

Relatório Social Nacional

PORTUGAL | 2012



Maio | 2012

1. Introdução

- 1.1 Evolução recente da situação económica e social portuguesa
- 1.2 Governação: Concertação e Participação no Relatório Social Nacional

2. Progressos, desafios e prioridades

- 2.1 Enquadramento
- 2.1 A situação em 2012

3. Pilar 1 – Reduzir a pobreza e a exclusão social

- 3.1 Meta da Pobreza
- 3.2 Medidas de combate à pobreza e desigualdades, impulsionadoras da inclusão ativa
- 3.3 Medidas de política para grupos e situações de maior vulnerabilidade
- 3.4 Medidas de promoção da economia social e do empreendedorismo social

4. Pilar 2 – Pensões adequadas e sustentáveis

5. Pilar 3 – Cuidados de saúde e de longa duração acessíveis, sustentáveis e de elevada qualidade

6. Anexo Estatístico

1. Introdução

1.1 Evolução recente da situação económica e social portuguesa

A evolução da economia portuguesa em 2011 foi decisivamente marcada pela interrupção do acesso a financiamento de mercado e pelo início da aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Após o crescimento da atividade económica no ano de 2010 de 1,4 por cento, em grande parte devido ao bom desempenho das exportações (crescimento de 8,8 por cento) e ao reanimar do consumo privado (crescimento de 2,1 por cento), registou-se uma contração económica, no primeiro trimestre de 2011, de 0,6 por cento em termos homólogos reais.

O comportamento da evolução da economia portuguesa foi acompanhado pelo agravamento dos principais indicadores do mercado de trabalho. Em 2010, assistiu-se a uma estagnação da população ativa e, ao longo do ano de 2011, veio a verificar-se uma diminuição da mesma. No 4º trimestre de 2011 a taxa de atividade era de 60,9 por cento (61,5 por cento, no 1º trimestre de 2011). Em paralelo, assistiu-se a um decréscimo do emprego total (-1,5 por cento, em 2010). A taxa de emprego (15-64 anos) baixou de 64,6 por cento no 1º trimestre de 2011, para 62,9 por cento no último trimestre daquele mesmo ano, tendência generalizada aos diferentes grupos etários.

Em 2011, a taxa de desemprego média anual foi de 12,7 por cento e a população desempregada de 706,1 mil, sendo que no final do 4º trimestre de 2011, a taxa de desemprego atinge 14 por cento da população ativa, correspondendo a cerca de 771 mil indivíduos. O desemprego jovem atinge um máximo de 35,4 por cento e o desemprego de longa duração aumenta também, passando de 6,4 por cento no 3º trimestre de 2011 para 7,4 por cento no 4º trimestre, dando continuidade à tendência de crescimento ininterrupto que se registou entre o último trimestre de 2008 e o último trimestre de 2010 (3,7 por cento e 6,1 por cento, respetivamente). Na realidade, a situação do mercado de trabalho tem vindo a afirmar-se como um dos principais desafios que Portugal enfrenta no atual momento, nomeadamente o preocupante aumento do desemprego, deixando particularmente vulneráveis os jovens e os desempregados de longa duração. Os últimos anos espelham bem os efeitos da crise económica e financeira, com o desemprego a crescer e o emprego a retrair-se.

Em 2010, a percentagem de adultos (18 a 59 anos) a viver em agregados familiares onde ninguém trabalha subiu para 7,2 por cento (em 2008 era de 5,5 por cento e em 2009 era de 6,7 por cento) valor ainda assim abaixo da média europeia, 10,4 por cento. A percentagem de crianças (0 a 17 anos) a viver em agregados em que ninguém trabalha subiu para 7 por cento (em 2008 era de 4,7 por cento e em 2009 era de 6,1 por cento).

O rendimento disponível das famílias portuguesas traduz as dificuldades que o país atravessa, refletido na variação negativa que se registou entre 2008 e 2009, de cerca de 0,4 por cento, e entre 2010 e 2011, de cerca de 1 por cento. Os rendimentos médios das famílias e a sua fragilidade face a novas situações de pobreza estão também cada vez mais sujeitos a pressões sociais e culturais de hábitos de consumo e despesa. O padrão médio de despesas das famílias portuguesas aponta para uma elevada percentagem da despesa afeta aos encargos com créditos, nomeadamente com o crédito à habitação. Neste contexto, tem-se vindo a verificar um agravamento da capacidade das famílias para fazer face a estes compromissos, sendo o sobre-endividamento um dos fatores mais frequentes de empobrecimento e de agravamento das situações de pobreza monetária, nos últimos anos.

Em 2009 e 2010 registava-se, com algum ânimo, a subida da taxa de poupança das famílias face aos dois anos anteriores (em 2007 foi de 7 por cento e no ano seguinte foi de 7,1 por cento, subindo para 10,9 por cento em 2009 e caindo em 2010 para 10,3 por cento e em 2011 para 9,7 por cento, - ainda assim bem acima da referência de 2008) devido essencialmente à descida das taxas de juro no crédito à habitação, cujo agravamento dos juros nos dois anos anteriores obrigaram a uma maior cativação de rendimentos das famílias para esse fim. Contudo, perante um cenário de novo aumento dos juros, em 2011, combinado com a elevada e crescente taxa de desemprego, a situação social agravou-se, sendo particularmente dramática no caso dos agregados familiares com baixos rendimentos e muitos encargos, cuja capacidade de poupança é bastante limitada, não permitindo por isso amortecer os efeitos mais imediatos desses impactos. Atente-se aos dados apresentados pelo Banco de Portugal, onde fica claro o aumento de famílias devedoras com créditos vencidos ao longo de 2011: no total, a percentagem de famílias com crédito vencido aumentou de 13,3 por cento no primeiro trimestre de 2010 para 14,2 por cento no 1º trimestre de 2011.

O limiar de pobreza situou-se em 2010, em Portugal, nos 5 207 euros¹ para um adulto a viver só e em cerca de 10 935 euros² para uma um agregado composto por dois adultos e duas crianças.

¹ 5 838 ppc

² 12 261 ppc

Apesar do investimento em políticas sociais realizado nas duas últimas décadas em Portugal, os indicadores de pobreza monetária e de desigualdades são ainda bastante elevados, sendo Portugal um dos países europeus com taxas de incidência de pobreza mais elevadas, não obstante o significativo decréscimo desde 1995 (23 por cento), para os 17,9 por cento em 2010. As medidas de política que têm vindo a ser desenvolvidas têm tido particular atenção a grupos mais vulneráveis, onde os níveis de pobreza se têm situado claramente acima da média nacional. As crianças e os idosos são exemplo evidente. No caso dos idosos e em termos de pobreza monetária deste grupo, os resultados têm vindo a revelar-se positivos. A taxa de pobreza monetária, reportando-se a rendimentos de 2003 e 2009 respectivamente, baixou de 28,9 por cento em 2004 para 21 por cento em 2010. No caso das crianças e apesar do investimento em medidas de reforço dos rendimentos das famílias com crianças, a taxa de pobreza infantil subiu de 20,9 por cento em 2007 para 22,9 por cento em 2009, baixando para 22,4 por cento em 2010).

Relativamente à privação material, Portugal reduziu a taxa de privação da população portuguesa de 23 por cento em 2008 para 21,5 por cento em 2009, mas em 2010 aumentou para 22,5 por cento. Entre os grupos etários mais afetados, mais uma vez surgem as crianças, com uma taxa de privação material de 27,5 por cento, (em 2009 era de 25,2 por cento), seguido dos idosos com 24,4 por cento (em 2009 era de 24,6 por cento).

Por seu lado, os indicadores de desigualdade de rendimentos, Coeficiente de Gini e Rácio S80/S20 são dos mais elevados a nível europeu, ainda que estejam a diminuir há vários anos (Gini: em 2004 era de 37,8 por cento e em 2010 é de 33,7 por cento; S80/S20: em 2004 era de 7 e em 2010 é de 5,6).

Perante estes factos, o sistema de proteção social nacional tem assumido um papel fundamental na redução das desigualdades e do risco de pobreza monetária. A título de exemplo, em 2010, as transferências sociais (excetuando as pensões) são responsáveis por um decréscimo do risco de pobreza da ordem de 8,5 pp, mas é ainda relevante notar que o risco de pobreza antes de quaisquer transferências sociais e pensões registado em Portugal é de 43,4 por cento, constatando-se por isso o forte impacto das pensões no combate à pobreza monetária, reduzindo em 17 pontos percentuais a taxa de pobreza monetária.

Os níveis de educação e de qualificação da população continuam a ser estruturalmente baixos. Apesar do esforço que se tem registado junto do sistema de educação e formação, Portugal apresenta ainda sérias deficiências neste domínio traduzidas em indicadores como a taxa de abandono precoce de educação e formação, estimando-se que em 2011 tenha sido de 23,2 por cento (em 2010 foi de 28,7 por cento, claramente acima da média europeia, 14,1 por cento), e a taxa de participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida, que em 2009 era de 6,5 por cento e em 2010 caiu para 5,7 por cento, contrariando a subida que vinha a registar desde 2005, quando registava apenas 4,1 por cento.

Noutras áreas, em particular na saúde, continuam a ser registados progressos, o indicador relativo à esperança de vida em anos saudáveis aos 65 anos aumentou, entre 2009 e 2010 de 6,8 para 7,1 anos e no caso das mulheres de 5,5 para 5,7 anos.

1.2 Governação: Concertação e Participação no Relatório Social Nacional

O presente relatório pretende dar a conhecer o conjunto de medidas que Portugal tem implementado e pretende desenvolver em matéria de proteção social, num contexto económico e social adverso, tendo naturalmente em atenção as orientações inscritas no contexto da **Estratégia Europa 2020**, em particular as subjacentes aos objetivos ‘Aumentar o Emprego’ e ‘Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais’. Acresce ainda que as medidas apresentadas se situam no contexto dos compromissos assumidos no **Pacto para o Euro Mais**³ e da **Análise Anual sobre o Crescimento 2012**⁴ (AGS).

As medidas inscritas neste Relatório resultam em larga medida de consulta e acordo junto dos parceiros sociais. Neste âmbito, destaca-se o *Acordo Tripartido de Concertação Social* (Janeiro 2012) no qual o Governo e os Parceiros Sociais subscritores acordaram o *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego* que, em grandes linhas, visa promover o crescimento económico e criar emprego sustentável.

Procurando, por outro lado, envolver as organizações do sector de economia social, o governo português celebrou um *Protocolo de Cooperação* que pretende reforçar a lógica da parceria como nova forma de gestão social participada. Vem também possibilitar uma maior estabilidade e sustentabilidade das instituições sociais, na medida em que prevê medidas plurianuais, entre as quais possibilitar o acesso a uma Linha de Crédito especificamente criada para apoio das que possam encontrar mais dificuldades, consagra maior flexibilidade e versatilidade nas suas capacidades de resposta (com

³ Carta de 06.12.2011

⁴ COM(2011)815 final, 23.11.2011

os aumentos de capacidade em Creche e Estruturas Residenciais e do número e gama de serviços no apoio domiciliário) e abre a possibilidade de maior liberdade na gestão das suas vagas, desde que não sejam protocoladas com o Estado.

De uma forma global, o sistema de proteção social nacional tem procurado responder aos vários desafios enunciados nos três pilares que sustentam o *Relatório Social Nacional*, através de uma lógica integrada e transversal, assegurando a participação dos principais atores e pressupondo uma **articulação contínua entre diferentes estratégias e planos nacionais e organismos executores das políticas**. Por exemplo, interligando as questões de proteção social com as estratégias de emprego e de educação formação, e com outros planos que favoreçam a inclusão social de grupos específicos, como o Programa Escolhas 4ª Geração (2010-2012), o II Plano para a Integração dos Imigrantes 2011-2014, a Estratégia Nacional para a Deficiência 2011-2013 e a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas. De notar, ainda a transversalidade das políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, aqui representada pelo IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não-Discriminação 2011-2013.

2. Progressos, desafios e prioridades

2.1 Enquadramento

Portugal contou, para o ciclo 2008-2010, com a Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social (ENPSIS), enquadrada no objetivo estratégico do *Método Aberto de Coordenação*, (MAC) “*coesão social através de sistemas de proteção social e políticas de inclusão social adequados, acessíveis, financeiramente sustentáveis, ajustáveis e eficientes*”. Apesar de anteceder a estratégia *Europa 2020*, a ENPSIS encontrava-se já ancorada numa perspetiva integrada na qual se combinavam e reforçavam mutuamente a política económica, a política de emprego e a política social. A atual estratégia europeia vem precisamente reforçar esta abordagem integrada, advogando um crescimento simultaneamente inteligente, sustentável e inclusivo, ao qual Portugal pretende responder dando continuidade a alguns dos instrumentos e prioridades já anteriormente estabelecidos e procurando enfrentar outros desafios que entretanto se colocam.

Não obstante o esforço redistributivo da proteção social dos últimos anos, do qual resultou alguma redução das desigualdades e da pobreza e exclusão social, este permanece como um dos grandes desafios que Portugal terá de enfrentar. Este desafio avolumou-se com a crise económica e financeira, que atinge o espaço europeu desde meados de 2008, impelindo vários países – nomeadamente Portugal - a adotar planos de austeridade que visem a consolidação fiscal, aliada à promoção do crescimento económico e à redução dos impactos sociais negativos dessa mesma austeridade. Em Maio de 2011, Portugal negociou com o Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia um Plano de Assistência Económica e Financeira, comprometendo-se a implementar **importantes reformas estruturais** nos três anos seguintes por forma a consolidar as suas contas públicas e a reanimar a economia.

No respeito pelos objetivos do sistema de segurança social, entende, por isso, Portugal, que deverá dar continuidade ao esforço de melhoria da eficácia e eficiência da despesa social, sendo várias as propostas neste sentido: i) prosseguir a harmonização do acesso às prestações sociais não contributivas, possibilitando uma aplicação mais criteriosa a todos os apoios sociais concedidos; ii) racionalizar e otimizar a estrutura administrativa, que inclui: o reforço de medidas de combate à fraude e evasão contributivas e medidas de reestruturação voluntária de dívidas; iii) reestruturar as prestações do Subsídio de Desemprego, salvaguardando desempregados mais velhos, e com carreiras contributivas mais longas, e jovens; iv) continuar o reforço estrutural do Sistema de Segurança Social, bem como a sua sustentabilidade social, económica e financeira. Atualmente está, também, em curso uma reprogramação do QREN visando um maior contributo dos fundos para o reforço da sustentabilidade do sistema, através da reorientação de verba não comprometida para ações de valorização e empregabilidade de novos ativos.

A avaliação sobre os desafios encontrados na prossecução dos objetivos do MAC nos últimos anos e as prioridades estabelecidas para cada pilar encontram-se abaixo, nos pontos 3, 4 e 5.

2.2 A situação em 2012

Perante um contexto económico e social difícil, em que as medidas de austeridade se repercutem transversalmente nos vários setores da sociedade, os impactes em qualquer um dos três pilares do MAC social são expectáveis, sendo que, para 2012, e de acordo com o Memorando de Entendimento e os vários exercícios avaliativos já levados a cabo pela Troika⁵, são várias as medidas a implementar que poderão surtir impacto, de forma mais ou menos direta, nos orçamentos familiares: no setor público, destacam-se o congelamento de salários e a suspensão do subsídio de férias e de natal; a redução de custos na saúde e na educação; o congelamento de pensões, exceto as pensões mais baixas; a reforma da proteção na eventualidade de desemprego (redução do tempo de subsídio, redução do valor máximo, redução do prazo de garantia) e as alterações às medidas que exigem condição de recursos.

No que respeita ao pilar que sustenta a **redução da pobreza e da exclusão social**, a atual conjuntura impõe, por um lado, a continuidade de um conjunto de medidas e programas sociais com impacto no combate às formas de pobreza e exclusão mais severas e duradouras e, por outro lado, obriga a uma forte intervenção sobre os novos fenómenos de pobreza gerados pela crise económica e financeira, fazendo assentar essa intervenção num novo paradigma de ação social corporizado no **Programa de Emergência Social**, um plano quadrienal que teve início em Outubro de 2011. Embora seja um programa dinâmico e aberto a novas medidas e soluções, ou mesmo a soluções à medida com mecanismos de execução passíveis de ajustamento no terreno, o PES encontra-se alicerçado em três grandes objetivos estratégicos: apostar na capacitação e promoção de competências pessoais e coletivas, prevenir a duplicação de respostas sociais e envolver quem melhor conhece a realidade e está mais próximo dos cidadãos. Para o efeito, focar-se-á em

⁵ Setembro e Dezembro de 2011 e Fevereiro de 2012

medidas e soluções simples e diretas, que minorem o impacto social da crise, identificando num primeiro momento as situações de resposta social mais urgente, para depois mobilizar os recursos e instrumentos necessários, sendo para o efeito fundamental a colaboração dos vários níveis de poder (nacional, regional e local) e a participação efetiva de uma rede nacional de solidariedade nas várias fases de decisão e implementação das estratégias de ação.

As medidas e programas sociais de maior relevância neste contexto, encontram-se condensados e apresentados sob a forma de Iniciativas Emblemáticas no PNR 2012, destacando-se desde já: 1) a garantia de acesso a recursos mínimos; 2) a promoção do acesso ao mercado de trabalho dos grupos mais vulneráveis; 3) o alargamento e diversificação da oferta de respostas sociais à população idosa; 4) o desenvolvimento do mercado social de arrendamento; 5) A renovada e reforçada cooperação entre o Estado e as Organizações do Terceiro Setor.

No que concerne à **adequação e sustentabilidade do sistema de pensões**, em 2006 foi acordada com os parceiros sociais a reforma do sistema de Segurança Social, a qual tem vindo a ser concretizada progressivamente desde então, com o claro objetivo de garantir a sustentabilidade social, económica e financeira do sistema.

Mais recentemente, foi aprovado o Decreto-Lei nº 85-A/2012, de 5 de Abril, que suspende o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação, salvaguardando a situação dos desempregados de longa duração, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Por último, em relação ao pilar dos **cuidados de saúde e de longa duração acessíveis, sustentáveis e de elevada qualidade**, a evolução do Sistema de Saúde tem sido positiva. Entre 2002 e 2009 diminuíram substancialmente, na população portuguesa, os anos potenciais de vida perdidos. No entanto, a sustentabilidade financeira do sistema de saúde está, neste momento, em causa, na medida em que os seus custos têm crescido muito acima das taxas nominais de crescimento económico.

Está, por isso, a ser desenvolvida uma política de utilização mais racional e eficiente dos recursos disponíveis, não apenas pelo objetivo da sustentabilidade, mas pela absoluta necessidade de continuar a garantir o direito à proteção da saúde. Isto implica o reforço dos princípios da responsabilização pelos resultados e da transparência da gestão dos dinheiros públicos. Esta política objetiva-se no processo de mudança em curso, que integra medidas de racionalização de despesas, iniciativas de contenção de custos e de melhoria da eficiência da organização dos prestadores de cuidados de saúde e dos recursos utilizados, com o intuito de reforçar, a médio prazo, a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde.

No âmbito do sistema de saúde, confere-se grande prioridade à melhoria da qualidade da prestação de cuidados de saúde e da sua organização, assim como à melhoria do acesso efectivo dos cidadãos aos cuidados, no sentido de serem obtidos resultados convergentes com os melhores da Europa. Por outro lado, estão a desenvolver-se políticas que visam garantir a sustentabilidade económica e financeira do Serviço Nacional de Saúde, através de mecanismos de financiamento de base solidária e que visam, igualmente, fomentar um maior protagonismo dos cidadãos na utilização e gestão do sistema de saúde, através do exercício da liberdade de escolha dentro de regras pré-definidas e reguladas. Está, também, a aprofundar-se a cooperação no domínio da saúde com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa e a União Europeia.

3. Pilar 1 – Reduzir a pobreza e a exclusão social

3.1 Meta da Pobreza: indicadores e desafios

Na sequência do compromisso assumido pela Comissão Europeia e os Estados Membros de “retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social até 2020”, Portugal assumiu no Programa Nacional de Reformas (PNR) 2011, uma meta nacional de redução de **pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020**, redução essa que se previa então fasear no período em referência. Não se prevendo qualquer alteração em 2012 assinalam-se, de seguida e em detalhe, os vários constrangimentos que se lhe colocam no futuro imediato.

Tomando como referência o indicador integrado para a monitorização da meta, Portugal tem, em 2010⁶, 2.693 mil indivíduos (equivalendo a 25,3 por cento da população) em situação de pobreza e/ou exclusão. Entre 2008 e 2010 o número de indivíduos em situação de pobreza e exclusão social baixou (-64 mil), mas aumentou de 2009 para 2010 (+45 mil), a dever-se sobretudo ao aumento de pessoas em agregados de baixa intensidade de trabalho.

	Risco de pobreza e/ou exclusão social (%)				Risco de pobreza monetária (após transferências sociais)(%)				Taxa de privação material severa (%)				Pessoas a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho (0-59 anos) (%)			
	2004*	2008	2009	2010	2004*	2008	2009	2010	2004*	2008	2009	2010	2004*	2008	2009	2010
População total																
total	27,5	26,0	24,9	25,3	20,4	18,5	17,9	17,9	9,9	9,7	9,1	9,0	6,9	6,3	6,9	8,6
H	26	25,0	24,0	24,8	19,2	17,9	17,3	17,3	9,6	9,5	8,9	9,2	6,6	5,8	6,6	8,4
M	28,8	26,8	25,8	25,8	21,6	19,1	18,4	18,4	10,1	9,9	9,2	8,8	7,2	6,8	7,3	8,8
Crianças (<18 anos)																
total	30	29,5	28,7	28,7	24,6	22,8	22,9	22,4	11,7	11,8	10,5	10,8	4,4	5,8	6,2	7,9
H	28,2	31,2	28,8	31,7	22,7	25,4	23,6	24,9	11,8	11,5	11,0	12,8	4,6	5,7	6,3	8,1
M	31,8	27,8	28,7	25,4	26,6	20,0	22,2	19,8	11,5	12,2	10,0	8,7	4,1	6,0	6,1	7,8
Adultos em idade activa (18-64 anos)								(18-59 anos)								
total	24,7	24,5	23,5	24,1	17,0	16,3	15,8	15,7	8,3	8,9	8,3	8,3	7,7	6,5	7,2	8,8
H	23,6	23,3	22,9	23,4	16,0	15,4	15,2	15	8,2	9,1	8,4	8,5	7,2	5,9	6,7	8,5
M	25,7	25,6	24,1	24,8	17,9	17,1	16,3	16,4	8,3	8,8	8,1	8,2	8,2	7,1	7,6	9,2
Idosos (>64 anos)																
total	35,2	27,7	26,0	26,1	28,9	22,3	20,1	21	13,9	10,1	10,6	9,6				
H	33,5	24,6	22,5	22,3	28,7	19,2	17,7	17,5	12,4	8,6	8,4	7,9				
M	36,4	29,9	28,5	28,9	29,1	24,5	21,8	23,5	14,9	11,3	12,1	10,8				

Fonte: Eurostat, EU-SILC 2004-2010

(*) quebra de série 2001-2003, sendo 2004 o primeiro ano do inquérito às condições de vida e rendimento

Quanto à taxa de pobreza, reportando-se aos rendimentos das famílias no ano imediatamente anterior, diminuiu de 18,5 por cento (2008) para 17,9 por cento em (2009), e manteve-se inalterável em 2010, ao passo que na taxa de privação material severa⁷ se verificou uma redução da taxa de 9,7 por cento para 9,0 por cento, o que implica a diminuição em cerca de 71 mil pessoas desta condição de privação. Por seu turno, o número de pessoas em agregados com muito baixa intensidade de trabalho, os últimos dados mostram que, entre 2008 e 2010, mais 183 mil indivíduos entraram nesta situação - à evolução preocupante deste indicador nos últimos dois anos não será alheia a volatilidade do mercado de trabalho português. Analisando mais em detalhe estes indicadores, destacam-se as elevadas taxas de pobreza monetária e de privação severa das crianças e dos idosos, apesar do forte recuo que ambos os indicadores registam para o grupo etário com 65 e mais anos, entre 2004 e 2010

Os contornos caracterizadores das situações de pobreza em Portugal têm, também, exigido uma maior diversificação de abordagens e um redireccionamento de medidas de política para proteção de grupos mais vulneráveis: crianças, idosos, pessoas com deficiência, famílias numerosas e famílias monoparentais, trabalhadores com baixos rendimentos de trabalho, agregados desempregados. Cada um destes grupos contém em si desafios próprios que se adensam no contexto atual e que devem ser ponderados.

O programa de assistência a que Portugal se encontra vinculado, pressupõe a implementação de importantes reformas estruturais. Em consequência, impõe-se ao Estado português o grande desafio de, por um lado, conseguir providenciar níveis adequados de proteção social, em particular às franjas populacionais socialmente mais vulneráveis, e cumprir compromissos internacionais como a meta da pobreza e a meta do emprego, ao mesmo tempo que se tenta assegurar,

⁶ Ano do inquérito, sendo que os rendimentos se referem em regra ao ano imediatamente anterior. Neste caso, os rendimentos serão referentes ao ano de 2009. Fonte: EUROSTAT.

⁷ Privação material severa: indivíduos que acumulam pelo menos 4 das 9 situações de privação definidas.

por outro lado, que a despesa em proteção social e inclusão social e em medidas de apoio ao emprego se encontra alinhada com o exigente processo de consolidação fiscal.

Se, por um lado, a conjuntura económica atual se impõe como um dos fortes constrangimentos à prossecução dos objetivos de combate à pobreza e à promoção da inclusão social, a natureza das políticas selecionadas para o efeito, poderá também colocar sérios desafios do ponto de vista metodológico. Sendo que o método generalizado na medição da pobreza assenta no conceito de pobreza relativa e na definição da linha de pobreza relativa, desde já se antevê que, face aos atuais instrumentos de medida e indicadores, não será possível quantificar esses impactes, em particular se as medidas em análise se propõem intervir noutras dimensões de bem-estar que vão para além do rendimento monetário e respetivas transferências sociais diretas para as famílias.

3.2 Medidas de combate à pobreza e desigualdades, impulsionadoras da inclusão ativa

A pobreza é um fenómeno complexo e multidimensional, sendo vários os fatores que condicionam a sua redução, nomeadamente: o fenómeno da reprodução intergeracional da pobreza, decorrente das vulnerabilidades a que os agregados com crianças dependentes estão sujeitos, e aos persistentes níveis elevados de pobreza infantil; o peso dos trabalhadores pobres, com níveis de escolaridade muito baixos, associado à persistência de elevados níveis de desigualdade salarial; o número de famílias com muito baixa intensidade de trabalho, cuja fragilidade as expõe a novas situações de pobreza; a existência de grupos específicos particularmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social como as pessoas idosas, com deficiências, os imigrantes, que dispõem de menores rendimentos, de redes de apoio informal mais frágeis e que permanecem afastados do mercado de trabalho.

O combate à pobreza e à exclusão social exige, por isso, uma visão estratégica de médio e longo prazo, que no atual contexto de consolidação orçamental constitui um desafio acrescido, que condicionará nos próximos anos os níveis de transferências sociais para as famílias. Entende-se assim que a atual conjuntura impõe, por um lado, a continuidade de um conjunto de medidas e programas sociais com impacto no combate às formas de pobreza e exclusão mais severas e duradouras, e, por outro lado, exige uma intervenção inequívoca sobre os novos fenómenos de pobreza gerados pela crise económica e financeira, fazendo assentar essa intervenção num novo paradigma de ação social.

Com estes objectivos, o presente relatório propõe-se mobilizar um conjunto de medidas estruturadas nos seguintes eixos de intervenção: (i) Medidas de combate à pobreza e desigualdade, impulsionadoras da inclusão ativa; (ii) Medidas de política para grupos e situações de maior vulnerabilidade; (iii) Medidas de promoção da economia social e do empreendedorismo social.

A promoção do acesso de todos os cidadãos a um conjunto de direitos sociais, designadamente, a um rendimento mínimo, ao mercado de trabalho, à proteção social, à educação e formação, à habitação, a cuidados de saúde, a serviços e equipamentos sociais, constitui um desafio estratégico a que o governo português tem vindo a dar resposta, de forma progressiva, coerente e articulada, através da adoção de uma *estratégica* consubstanciada na articulação de políticas que conjugam três pilares da inclusão ativa: (1) Favorecer a melhoria do rendimento, (2) Apoiar a integração socioprofissional, (3) Proporcionar mais e melhor acesso a serviços. O governo português considera fundamental correlacionar estes três pilares numa lógica integrada e transversal defendendo o princípio de que todos devem ter acesso aos direitos fundamentais, assente na promoção de uma inclusão activa que promova o *empowerment* e o emprego de qualidade, garantindo ao mesmo tempo mínimos sociais dignos para aqueles que estão mais distantes do mercado de trabalho.

(i) **Medidas que favorecem a melhoria do rendimento**, através da garantia de recursos mínimos e a satisfação de necessidades básicas e que tenham impacto na redução da severidade e intensidade da pobreza monetária e da privação material das famílias.

Enquanto factor poderoso de coesão social e de redução da pobreza, pela via das transferências sociais, o governo continuará a apostar na diferenciação positiva das prestações, dando mais a quem efetivamente mais precisa. São disto exemplo a majoração temporária de 10 por cento do montante do subsídio de desemprego⁸ e as medidas sujeitas a condição de recursos. Numa lógica de atuação junto dos grupos populacionais mais idosos, detêm particular relevância a

⁸ Nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de subsídio de desemprego e tenham filhos a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais (Decreto-lei 64/2012, de 15 de Março)

atualização das pensões mínimas, rurais e sociais ao nível da inflação e o Complemento Solidário para Idosos⁹. Também com este último objetivo, se destaca a não aplicação da tributação das prestações sociais, apesar de prevista no Memorando de Entendimento (MoU), bem como, a não aplicação das suspensões nos subsídios¹⁰ de férias e de Natal nas pensões abaixo dos 600 euros.

(ii) **Medidas que apoiam a integração socioprofissional**, através de políticas activas de emprego ou de formação profissional, de públicos com maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho.

As medidas de política de apoio a grupos socialmente mais vulneráveis e à sua inserção social e profissional, pressupõem uma promoção de uma cidadania mais ativa e alargada, com ações que de uma forma gradual e integrada privilegiam o desenvolvimento de respostas integradas no domínio da formação e emprego que permitam uma estreita articulação entre o conteúdo dessas ações propostas e as especificidades desses grupos, em particular os desempregados de longa duração, os beneficiários de Rendimento Social de Inserção, pessoas com deficiência e incapacidade, os ex-reclusos, imigrantes, entre outros. A integração social e profissional destes grupos socialmente mais vulneráveis confere pois especial ênfase à sua integração no mercado de trabalho e ao acesso a bens e serviços socialmente relevantes (Estímulo 2012¹¹, Programa Nacional de Microcrédito, COOPJOVEM).

Por sua vez, com o objetivo de aumentar, de uma forma sustentável, o nível de emprego em Portugal, o Governo está a desenvolver um conjunto de reformas estruturais, que contribuirão para um mercado de trabalho mais dinâmico e potenciador da criação de emprego. As políticas ativas de emprego ou de formação profissional consubstanciam-se no seguinte conjunto de medidas.

Os trabalhadores de baixos salários, geralmente muito pouco qualificados, e as suas famílias, são uma das categorias sociais mais atingidas pela pobreza em Portugal. Consciente deste problema e de que a inserção no mercado de trabalho constitui um dos factores mais inclusivos, sendo o emprego de qualidade o maior garante de uma inclusão social sustentável e plena, o governo português propõe-se implementar um conjunto de medidas que apoiem a integração socioprofissional, através de políticas ativas de emprego ou de formação profissional.

Assumido como fator determinante para a prevenção de situações de pobreza e de exclusão social, o governo continuará a apostar na educação e formação e na melhoria das qualificações da população portuguesa. Neste contexto, particular importância merecem as medidas que contribuam para prevenir e reduzir o abandono escolar¹², como o reforço de escolas em bairros problemáticos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (reforço da verba, permitindo apoiar os custos com pessoal contratado a afetar a estes projetos e para novas atividades elegíveis); Bolsas ensino superior (desbloqueamento das verbas do Programa Operacional de Potencial Humano, de forma a garantir a manutenção deste apoio para cerca de 60.000 alunos); Manuais escolares para jovens que frequentem cursos de aprendizagem, cursos profissionais, cursos de educação e formação de jovens e de especialização tecnológica (aquisição de manuais escolares – os outros cursos já recebem apoio social escolar).

No atual contexto de aumento da taxa de desemprego, o Serviço Público de Emprego assumirá um papel crucial no combate ao desemprego, nomeadamente através da colocação célere dos desempregados no mercado de trabalho. Assim, está em curso um programa alargado de relançamento deste serviço público, que visa aumentar a eficiência e eficácia deste serviço. Das medidas implementadas salientam-se: o aumento de colocações através da implementação de medidas como o “*Estímulo 2012*” que assegura apoio financeiro às empresas na contratação e formação profissional de desempregados inscritos nos Centros de Emprego há pelo menos seis meses consecutivos, no montante de 50 por cento do salário pago ao trabalhador durante seis meses, havendo lugar a majoração tratando-se de pessoas com deficiência; a reestruturação da atual rede de Centros de Emprego e de Centros de Formação Profissional; a sistematização das medidas ativas de emprego.

Das medidas de qualificação/reconversão destaca-se a medida *Vida Ativa*, que visa encaminhar os desempregados inscritos para ações de formação de curta duração de natureza transversal, com vista à aquisição de competências relevantes para o mercado de trabalho e à mobilização para processos subsequentes de qualificação ou reconversão profissional, sendo estas ações diferenciadas de acordo com o nível de escolaridade do desempregado. No acesso a esta medida são priorizados os casais nos quais os membros estão desempregados e as famílias monoparentais em que o adulto está desempregado.

⁹ Prestação extraordinária integrada no subsistema de solidariedade destinada a pensionistas com 65 e mais anos à qual estão também associados benefícios adicionais de saúde.

¹⁰ Nos subsídios compreendidos entre 600 e 1100 euros aplicar-se-ão cortes crescentes. Supressão dos subsídios referidos nas pensões e prestações acima de 1100 euros.

¹¹ Vide Iniciativa Emblemática 6 da Meta Emprego.

¹² De acordo com Orientação Integrada n.º 9 da Estratégia Europa 2020 – “melhorar o desempenho dos sistemas de ensino e de formação a todos os níveis e aumentar a participação no ensino superior” e com a meta estabelecida para Portugal “reduzir a percentagem de jovens que abandonam prematuramente a escola para 10 por cento e aumentar a percentagem de população com idade entre 30 e 34 anos para, pelo menos, 40 por cento”.

Por sua vez, para tentar inverter a preocupante tendência de aumento da taxa de desemprego jovem foi lançado o Programa Estratégico – “*Impulso Jovem*”, que inclui um conjunto de medidas que visam combater o desemprego jovem e apoiar as PME.

Numa lógica de favorecer a inclusão de grupos específicos, refira-se o reforço de medidas que contribuam para maior inclusão de grupos especialmente vulneráveis, nomeadamente, através de incentivos à empregabilidade de pessoas com deficiência (ENDEF – Estratégia Nacional para a deficiência 2010-2013 e Estímulo 2012). Destacam-se também medidas de incentivo à educação, qualificação e empreendedorismo de desempregados e beneficiários de RSI¹³.

3.3 Medidas de política para grupos e situações de maior vulnerabilidade

A multidimensionalidade da pobreza tem também expressão na existência de grupos específicos que lhe são particularmente vulneráveis. Constitui, por isso, uma preocupação central a concretização de medidas que promovam mais e melhor acesso a serviços, priorizando alguns destes grupos.

O acesso à rede de serviços e equipamentos sociais reveste-se da maior importância e assume-se como um factor determinante de inclusão, de igualdade de oportunidades e de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, contribuindo de forma inquestionável para a coesão social. Procurando facilitar o acesso da população a equipamentos e serviços de qualidade, priorizando as famílias mais vulneráveis, em particular aos principais grupos sociais desfavorecidos, como os idosos e as crianças, o governo português tem promovido o alargamento e diversificação da rede de Serviços e Equipamentos Sociais. A simplificação da legislação das creches e dos Lares¹⁴, surgem como iniciativas que concretizam os princípios enunciados.

Com este entendimento, a atuação preconizada pelo governo português, assenta, entre outras, em medidas de **reforço à intervenção junto das crianças**, destacando-se o Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI), o alargamento do número de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, promovendo-se a intervenção ao nível da prevenção primária e secundária, reforçando-se sinalização dos casos de risco, e o projeto Nascer Cidadão e reforço das medidas de responsabilidade parental.

Pretendendo, por outro lado, responder às novas situações de pobreza que afetam, em particular a **população ativa**, por via da degradação dos rendimentos médios das famílias, expondo-as a situações de exclusão, apostar-se-á num conjunto de medidas de proteção às famílias em risco social emergente, de acordo com o *Programa de Emergência Social*, salientando-se, a criação de uma rede solidária de cantinas sociais, o Mercado Social de arrendamento e medidas de acesso a serviços e equipamentos (tarifas sociais nos transportes, isenção das taxas moderadoras na saúde, tarifas sociais de energia). Face ao enquadramento atual, de compromissos assumidos externamente, que visam assegurar a consolidação e sustentabilidade das contas públicas, importou, dentro da reduzida margem de manobra de que o país dispõe, encontrar uma resposta que fosse ao encontro das situações de maior fragilidade social. O Programa de Emergência Social (PES) nasce dessa necessidade de responder, no curto prazo, às carências sociais graves que emergem diariamente do confronto de muitas famílias portuguesas com a realidade do desemprego, da precarização do emprego, do sobreendividamento, da desestruturação social e familiar, procurando assegurar a proteção dos seus direitos de cidadania num contexto reconhecidamente difícil.

As políticas de intervenção junto dos idosos passam por medidas de apoio àquele grupo populacional, em particular os que dispõem de menores rendimentos, procurando-se diversificar os serviços de apoio domiciliário, aumentando e melhorando a resposta, apostando no regresso às redes solidárias de vizinhança; responder a outras problemáticas como situações não permanentes por doença ou rutura familiar; criar novos serviços de socialização ou acompanhamento das tarefas do quotidiano, entre os quais se destaca a Teleassistência¹⁵. Os Centros de Noite e a identificação e sinalização das situações de isolamento PSP/GNR são tidos como medidas de combate ao isolamento, em particular a última que atuará através da sinalização e acompanhamento do segmento de população idosa que vive só e isolada¹⁶.

Procurando igualmente fazer face à necessidade premente de combater as graves situações de exclusão social de alguns grupos da nossa sociedade, o governo entendeu adotar **medidas de inclusão de outros grupos vulneráveis**, cuja exposição à crise lhes agrava a situação. Entre estas destacam-se a manutenção de professores destacados em IPSS, para

¹³ Empresas de Inserção, Contratos Emprego Inserção (CEI e CEI+), Microcrédito, Formação para a Inclusão, entre outras.

¹⁴ Ver Decreto-Lei n.º 99/2011, de 28 de Setembro e Portaria n.º 67/2012, de 21 de Março (esta última define as condições de organização, funcionamento e instalação das estruturas residenciais para pessoas idosas)

¹⁵ Desenvolver em conjunto com empresas nacionais tecnologias próprias de comunicações, desenvolver produtos e respostas dirigidas aos mais idosos que preferem permanecer em suas casas, garantindo-lhes as condições de segurança e conforto nessa mesma opção.

¹⁶ Protocolo entre MSSS e MAI

além de um conjunto de medidas com impacto em termos da eliminação de barreiras à mobilidade e na promoção da autonomia de cidadãos com deficiência. Entendeu também garantir a promoção da integração de outros grupos propondo medidas e iniciativas públicas que permitam assegurar a inclusão de outras comunidades e o diálogo intercultural, salvaguardando o respeito pelos seus valores e pelas suas tradições.

3.4 Medidas de promoção da Economia Social e do Empreendedorismo social, promovendo a proximidade às instituições e aos cidadãos

Portugal está empenhado num modelo de governação que envolva a participação de atores privados não-governamentais, tanto na formulação, como na implementação de políticas públicas. Tal é já atualmente possível, devido à mudança de paradigma que tem na sua génese novas formas de gestão social com partilha de responsabilidade com entidades da economia social, promotoras de uma maior proximidade às instituições e aos cidadãos.

A economia social, constitui o ponto de partida para uma *outra economia*, quer enquanto perspectiva de análise (a economia não se dissocia de relações e valores sociais), quer enquanto expressão de formas económicas que não se inscrevem nos territórios convencionais de governação económica – mercado e Estado.

Portugal, que já havia reconhecido explicitamente na sua Constituição a existência dessa economia, atribuída a um terceiro sector, denominado sector cooperativo e social (art.º 80 e 82) - constituído por cooperativas, organizações comunitárias ou em autogestão e pessoas colectivas sem carácter lucrativo com fins principais de solidariedade social, como as misericórdias, as associações mutualistas e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) – quer agora potenciá-lo no incremento da sua economia.

Hoje em dia, a economia social tem uma posição fundamental na economia nacional, com destaque para as organizações e emprego - já representa 5,4 por cento do PIB e mais de 7 por cento da taxa de emprego total, dispondo de um elevado potencial para gerar e manter empregos estáveis, principalmente pela natureza das suas atividades.

Estimulando a economia social e apostando no empreendedorismo social (com estratégias de criação de auto-emprego - através da dinamização do microcrédito- do fomento de micro-entidades, ligadas a serviços sociais) o Estado cria novas formas de resposta a necessidades sociais reais, com uma capacidade de mobilizar recursos não disponível, nem nas empresas privadas, nem nos serviços públicos.

As organizações/empresas de economia social procedem a uma integração única de atividades económicas de diversas naturezas – mercantis (auto financiamento através de vendas), monetárias (financiamentos - não sendo a este nível de secundarizar a importância das estratégias de microcrédito, na medida em que o mesmo gera desenvolvimento e, consequentemente, o rendimento disponível, com taxas de juro mais baixas do que as praticadas pelo mercado e crédito - concedido ou a nível individual, ou a nível colectivo, até 9 pessoas) e não monetárias (entendimento que está na base do Plano Nacional do Voluntariado, que vem reconhecer, dinamizar e criar incentivos ao voluntariado na área social)

O governo português entende que uma cultura de coesão social, incentivadora do reforço dos valores da solidariedade, determina a implementação de políticas públicas, intersectoriais, que contribuam e garantam a participação ainda mais ativa das pessoas.

Assim, a economia social, enquanto componente de um sistema de regulação socioeconómica, por um lado contribui para o desenvolvimento dessa participação - ao envolver diversos atores no seu processo – ao mesmo tempo que, revaloriza atividades, que não sendo propriamente lucrativas e não monetárias, asse se transformam sob um ponto de vista económico.

4. Pilar 2 – Pensões adequadas e sustentáveis

Em cumprimento das medidas constantes do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, o Governo português tem vindo a introduzir alterações à legislação de segurança social, de forma a adequá-la à realidade económica e financeira do país, concorrendo algumas das medidas, ao mesmo tempo, para a sustentabilidade do sistema, bem como para a respetiva modernização.

O Indexante dos Apoios Sociais (IAS) não sofreu qualquer atualização em 2011, ou seja, manteve-se nos €419,22 pelo terceiro ano consecutivo. De igual forma, os valores das pensões de invalidez e de velhice do regime geral de Segurança Social, as pensões por incapacidade permanente para o trabalho, as pensões por morte e por doença profissional e demais pensões, subsídios e complementos não foram objeto de atualização no referido ano de 2011. Esta orientação manteve-se com a Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012. Contudo, a preocupação com uma maior adequação dos níveis de pensões mais baixas veio resultar numa atualização extraordinária para as pensões mínimas do regime geral de segurança social, das pensões do regime especial de segurança social das atividades agrícolas (RESSAA), das pensões do regime não contributivo e de regimes equiparados ao regime não contributivo, das pensões dos regimes transitórios dos trabalhadores agrícolas e do complemento por dependência, cujas normas de atualização transitória foram estabelecidas pela Portaria n.º 320-B/2011, de 30 de dezembro.

Já em 2012, e tendo por base não só preocupações de estabilidade orçamental no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira mas visando assegurar também a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social, procedeu-se à aprovação de um normativo (**Decreto-Lei n.º 85-A/2012 de 5 de abril**) que estipula a suspensão imediata das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice.

Estas regras que constam do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, previam a antecipação da idade de acesso à pensão aos 55 anos, com pelo menos 30 anos de carreira contributiva, estando prevista a aplicação de uma penalização de 0,5 por cento por cada mês de antecipação.

De acordo com as novas regras mantém-se, no entanto, a possibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice nas situações de desemprego involuntário de longa duração.

Considera-se, ainda de referir, no corrente ano de 2012, enquanto medidas de adequação a um determinado contexto económico e social, a aprovação do **Decretos-Lei n.º 64/2012 e n.º 65/2012**, ambos de 15 de março.

O primeiro diploma, procede à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, beneficiários do regime geral de segurança social estabelecendo, entre outras, a redução de 450 para 360 dias do prazo de garantia para o subsídio de desemprego, de modo a alargar a proteção aos beneficiários com menores carreiras contributivas; a introdução de uma redução de 10 por cento, no valor do subsídio de desemprego, a aplicar após 6 meses de concessão, como forma de incentivar a procura ativa de emprego por parte dos beneficiários, bem como a redução dos períodos de concessão do subsídio de desemprego são reduzidos, passando o prazo máximo de concessão para 540 dias.

Por outro lado, o segundo diploma referido veio instituir uma medida inovadora que prevê, no âmbito do sistema previdencial, o regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores que se encontrem enquadrados no regime dos trabalhadores independentes e que prestam serviços maioritariamente a uma entidade contratante. Por razões de sustentabilidade optou-se por financiar a proteção social no desemprego destes trabalhadores através das contribuições pagas pelas empresas, decorrentes da taxa contributiva de 5 por cento devida na sua qualidade de entidades contratantes.

Estão ainda previstas alterações legislativas, nomeadamente, no regime de proteção na doença e que passam por uma diferenciação mais acentuada da taxa de substituição em função da duração do subsídio e por uma majoração de situações mais vulneráveis. De referir por último, a introdução de alterações no regime de proteção na morte, uma vez que vão ser introduzidos limites no subsídio por morte e no reembolso de despesas de funeral, que conduzirão a uma convergência com o regime dos trabalhadores da função pública, bem como na legislação que regula o Rendimento Social de Inserção (RSI), de forma a garantir a reinserção social dos beneficiários e a evitar a sua atribuição abusiva ou fraudulenta.

5. Pilar 3 – Cuidados de saúde e de longa duração acessíveis, sustentáveis e de elevada qualidade

Em concreto, a política de saúde em curso é norteada por um plano nacional de saúde que decorrerá até 2016, como pilar fundamental da reforma do sistema de saúde, orientado para a qualidade clínica, a prevenção e a promoção de estilos de vida saudáveis, visando a obtenção de ganhos de saúde da população portuguesa.

A política de saúde visa, ainda:

- a) garantir o acesso ao médico de família à generalidade dos cidadãos, enfocando as actividades preventivas e minimizando assimetrias no acesso;
- b) transferir, de forma gradual, alguns cuidados actualmente prestados em meio hospitalar para estruturas de proximidade, a nível da rede nacional de cuidados primários e da rede nacional de cuidados continuados;
- c) reorganizar a rede hospitalar, através de uma visão integrada e racional que permita maior equidade territorial e uma gestão mais eficiente dos recursos, através da concentração de serviços e de competências;
- d) desenvolver o sector da saúde pública, com especial enfoque na aplicação de sistemas de vigilância epidemiológica;
- e) maximizar a investigação clínica e a inovação em saúde;
- f) elaborar normas clínicas com base na evidência científica e em princípios de custo-efectividade, de forma a assegurar critérios de qualidade, mensuráveis e comparáveis a nível nacional e europeu;
- g) garantir estruturas e mecanismos de acreditação em saúde, com vista à certificação e ao reconhecimento público do nível de qualidade atingida pelos serviços prestadores de cuidados de saúde, fomentando uma cultura de melhoria contínua da qualidade dos cuidados e da segurança dos doentes;
- h) desenvolver as tecnologias de informação em saúde;
- i) garantir que está isento do pagamento de taxas moderadoras de acesso aos cuidados de saúde quem, realmente, necessita dessa isenção, responsabilizando os cidadãos pela utilização equilibrada dos recursos do sistema de saúde; legislação recente aumentou o número de cidadãos abrangidos por esta isenção, nomeadamente os novos desempregados, seus cônjuges e dependentes menores;
- j) avaliar oportunidades de concessão da gestão de hospitais a operadores dos sectores privado e social, sempre que se revele mais eficiente, não alterando a natureza pública dos serviços prestados;
- k) desenvolver programas de redução de custos nos hospitais, através de medidas que não afectem a qualidade dos cuidados;
- l) avaliar a oportunidade fusão, concentração ou extinção de serviços que revelem clara sobreposição de capacidades;
- m) rever o sistema de comparticipação de medicamentos;
- n) consagrar a regra de prescrição de medicamentos pela Denominação Comum Internacional;
- o) aumentar a quota de mercado de medicamentos genéricos;
- p) desmaterializar as receitas médicas;
- q) investir em sistemas de informação que permitam a optimização das fontes de dados;
- r) desenvolver um registo de saúde electrónico que ligue diferentes tipologias de unidades prestadoras de cuidados;
- s) criar uma agenda de cooperação em saúde, com a comunidade de países de língua portuguesa, nos domínios técnico e científico.

No que, em particular, se reporta aos cuidados de longa duração a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) começou em 2006 com um conjunto de serviços de Saúde e suporte Social, destinados a cuidados pós agudos com fim previsível e a situações de longa duração, encontrando-se ainda em implementação total.

O modelo de coordenação da RNCCI é descentralizado, sendo suportado por 3 níveis de coordenação e integrando profissionais de saúde e da área social: Nacional (implementação, gestão e monitorização); Regional – ECR – 5 equipas de coordenação regional que identificam necessidades regionais e implementam; Local – ECL – equipas coordenadoras locais, em relação estreita com os Cuidados Primários de Saúde.

A implementação da RNCCI de cuidados pós agudos e de longa duração foi efetuada com cooperação sinérgica entre o Ministério da Saúde e da Solidariedade e Segurança Social, com partilha de custos e financiamento misto, com suporte

do Estado e da sociedade civil (copagamentos de acordo com nível de rendimentos) assegurando assim sustentabilidade, no sentido da promoção de autonomia, assente em parcerias envolvendo o sector público, privado e terceiro sector, que inclui:

Unidades de Convalescença -UC; Unidades de Média Duração e Reabilitação- UMDR; Unidades de Longa Duração e Manutenção - ULDM; Cuidados Paliativos – Unidades de Cuidados Paliativos - UCP, Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos - ECSCP, Equipas Intra Hospitalares de suporte em Cuidados paliativos - IHSCP; e Equipas de Cuidados Continuados integrados domiciliários – ECCI.

As prioridades assentam:

- Coordenação e Integração de Cuidados, como fator de qualidade e sustentabilidade
- Melhoria contínua da Qualidade (estratégia para a Qualidade) que inclui Monitorização de melhoria de autonomia física, nas diferentes tipologias de cuidados; Prevalência e incidência de úlceras de pressão; Incidência de quedas; Prevalência de perda de peso não programado; Altas com objetivos do Plano Individual de Cuidados atingidos; Inquéritos de satisfação dos utentes; Auditorias externas; Auditorias pelas ECL em relação aos standards estabelecidos.
- Cuidados Centrados no Utente: acesso universal para os cidadãos com necessidade deste tipo de cuidados, com escolha entre prestadores e local de prestação – institucional vs cuidados domiciliários, se adequado. As referências para a RNCCI são efetuadas pelos Hospitais e Cuidados Primários de Saúde. Atualmente a cobertura é de 344 camas e 450 lugares de cuidados domiciliários por 100.000 habitantes com idade superior a 65 anos. Houve um crescimento de 18 por cento em ECCI e 21 por cento de lugares de internamento entre 2010 e 2011. No final de 2011 existiam 2 por cento dos utentes referenciados à espera de vaga.

6. Anexo Estatístico

Portugal

Overarching indicators

Key dimension	Indicators	EU / NAT	Breakdowns	2005			2006			2007			2008			2009			2010			
				Total	Males	Females	Total	Males	Females	Total	Males	Females	Total	Males	Females	Total	Males	Females	Total	Males	Females	
Risk of poverty	At-risk-of-poverty rate	EU	Total Less than 18 years From 18 to 64 years 65 years or over	19,4 23,7 15,9 27,6	18,7 23,1 15,3 27,5	20,1 24,4 16,5 27,8	18,5 20,8 16,1 26,1	17,7 21,4 14,8 25,8	19,1 20,1 16,6 26,4	18,1 21,1 15,2 25,5	17,2 21,4 14,4 23,6	18,9 20,7 16,0 26,9	18,5 22,8 16,3 22,3	17,9 25,4 15,4 19,2	19,1 20,0 17,1 24,5	17,9 22,9 15,8 20,1	17,3 23,6 15,2 17,7	18,4 22,2 16,3 21,8	17,9 22,4 15,7 21,0	17,3 24,9 15,0 17,5	18,4 19,8 16,4 23,5	
	At-risk-of-poverty threshold (PPS)	EU	Single person Two adults with two children younger than 14 years	4.942 10.378			5.157 10.830			5.349 11.233			5.702 11.974			5.644 11.853			5.838 12.261			
Intensity of poverty risk	Relative median at-risk-of-poverty gap	EU	Total Less than 18 years From 18 to 64 years 65 years or over	26,0 27,8 27,8 17,4	25,6 26,4 27,8 16,3	26,3 28,5 27,8 17,9	23,5 24,4 24,7 17,7	22,4 24,8 24,3 15,9	23,9 24,4 25,3 19,5	25,2 26,7 27,2 19,8	25,2 27,9 26,9 15,5	24,8 23,8 27,3 21,6	23,2 26,2 23,6 17,7	22,5 23,7 22,7 17,4	23,6 27,5 24,4 17,9	23,6 27,8 25,9 15,5	24,9 30,8 26,5 13,6	23,0 25,5 25,3 16,0	22,7 24,8 25,7 15,9	23,1 25,4 25,7 12,7	22,6 24,7 25,7 17,3	
			Income inequalities	EU	Total Less than 65 years 65 years or over	7,0 7,1 5,7	6,8 6,9 6,1	7,0 7,3 5,4	6,7 6,8 6,0	6,6 6,6 6,4	6,9 7,0 5,6	6,5 6,5 6,0	6,3 6,3 6,0	6,6 6,6 6,0	6,1 6,2 5,4	6,1 6,2 5,4	6,1 6,3 5,2	6,0 6,2 5,2	6,0 6,1 5,3	6,0 6,2 5,0	6,0 6,2 5,0	5,6 5,7 5,0
Health inequalities	Healthy life expectancy (years)	EU	Healthy life years in absolute value at birth		58,5	56,8		60,1	57,7		58,5	57,8		59,1	57,6		58,2	56,2		59,2	56,6	
			Healthy life years in absolute value at 65		6,5	5,2		7,0	6,0		6,8	5,4		6,7	5,5		6,8	5,5		7,1	5,7	
Educational outcome and human capital formation	Early leavers from education and training	EU		38,8	46,7	30,7	39,1	46,6	31,3	36,9	43,1	30,4	35,4	41,9	28,6	31,2	36,1	26,1	28,7	32,7	24,6	
People living in households with very low work intensity	People living in households with very low work intensity	EU	Less than 6 years	2,9	3,2	2,6	3,2	3,8	2,5	3,1	1,7	4,5	5,1	4,9	5,3	4,5	4,2	4,9	6,3	4,4	8,1	
			From 6 to 11 years	4,2	3,6	4,8	4,9	3,6	6,2	5,7	6,1	5,3	6,5	6,5	6,4	7,5	7,7	7,3	7,8	8,1	7,4	
			From 12 to 17 years	4,1	3,9	4,4	5,1	4,6	5,6	6,1	4,4	8,0	5,8	5,5	6,2	6,3	6,5	6,0	9,4	10,9	7,8	
			Less than 18 years	3,8	3,6	4,0	4,4	4,0	4,8	5,1	4,3	6,0	5,8	5,7	6,0	6,2	6,3	6,1	7,9	8,1	7,8	
			From 18 to 59 years	6,7	6,3	7,0	7,3	6,7	7,9	7,9	7,5	8,4	6,5	5,9	7,1	7,2	6,7	7,6	8,8	8,5	9,2	
Less than 60 years	5,9	5,6	6,3	6,6	6,0	7,2	7,3	6,7	7,8	6,3	5,8	6,8	6,9	6,6	7,3	8,6	8,4	8,8				
Pensions adequacy	Relative median income ratio	EU		0,77	0,77	0,76	0,79	0,82	0,78	0,80	0,86	0,77	0,83	0,89	0,77	0,85	0,92	0,81	0,82	0,88	0,78	
	Aggregate replacement ratio	EU		0,60	0,58	0,64	0,59	0,59	0,63	0,47	0,50	0,49	0,51	0,66	0,49	0,50	0,58	0,49	0,53	0,57	0,55	
Improved standards of living resulting from economic growth	At-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time (2005)	EU	Total				19,4	18,6	20,2	18,4	17,5	19,3	17,0	16,5	17,6	15,0	14,4	15,5	14,1	13,8	14,3	
			Less than 18 years				21,6	21,9	21,3	21,3	21,8	20,8	21,5	23,8	19,0	20,1	20,4	19,7	18,3	20,6	15,9	
			From 18 to 64 years				16,6	15,6	17,5	15,5	14,7	16,3	15,2	14,2	16,1	13,4	13,0	13,9	12,9	12,4	13,4	
65 years or over				27,5	27,0	27,9	26,0	24,1	27,5	19,3	16,8	21,0	15,3	13,1	16,8	13,8	10,8	16,0				
Employment of older workers	Employment rate of older workers	EU	Age: 55-64	50,5	58,1	43,7	50,1	58,2	42,8	50,9	58,6	44	50,8	58,5	43,9	49,7	57,5	42,7	49,2	55,7	43,5	
In-work poverty	In work at-risk-of-poverty rate	EU	Total	11,9	12,8	10,9	11,3	11,7	10,7	9,7	10,3	9,1	11,8	12,2	11,3	10,3	10,9	9,6	9,7	10	9,4	
Participation in labour market	Activity rate	EU	Total (15 to 64 years)	73,4	79,0	67,9	73,9	79,5	68,4	74,1	79,4	68,8	74,2	79,5	68,9	73,7	78,5	69,0	74,0	78,2	69,9	
			15 to 24 years	43,0	46,9	38,9	42,7	46,6	38,7	41,9	45,3	38,4	41,6	44,4	38,6	39,2	40,8	37,5	36,7	38,6	34,8	
			25 to 54 years	87,1	92,4	81,8	87,7	92,9	82,7	87,8	92,8	82,8	88,0	93,2	82,9	87,9	92,4	83,4	88,7	92,5	84,9	
			55 to 64 years	53,8	62,4	46,1	53,5	62,7	45,1	54,4	63,0	46,7	54,4	63,0	46,6	53,9	62,7	45,9	54,0	61,8	47,0	
Regional cohesion	Regional cohesion: dispersion of regional employment rates	EU		3,3	3,1	5,6	3,1	3,1	4,8	3,3	3,7	5,5	3,3	3,2	5,2	3,3	2,6	5,5	3,9	2,9	6,7	
Per capita health expenditure	Total health expenditure per capita	NAT		2004			2005			2006			2007			2008			2009			
				1586,72			1752,61			1756,71			1837,44			1852,14						

NAT - National Indicators

