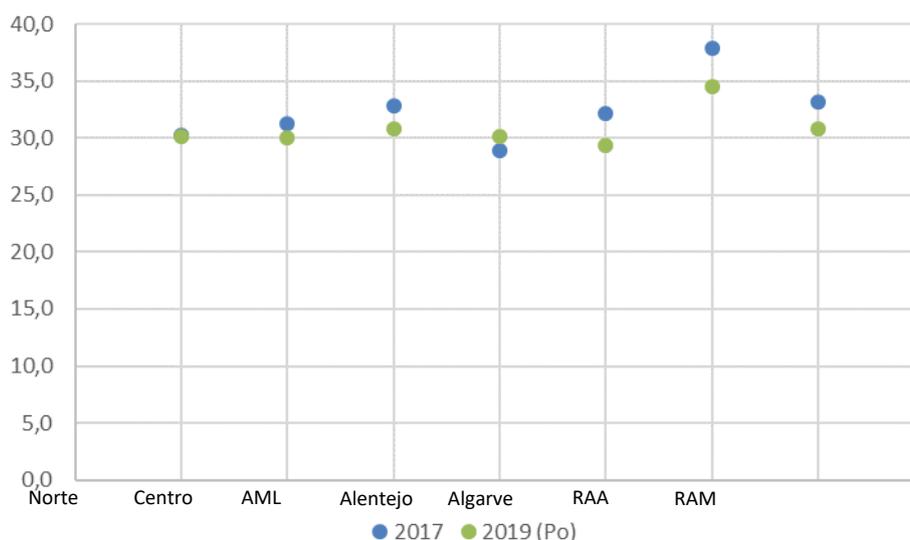
No que respeita à taxa de privação material, de acordo com os dados do INE (2020), observou-se, no território nacional, um decréscimo de 2019 para 2020 (Po), de 15,1% para 13,5%, respetivamente. Esta tendência decrescente é observável na AML (de 13,2% para 11,2%, nos anos referidos), na região Centro (de 13,7% em 2019, para 11,6%, em 2020 Po) e no Alentejo (de 12,9% em 2019, para 12,5%, em 2020 Po), enquanto na região Norte (passou de 16,1% em 2019, para 14,4% em 2020 Po) a taxa de privação material registou também decréscimo, mas com valores percentuais acima dos observados para o país.

⁹⁷ INE, ICOR.

O Algarve viu a sua taxa de privação material aumentar (passou de 17,6% para 19,5%, nos anos em referência) e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira continuam a evidenciar as taxas mais elevadas, com a dos Açores a decrescer (de 28,0% em 2019 para 23,4% em 2020 Po) e a da Madeira a aumentar (de 23,3% em 2019 para 27,7% em 2020 Po).

A análise da desigualdade no rendimento, com base no coeficiente de Gini, por região mostra que a Região Autónoma dos Açores era a que tinha uma maior desigualdade (34,5%), ainda que tenha registado um decréscimo face ao ano anterior (37,6%), e apresentava valores superiores à média nacional (31,2%). Por sua vez, o Algarve era a que tinha uma distribuição dos rendimentos menos desigual (29,4%), em 2019 (Po). O Norte não conheceu qualquer melhoria em termos de redução da desigualdade entre 2018 e 2019.

Gráfico 12. Coeficientes de Gini – NUTS II



Fonte: INE, EU-SILC

Contudo, importa ter em atenção que, na atual situação de pandemia, se acentuaram as desiguais capacidades de resposta territorial aos diferentes grupos vulneráveis, quer em termos de saúde, quer em termos de educação e formação, de habitação e/ou de recursos e de infraestruturas, como o acesso à internet.

2.4 Igualdade de género

A igualdade e a não discriminação são matérias que, do ponto de vista jurídico, há muito se encontram resolvidas, quer no plano internacional, quer no contexto nacional. Não só o princípio da igualdade de

remuneração entre mulheres e homens por trabalho igual ou de igual valor está consagrado nos tratados da União Europeia há mais de 60 anos e é reiterado sistematicamente nas orientações de política europeia e internacional, como, no plano nacional, a promoção da igualdade entre mulheres e homens constitui uma das tarefas fundamentais do Estado, inscrita na Constituição da República Portuguesa (CRP). Ao mesmo tempo, Portugal tem vindo a adotar um conjunto de estratégias nacionais para a promoção da igualdade de género, cidadania e não-discriminação, nomeadamente em resposta aos compromissos internacionais assumidos, como sejam a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres ou a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim.

Porém, apesar da vasta legislação internacional e nacional em matéria de igualdade e não discriminação, é incontornável que continuam a existir assimetrias entre mulheres e homens no mundo do trabalho e na conciliação com outras esferas da vida, o que requer um esforço permanente no sentido de assegurar condições de efetiva equidade entre mulheres e homens.

O Relatório Mundial sobre a Desigualdade de Género de 2020 refere que, para diminuir a desigualdade de género na política, na economia, na saúde e na educação, em suma, a desigualdade global entre homens e mulheres, serão necessários 99,5 anos (2019).

O mesmo documento refere ainda que a melhoria ao nível da representação das mulheres na política permitiu diminuir a desigualdade de género global, mas as oportunidades económicas pioraram, comprometendo o cenário global. Em 2019, a nível mundial, as mulheres ocupavam 25,2% dos lugares no Parlamento e 21,2% dos cargos ministeriais, em comparação com 24,1% e 19,0%, respetivamente, em 2018.

A nível nacional, do ponto de vista da participação das mulheres na política, refiram-se os dados do INE (2019)⁹⁸ constantes no relatório de monitorização dos ODS (2019), no qual se assinala que, nas duas últimas eleições para a Assembleia da República, a maioria dos deputados eleitos continuavam a ser homens (73,9% em 2011 e 67,0% em 2015), sendo que, em 2015, as mulheres representaram, pela primeira vez, 33,0% do total de deputados eleitos⁹⁹.

⁹⁸ INE, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Indicadores para Portugal – 2019, Agenda 2030.

⁹⁹ Refira-se que, em 2006, foi aprovada a Lei da Paridade, que estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as Autarquias Locais devem ser compostas assegurando a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos. Em 2019, essa percentagem foi alterada para 40%:

https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiParidade_Simples.pdf.

Por outro lado, foram eleitas 32 mulheres, em 2017, para presidentes de Câmara Municipal, o que representa 10,4% do total de municípios (308). Observou-se um acréscimo face a 2013, ano em que foram eleitas 23 mulheres.

Por sua vez, o documento relativo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030, disponibilizado em junho de 2021, mostra que os resultados relativos à população empregada por profissão indicavam que a proporção de mulheres em cargos de chefia aumentou em 2018, já que 2,3% das mulheres tinham posições de liderança, mais 0,6 p.p. do que em 2011 (1,7%). Este número voltou a crescer para 2,7% em 2019, tendo-se reduzido ligeiramente em 2020 (2,6%). No entanto, observou-se uma redução do distanciamento entre homens e mulheres em cargos de chefia entre 2011 e 2020 (de 2,6 p.p. para 1,9 p.p., respetivamente). Já as estatísticas do emprego público mostram que, em 2020, a proporção de mulheres dirigentes na administração pública atingiu os 54,2%. Este indicador deve ser lido em conjunto com a relação de feminilidade nos dirigentes da administração pública, isto é, o número de mulheres por cada 100 homens, que aumentou de 99 para 119 entre 2011 e 2020. Notar ainda que, de acordo com a mesma fonte, *“a proporção de mulheres em cargos de direção comparativamente aos homens na mesma situação varia substancialmente entre os diversos graus de responsabilidade, sendo bastante menor nos cargos de direção superior, particularmente nos de 1.º grau, e mais elevada nos cargos de direção intermédia”*¹⁰⁰.

Por outro lado, a informação disponibilizada recentemente pelo GEP no âmbito do Barómetro das diferenças remuneratórias entre mulheres e homens (Barómetro, 2020) permite observar que o *Gender Pay Gap (GPG)* decresceu de 2017 (14,8%) para 2019 (13,9%). Neste âmbito, considerando os trabalhadores a tempo completo com remuneração completa, a remuneração média mensal base auferida pelas mulheres era significativamente mais baixa (920€/mês) do que a auferida pelos homens (1.069,2€/mês).

3. Desafios que ainda persistem

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, incumbe ao Estado a promoção do bem-estar, da qualidade de vida e da igualdade, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais, educacionais e ambientais, mediante a modernização das estruturas económicas e sociais.

Em qualquer País ou contexto, as situações de pobreza são penalizadoras em várias dimensões da vida quotidiana das pessoas e famílias, nomeadamente no que respeita ao acesso a uma habitação digna,

¹⁰⁰ Cf. INE, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Indicadores para Portugal – 2010-2020, Agenda 2030.

a alimentação adequada, aos cuidados de saúde necessários, a educação de qualidade, aos meios de transporte e ao acesso ao emprego, ao exercício da cidadania como garantia de uma vida condigna e de uma plena inclusão social.

O combate à pobreza e à exclusão social é assim um trabalho longo, persistente e multifacetado que, neste momento, assume uma relevância acrescida, uma vez que às questões estruturais se acrescentam situações de vulnerabilidade decorrentes da pandemia. No seu conjunto, deve mobilizar diferentes atores e combinar atuações de curto, médio e longo prazo, de carácter precoce, preventivo e reparador.

Tendo como objetivo último a erradicação da pobreza, importa, assim, considerar medidas multidimensionais e integradas ligadas à questão monetária, mas também a outras de cariz não monetário (acesso à saúde, educação e formação, cultura...). De facto, enquanto desafios estruturais, a pobreza e a exclusão social exigem intervenções a vários níveis, de médio e longo prazo, incluindo um sistema educativo mais abrangente e inclusivo, que favoreça a diminuição das desigualdades nos rendimentos primários e seja interventivo na quebra da transmissão intergeracional da pobreza; uma repartição dos rendimentos mais equilibrada, por via do mercado de trabalho, das transferências sociais e dos impostos; um mercado de trabalho menos segmentado, mais justo, menos desigual, mais inclusivo e sustentável; um sistema de proteção social mais eficaz, eficiente e capaz de se ajustar às mutações da realidade social, preservando a sua sustentabilidade. Neste contexto, a integração das pessoas em risco de exclusão social e o combate à pobreza continuam a ser um objetivo fundamental para qualquer economia que se queira competitiva, sustentável e inclusiva.

De acordo com dados recentes da ONU¹⁰¹, o Relatório de Desenvolvimento Sustentável, apresentado pela *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), refere que, num conjunto de 166 países, o desempenho de Portugal coloca-o em 25.º lugar, com tendências positivas na execução da maioria dos ODS, nomeadamente o ODS1 (Pobreza).

Continuar a apostar na recuperação do emprego e na promoção de condições de trabalho dignas, integrando todos em condições de equidade, é fundamental para combater a pobreza e a exclusão social, mas é igualmente essencial refletir sobre o sistema de mínimos sociais, reforçando os apoios do Estado aos grupos mais desfavorecidos, garantindo a universalidade da sua cobertura e dando um novo impulso à economia social, em nome da igualdade de oportunidades e da inclusão social.

¹⁰¹ 21.07.2020.

Melhorar a eficácia e a eficiência das políticas económicas e sociais permanece como outro dos desafios centrais nesta frente, em particular quando estamos a falar nos níveis de cobertura das respostas. Nas duas últimas décadas, assistiu-se à criação de uma nova geração de políticas sociais, com impactos na diminuição dos níveis de pobreza e de privação material, ainda que dificilmente mensuráveis. Essas políticas foram desenhadas a partir de uma abordagem da pobreza, enquanto fenómeno multidimensional e vão para além das prestações e apoios de cariz pecuniário. Algumas visam antes impactar a sua severidade e intensidade, relegando para outro plano o combate à incidência, outras remetem para o trabalho comunitário, o reforço das redes locais de apoio, o desenvolvimento de competências básicas, a desmercadorização de bens e serviços sociais essenciais, etc. Importa, pois monitorizar o quadro de políticas sociais existentes e refletir sobre os seus impactos sociais, qualitativos e quantitativos, nos próximos anos.

As políticas que têm vindo a ser colocadas em prática ganham maior legitimidade quando avaliada a sua eficácia, pelo que muitas, em particular as estratégias enquadradoras definidas em termos internacionais, têm associados planos de acompanhamento e painéis de indicadores, entre outros.

A pobreza é entendida geralmente como uma situação de privação por falta de recursos, mas de um ponto de vista pragmático, para medir e compreender o fenómeno da pobreza, interessa conhecer quem está excluído de um nível mínimo aceitável em termos de recursos económicos, e que, em simultâneo, não satisfaz as necessidades nos diversos domínios do bem-estar, com vista a uma vida condigna em sociedade, daí que os principais indicadores para medir a pobreza sejam de carácter relativo. A complexidade do fenómeno da pobreza exige¹⁰² uma necessária combinação interdisciplinar das suas abordagens. Hoje é reconhecido o carácter polissémico da pobreza, bem como, acima de tudo, a complexidade e multidimensionalidade deste fenómeno, tanto no que respeita às suas causas como também quanto às suas expressões ou manifestações.

Em 2008, a Assembleia da República aprovava uma Resolução¹⁰³ que recomendava: (i) a definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão na nossa sociedade; (ii) a avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza; (iii) que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza. Esta matéria conduz também a discussões várias, já que a

¹⁰² 'Combater a pobreza e a exclusão social em tempos de austeridade' - GEP/MSSS, 2012.

¹⁰³ Resolução n.º 31/2008, de 23 de julho de 2008.

medição da pobreza poderá resultar de diferentes formas, tendo em conta os indicadores e fontes estatísticas utilizadas. No entanto, ao equacionar a definição de um limiar de pobreza, devemos ter consciência da multidimensionalidade e complexidade do fenómeno da pobreza, que vai muito para além da mera privação de recursos.

Esta temática voltou num passado recente a estar na ordem do dia com a apresentação pelos partidos políticos de propostas junto da Assembleia da República para o estabelecimento de um regime jurídico aplicável à avaliação de impacto dos atos normativos na produção, manutenção, agravamento ou diminuição e erradicação da pobreza. A aplicação de mecanismos de *poverty proofing* na construção de políticas públicas tem vindo a ser defendida por alguns atores no terreno desde há vários anos.

A necessidade de harmonizar através da construção de indicadores facilmente comparáveis conduz à simplificação, podendo, pois, eliminar certos aspetos diferenciadores, que podem não ser importantes, mas que são fundamentais para o estabelecimento de políticas. A análise global da pobreza sobre uma sociedade como um todo poderá por si só ocultar algumas realidades mais sensíveis ao fenómeno, podendo por isso ser insuficiente tomar a taxa de pobreza como indicador privilegiado. Por outro lado, quando se pensa em termos de limiar, será necessária a introdução de uma dinâmica plurianual, que permita estudar o fenómeno na sua dimensão temporal.

Por último, poder-se-á assinalar como condicionante a uma qualquer meta de redução da pobreza, que previsivelmente implicará transferência de rendimentos para famílias carenciadas, o estigma crescente que tem recaído sobre estas famílias. O debate público em torno de algumas das medidas corporizadas pela geração de políticas sociais no final dos anos 90 do século XX tem sido enviesadamente focado nas suspeitas de fraude, acomodação nas medidas, excessiva generosidade das prestações pecuniárias, indisponibilidade para o cumprimento de deveres por parte dos beneficiários, fraca fiscalização por parte da administração central. Importa, pois, reverter este quadro de representações sociais hostis às políticas sociais redistributivas, tornando a erradicação das situações de pobreza e exclusão que persistem no território nacional um imperativo coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barómetro das diferenças remuneratórias entre mulheres e homens, 2.ª Edição, março 2020, disponível em http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/86981/Barometro2020_destaque_06_03_2020.pdf.

Bastos, A. (Coord.), Machado, C., & Passos, J. (2011). *Números com Esperança. Abordagem Estatística da Pobreza Infantil em Portugal: Da Análise às Propostas de Atuação*, Editora Almedina.

Bruto da Costa, A., Baptista, I., Periste, P., & Carrilho, P. (eds.) (2008). *Um olhar sobre a Pobreza: Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, 1.ª Edição, Lisboa: Gradiva.

Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2020). O regresso do desemprego massivo? Estudos CoLABOR, n.º 1/2020. CoLABOR. Disponível em: [1https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/04/CoLABOR_Estudos_CoLABOR_1.pdf](https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/04/CoLABOR_Estudos_CoLABOR_1.pdf).

Cantante, F., & Carmo, R. M. (2018). Emprego e desemprego em Portugal: tendências recentes e perfis, *in* Carmo, R. M., Sebastião, J., Azevedo, J., Martins, S. M., & Costa, A. F. (eds.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, *Mundos Sociais*, 67-80.

CE - Comissão Europeia – Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017) [Online]. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf.

CE - Comissão Europeia – Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2021) [Online]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

CE - Comissão Europeia – 2013/112/UE: Recomendação da Comissão, de 20 de fevereiro de 2013, Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade [Online]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013H0112&qid=1630425668396>.

Comas-Herrera, A., Zalakaín, J., Lemmon, E., Henderson, D., Litwin, C., Hsu, A. T., Schmidt, A. E., Arling, G., Kruse, F., & Fernández, J-L. (2020), Mortality associated with COVID-19 in care homes: international evidence, *in* LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 14 October.

CUE - Conselho da União Europeia – Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho de 14 de junho de 2021 relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância [Online]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021H1004>.

Diogo, F. (2018). A pobreza infantil e o rendimento social de inserção em Portugal: O mesmo problema, tendências distintas. *Sociologia: Problemas e Práticas*, (87), 71-86. <https://doi.org/10.7458/SPP20188711726>.

Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (ENIND). Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, Diário da República n.º 97/2018, Série I, de 21 de maio de 2018. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/61-2018-115360036>.

Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022 (ENICC). Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013, Diário da República n.º 75/2013, Série I, de 17 de abril de 2013. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/25-2013-260415>. Revista pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, Diário da República n.º 230/2018, Série I, de 29 de novembro de 2018. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/154-2018-117142874>.

Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015 (ENIPSA), disponível em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015.

Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento, 2017-2023 (ENIPSSA). Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, Diário da República n.º 142/2017, Série I, de 25 de julho de 2017, disponível em: <https://dre.pt/dre/analise-juridica/resolucao-conselho-ministros/107-2017-107745746>. Alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2020, Diário da República n.º 14/2020, Série I, de 21 de janeiro de 2020, disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/128326883>.

Estratégia Nacional para a Habitação 2015-2031 (ENH). Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, Diário da República n.º 136/2015, Série I, de 15 de julho de 2015. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/69809543>.

Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024 (ENDC). Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2020, Diário da República n.º 245/2020, Série I, de 18 de dezembro de 2020, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/112-2020-151557423>.

ENIPSSA - Inquérito de caracterização das pessoas em situação de sem-abrigo, 31 dezembro de 2019. ENIPSSA. Disponível em: <http://www.enipssa.pt/documentacao>.

ENIPSSA - Relatório de Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas sem Abrigo 2009-2015: Prevenção, Intervenção e acompanhamento (2017), Instituto da Segurança Social, IP. Disponível em: <http://www.enipssa.pt/documentacao>.

Eurostat - Gender pay gap in unadjusted form, 2020 (previsão) [Online] Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en.

Eurostat - People at risk of poverty or social exclusion by age (2021) [Online]. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_lm411/default/table?lang=en.

Eurostat - People at risk of poverty or social exclusion by age and sex – cumulative difference from 2018 (2021) [Online]. Disponível em: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps01&lang=en.

Ferrão, M. E., Bastos, A. & Alves, M. T. G. (2021). A Measure of Child Exposure to Household Material Deprivation: Empirical Evidence from the Portuguese EU–Silc. *Child Indicator Research*, 14, 217-237. <https://doi.org/10.1007/s12187-020-09754-4>.

FRA - From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground (2018a). European Union Agency for Fundamental Rights [Online]. Disponível em: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/institutions-community-living-persons-disabilities-perspectives-ground>.

FRA - A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a Barrier to Roma Inclusion (2018b). European Union Agency for Fundamental Rights [Online]. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-anti-gypsyism-barrier-roma-inclusion_en.pdf.

Gardner, B. (2011). Comprehensive Community Initiatives: Promising Directions for “Wicked” Problems? *Horizons. Policy Research Initiative* [Online]. Disponível em: http://www.comprehensivecommunityplanning.org/uploads/8/2/0/5/8205408/promising_directions_for_wicked_problems.pdf [Acesso em 30 de agosto de 2021]

GEP/MSSS. (2012). Combater a pobreza e a exclusão social em tempos de austeridade.

Guio, AC., Gordon, D., Marlier, E., Najera, H., & Pomati, M. (2018). Towards an EU measure of child deprivation. Luxembourg: Institute of Socio-Economic Research (LISER).

IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional – Mercado de Emprego, Informação mensal. Publicações Estatísticas. [Online] Disponível em: <https://www.iefp.pt/documents/10181/9766505/Informa%C3%A7%C3%A3o+Mensal+mar%C3%A7o+2020.pdf/910ce737-b43d-41c8-8953-e3aba877ad38>.

INE - Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego - 3.º trimestre de 2020. [Online] Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415270477&DESTAQUESmodo=2 (consultado em 12.12.20).

INE - Estatísticas demográficas – 2019 (2020), Lisboa: Instituto Nacional de Estatística [Online]. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=71882686&PUBLICACOESmodo=2.

INE - Instituto Nacional de Estatística – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal – 2010/2019 (2020). [Online] Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=434725779&PUBLICACOESmodo=2.

Lourenço, D. (2020). Coronavírus: 70% das Famílias Portuguesas Estão Mais Pobres. *Deco Proteste*. Disponível em: <https://www.deco.proteste.pt/saude/doencas/noticias/2020/coronavirus-70-das-familias-portuguesas-estao-mais-pobres>.

Mamede, R.P., Pereira, M. & Simões, A. (2020). Portugal: Uma Análise Rápida do Impacto da COVID-19 na Economia e no Mercado de Trabalho. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

Disponível em: https://www.ilo.org/lisbon/publica%C3%A7%C3%B5es/WCMS_754606/lang--pt/index.htm.

Marques, R.M.P. (2017). Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada. Lisboa: Fórum para a Governação Integrada.

OCDE - Survey on Social and Emotional Skills: OECD study (2021),

disponível em: <https://www.oecd.org/education/cei/social-emotional-skills-study/#d.en.523928>.

OIT - Trabalho digno em Portugal 2008-18: Da crise à recuperação (2018). Organização Internacional do Trabalho, Genebra: Bureau Internacional do Trabalho. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_647524.pdf.

ONLCP - Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Análise dos dados do ICOR/EU-SILC 2018 (2019), Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, EAPN-Portugal, disponível em: <https://on.eapn.pt/produtos/relatorios/>.

ONLCP - Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Relatório 2020 (2020), Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, EAPN-Portugal, disponível em: <https://www.eapn.pt/documento/699/pobreza-e-exclusao-social-em-portugal-relatorio-2020>.

PE - Parlamento Europeu – Public Opinion in the EU in Times of Covid-19 (3rd Survey): First results (2020) [Online]. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis_3/en-covid19-survey3-key-findings.pdf.

Peralta, S., Carvalho, B. P. & Esteves, M. (2021). Portugal, Balanço Social 2020: Um Retrato do País e dos Efeitos da Pandemia. Carcavelos: Nova School of Business and Economics. <https://doi.org/10.34619/LLCR-OTR2>.

Perri 6, Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). Towards Holistic Governance – The New Reform Agenda. Houndmills: Palgrave Macmillan Ltd.

Pinilla-Rocancio, M., Garcia-Jaramillo, S., Carrero, A., González-Uribe, C., & Ritterbusch, A. (2020). Child vs Household MPIs in Colombia: Do They Identify the Same Children as Multidimensionally Poor? Child Indicators Research 13, 777–799. <https://doi.org/10.1007/s12187-019-09639-1>.

Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 (PNCRD). Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, Diário da República n.º 145/2021, Série I, de 28 de julho de 2021. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/101-2021-168475294>.

Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, Diário da República n.º 158/2019, Série I, de 20 de agosto de 2019. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/141-2019-124044668>.

Plano Nacional para a Juventude 2018-2021 (PNJ). Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2018, Diário da República n.º 170/2018, 1.º Suplemento, Série I, de 4 de setembro de 2018. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/114-a-2018-116330692>.

Programa de Valorização do Interior (Revisão). Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2020, Diário da República n.º 62/2020, Série I, de 27 de março de 2020. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/18-2020-130776793>.

Rittel, H.W.J., Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sci.* 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London: Allen Lane and Penguin Books. Disponível em: <https://www.poverty.ac.uk/free-resources-books/poverty-united-kingdom>.

Veiga, L. & Bronzo, C. (2014). Estratégias Intersectoriais de Gestão Municipal de Serviços de Proteção Social: A Experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública* 48 (3), 595-620. <https://doi.org/10.1590/0034-76121453>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

Alvares, M. & Estevão, P. (2013). *De que falamos quando falamos de Abandono Escolar Precoce*. Comunicação no I Colóquio Internacional de Ciências Sociais de Educação / III Encontro de Sociologia da Educação, Universidade do Minho, Braga, março de 2013.

Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262258532_De_que_falamos_quando_falamos_de_Abandono_Escolar_Precece.

Alves, A.A.M. & Rodrigues, N.F.R. (2010). Determinantes Sociais e Económicos da Saúde Mental. *Rev. Port. Saúde Pública* 28, 127-131. [https://doi.org/10.1016/S0870-9025\(10\)70003-1](https://doi.org/10.1016/S0870-9025(10)70003-1).

Bessière, C., & Gollac, S. (2019). *Le genre du capital*. Paris: La Découverte, L'Envers des Faits.

Bogdanor, V. (ed.) (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.

Caritas Portuguesa (2017). Os jovens na Europa precisam de um futuro, em: <https://drive.google.com/file/d/1gMROuM902NpLoqiVbO6Q0BvE0k48YSnj/view> (consulta em 12.12.20).

Combater a Exclusão, Promover o Desenvolvimento. Plano Nacional para a Inclusão, Portugal 2003-2005, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, julho 2003.

Compromisso para a Inclusão. Plano Nacional de Ação para a Inclusão, Portugal 2001-2003, Ministério do Trabalho e Solidariedade, junho 2001.

Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018-2028, Açores. Resolução do Conselho do Governo n.º 72/2018. Jornal Oficial da Presidência do Governo dos Açores, I Série, n.º 75, de 20 de junho de 2018.

Ferreira, P. L., Silva, J. A., Perelman, J., Gaspar, R., & Mendes, F. (2017). Viver em tempos incertos. Sustentabilidade e equidade em saúde. Relatório de Primavera 2017. Évora: Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

Instituto Nacional de Estatística – Índice de Bem-Estar: 2014-2019 (2020) [Online]. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415624870&DESTAQUESmodo=2.

Narayan, D., Chambers, R., Shah, M. K., & Petesch, P. (2000). *Voices of the Poor – Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press.

Oliveira, C.R., & Gomes, N. (2019). Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório *Estatístico Anual* 2019. Lisboa: Observatório das Migrações, Coleção Imigração em Números. [Online]. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.+Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2019/98bf34e6-f53f-41b9-add6-cdb4fc343b34>.

Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015. Diário da República n.º 56/2015, 1.º Suplemento, Série I, de 20 de março de 2015. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/12-b-2015-66807913>.

Poverty and Inequality: Applying an Equality Dimension to Poverty Proofing (2003). Dublin: Combat Poverty Agency. [Online]. Disponível em: https://www.ihrec.ie/app/uploads/download/pdf/poverty_and_inequality.pdf.

Poverty Watch: Portugal 2020 (2020), EAPN Portugal. [Online]. Disponível em: <https://www.eapn.pt/documento/695/poverty-watch-2020-portugal>.

Retrato de Portugal I PORDATA (2020). Fundação Francisco Manuel dos Santos. [Online]. Disponível em: <https://www.pordata.pt/ebooks/PT2020v20200710/mobile/index.html>

Rodrigues, C.F. (2019), Inequality and poverty in Portugal: Does location matter? *Sociologia Online*, 19, 15-32, <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2019.19.1>.

Rodrigues, C.F. (2019), Evolução Recente dos Indicadores de Pobreza e Exclusão Social em Portugal (2008-2018)", in Cunha, A., Rodrigues, C. & Veiga, I. (Eds.). *Economia e História - Estudos em Homenagem a José Maria Brandão de Brito*, Lisboa: Edições Colibri, pp 183-195.

Rodrigues, C.F. (2018), Desigualdades, Pobreza e Desenvolvimento, in Manuela Silva (coord.). *Economia e Sociedade Pensar o Futuro*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 121-138.

Rodrigues, C.F. (2016). Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As Consequências Sociais do Programa de Ajustamento, com Rita Figueiras e Vítor Junqueira. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Rodrigues, C.F. & Andrade, I. (2016). Portugal - There and back again, an inequality's tale", in Wiemer Salverda et al. *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries' Experiences*, Oxford University Press, pp 514-540.

Social Justice: Transforming Lives (2012). London: HM Government [Online]. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-poverty-and-social-justice/2010-to-2015-government-policy-poverty-and-social-justice>

Xerez, R., Pereira, E., & Cardoso, F. (2019). Habitação Própria em Portugal numa Perspetiva Intergeracional. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em: <https://content.gulbenkian.pt/wp-content/uploads/sites/46/2020/05/06150255/Habita%C3%A7%C3%A3o-Pr%C3%B3pria-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>.

SITES:

Carta Social

<http://www.cartasocial.pt/>

Eurostat, EU-SILC

<https://ec.europa.eu/eurostat>

Instituto Nacional de Estatística

<https://www.ine.pt>

Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

<http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents>

Instituto do Emprego e Formação Profissional

<https://www.iefp.pt>

Página Oficial do Governo de Portugal: XXII Governo

<https://www.portugal.gov.pt>

Segurança Social

<http://www.seg-social.pt>



PORTUGAL MELHOR

ESTRATÉGIA NACIONAL
DE COMBATE À POBREZA



REPÚBLICA
PORTUGUESA

PRESIDÊNCIA



REPÚBLICA
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL