

# DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO

O contributo de Portugal para a concretização do ODS 10



Abril de 2019

## Ficha Técnica:



**Redação:** Patrícia Magalhães Ferreira

**Imagem de Capa:** SDG10 Tachometer 2018, Eurostat

**Design Gráfico, Paginação e Impressão:** A Cor Laranja | Projetos Gráficos

**Editor:** Plataforma Portuguesa das ONGD

**Local de Edição:** Lisboa

**Data de Edição:** Abril de 2019

**Tiragem:** 200 exemplares

**Copyright** © Plataforma Portuguesa das ONGD

Esta publicação é produzida no âmbito do projeto “Europa no Mundo – Make Europe Sustainable For All” implementado em Portugal pela Plataforma Portuguesa das ONGD e pela CPADA – Confederação Portuguesa de Associações de Defesa do Ambiente.

Pode copiar, fazer download ou imprimir os conteúdos desta publicação (utilize papel certificado ou reciclado). Pode utilizar trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e website desde que mencione a fonte.

### Disclaimer

A elaboração deste relatório integra-se no projeto “Europa no Mundo - Make Europe Sustainable for All”, implementado em Portugal pela Plataforma Portuguesa das ONGD e a CPADA - Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente.

O estudo foi realizado por Patrícia Magalhães Ferreira. As opiniões veiculadas no relatório são da responsabilidade exclusiva da consultora, não exprimindo posições institucionais nem vinculando qualquer instituição.

Um agradecimento a todos os que se disponibilizaram para fornecimento de dados, informações e perspetivas sobre os temas em análise, nomeadamente na EAPN Portugal - Rede Europeia Anti Pobreza, Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres – PpDM e Camões, Instituto da Cooperação e da Língua I.P.

Porque defendemos a igualdade de género como um valor intrínseco aos Direitos Humanos onde se lê “o” deve ler-se também “a” sempre que aplicável, de forma a garantir o respeito pela igualdade de género também na escrita.

# ÍNDICE

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>5</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. ENQUADRAMENTO</b> .....	<b>11</b>
<b>2. DESIGUALDADES EM PORTUGAL</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1.</b> Grupos sociais, Desigualdades e Desenvolvimento: rendimento e género .....	<b>15</b>
<b>2.2.</b> Políticas de combate às desigualdades: boas práticas e desafios .....	<b>21</b>
<b>3. O CONTRIBUTO DE PORTUGAL PARA A DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES NO PLANO INTERNACIONAL</b> .....	<b>31</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>40</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>43</b>
<b>Anexo 1:</b> Metas e Indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 .....	<b>44</b>
<b>Anexo 2:</b> Interligações do ODS 10 com outros ODS .....	<b>45</b>
<b>Anexo 3:</b> A Estratégia Portugal + Igual .....	<b>46</b>
<b>Anexo 4:</b> Radiografias da Desigualdade em Portugal .....	<b>47</b>

# Acrónimos

<b>ACM</b>	Alto Comissariado para as Migrações
<b>ACP</b>	Países de África, Caraíbas e Pacífico
<b>APD</b>	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>CEDAW</b>	Comité para a Eliminação de Discriminação Contra as Mulheres
<b>CIG</b>	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
<b>CITE</b>	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
<b>CPD</b>	Coerência das Políticas para o Desenvolvimento
<b>CPLP</b>	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
<b>EAPN</b>	Rede Europeia Anti Pobreza
<b>ENED</b>	Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento
<b>FED</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>ICOR</b>	Inquérito às Condições de Vida e Rendimento
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IEFP</b>	Instituto do Emprego e Formação Profissional
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>MNE</b>	Ministério dos Negócios Estrangeiros
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MTSSS</b>	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>PALOP</b>	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMA</b>	Países Menos Avançados
<b>POISE</b>	Programa Operacional para a Inclusão e Emprego
<b>PpDM</b>	Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres
<b>QFP</b>	Quadro Financeiro Plurianual (União Europeia)
<b>RNB</b>	Rendimento Nacional Bruto
<b>SOFID</b>	Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento
<b>UE</b>	União Europeia

# SUMÁRIO EXECUTIVO

As desigualdades de rendimento e as disparidades na distribuição da riqueza são um obstáculo sério ao desenvolvimento inclusivo e à justiça social em Portugal. A desigualdade de rendimento está estruturalmente ligada à pobreza, uma vez que os rendimentos e salários médios são baixos (1 em cada 5 pessoas ganha o salário mínimo, fixado nos 600 euros/mês em 2019) e 21,6% da população, ou 2,2 milhões, está em risco de pobreza ou exclusão social. A crise económica e o programa de ajustamento estrutural (2011-2014) tiveram efeitos perniciosos no nível de vida e afetaram particularmente os grupos mais vulneráveis, aprofundando as desigualdades, aumentando o desemprego e agravando os indicadores de pobreza. Nos últimos anos, verifica-se uma tendência positiva na generalidade dos indicadores económicos e sociais, embora alguns ainda não tenham recuperado para níveis anteriores à crise. Embora haja uma trajetória de convergência e uma evolução positiva nos indicadores de desigualdade desde 2015, o coeficiente de Gini e os rácios S80/S20 e S90/S10 estão ainda acima das médias da UE-28.

O desempenho de Portugal destaca-se na descida da taxa de abandono escolar precoce (em 7 anos, caiu 7 pontos percentuais) e na diminuição do desemprego (com uma taxa atualmente abaixo de 7%, em comparação com o pico de 16,2%, em 2013). A escolaridade é um fator preponderante da desigualdade em Portugal, uma vez que é determinante no acesso ao emprego, nos salários e rendimentos auferidos. A melhoria dos níveis de escolaridade e da taxa de emprego – nos últimos anos acima do crescimento do PIB – contrasta, porém, com o aumento da precariedade do trabalho e com níveis persistentemente altos de trabalho temporário e segmentação do mercado de trabalho. Os baixos salários e a disparidade salarial são determinantes para a desigualdade de rendimentos.

O aumento do limiar da pobreza (atualmente fixado em 468 euros/mês), combinado com a diminuição das taxas de pobreza, aponta para uma melhoria real dos rendimentos nos últimos anos. No entanto, o rendimento monetário equivalente disponível por adulto corresponde a apenas 58,5% da média da UE. Além disso, as tendências positivas não se refletem da mesma forma em todos os grupos sociais: as crianças, os idosos, as famílias monoparentais e os desempregados são particularmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social (p. ex. a taxa de pobreza entre os desempregados é de 45,7%). As assimetrias regionais também são relevantes, uma vez que o interior do país está cada vez mais despovoado, envelhecido e pobre. A desigualdade entre mulheres e homens é transversal às áreas política, económica e social: a pobreza, o desemprego e a precariedade laboral são mais elevados entre as mulheres; a disparidade salarial está presente em todas as idades, níveis de escolaridade e profissões; há uma segregação de género horizontal e vertical no mercado de trabalho; e as mulheres enfrentam maiores desafios na conciliação da vida pessoal e profissional, uma vez que o trabalho remunerado é partilhado de forma muito desigual. A alta participação das mulheres na força de trabalho (acima da média europeia) e as baixas taxas de emprego a tempo parcial (abaixo da média europeia) são o reflexo de baixos salários que limitam as escolhas individuais, resultando igualmente em pensões de reforma mais baixas e na feminização da pobreza nos escalões etários mais elevados. A evolução muito significativa dos níveis de escolaridade nas mulheres, nas últimas décadas, não se traduz numa presença proporcional em cargos de chefia e de tomada de decisão.

O Governo português elegeu o ODS 10 como um dos seis ODS prioritários em termos estratégicos, com um enfoque principalmente nas questões internas/nacionais. As políticas sociais e económicas nos últimos anos têm-se centrado em atenuar os efeitos do período de crise, recuperando rendimentos para as famílias, reforçando a proteção social e restaurando direitos sociais – embora permaneçam grandes desafios na resposta às causas estruturais da desigualdade de rendimentos e na interrupção dos ciclos de transmissão da pobreza.

Entre as medidas mais significativas em termos de impacto nas desigualdades estão: o aumento continuado do Salário Mínimo Nacional (a retribuição mínima mensal garantida), a reforma do imposto sobre o rendimento individual - IRS de forma a ter maior progressividade e o aumento das pensões de reforma, a atualização do valor do Indexante dos Apoios sociais em 2017 (pela primeira vez desde 2011), ou a reformulação e regras e alargamento de prestações sociais como o Abono de Família, Complemento Solidário para Idosos e o Rendimento Social de Inserção.

No entanto, os valores de referência das prestações sociais continuam a estar abaixo do limiar da pobreza, e o impacto das prestações sociais (excluindo as pensões de reforma) na pobreza é ainda baixo. Quase metade dos desempregados (47%) não recebe qualquer subsídio ou prestação de apoio, os incentivos à qualificação profissional são escassos e não está a ser feito o suficiente para apoiar os trabalhadores em situação de pobreza, que em Portugal representam um número considerável. Além disso, o impacto das medidas/políticas/legislação nas desigualdades e no combate à pobreza e exclusão social não é monitorizado ou avaliado, nem nas políticas públicas nem na implementação dos fundos estruturais da UE (do quadro comunitário financeiro plurianual), os quais constituem uma parte significativa do investimento público.

A luta contra pobreza e as desigualdades deveria ser assumida como uma causa nacional, expressa ao mais alto nível político, através da implementação de uma Estratégia Nacional para erradicação da pobreza e exclusão social, e da adoção de mecanismos critérios de avaliação do impacto (*poverty proofing*) das políticas públicas, do orçamento de Estado e da legislação sobre a pobreza. Seria igualmente importante reforçar o diálogo e a participação dos cidadãos (particularmente os grupos mais vulneráveis) e da sociedade civil enquanto parceiro efetivo na definição, implementação e monitorização de programas de reformas, planos e medidas de combate às desigualdades e à pobreza.

A igualdade de género começou a merecer uma atenção acrescida no debate público e nas políticas públicas. Exemplo disso é a Estratégia “Portugal + Igual” 2018-2030, o início de um processo piloto de orçamentos com impacto de género a partir do Orçamento de Estado de 2018 (abrangendo atualmente medidas de 7 ministérios), a legislação sobre igualdade salarial (2018), as leis para assegurar uma representação equilibrada de mulheres e homens nas maiores empresas (desde 2017) e no plano político/público (desde 2006, estabelecendo um mínimo de 33%, reforçado em 2019 com a atualização para um mínimo de 40% de cada sexo nas listas eleitorais e em alguns organismos públicos), a lei sobre identidade de género, a extensão da licença de parentalidade, ou o alargamento da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica. Apesar disto, algumas medidas pecam por tardias ou ficam aquém do esperado e são frequentemente reativas (em resposta a diretivas europeias ou a resoluções/recomendações internacionais). Verifica-se, igualmente, um hiato entre os compromissos e a implementação prática (como é o caso de alguns planos municipais para a igualdade), a complementaridade das ações e a coordenação entre atores poderia ser bastante melhorada, os mecanismos de responsabilização são fracos e o sancionamento em caso de incumprimento é limitado (p. ex. nos casos de desigualdade de género no trabalho).

No plano externo/global, Portugal apoia frequentemente a voz dos países mais frágeis e vulneráveis nos fóruns internacionais e multilaterais, sendo geralmente reconhecido como um parceiro útil e “*honest broker*”. Relativamente às migrações, Portugal continua a ser principalmente um país de emigração, mas as suas boas práticas na integração de migrantes e refugiados são reconhecidas, tendo subscrito o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e apoiado a inclusão das migrações nos ODS. Por outro lado, o nível da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (0,18% do RNB) é baixo, a igualdade de género não está devidamente integrada na política de cooperação e a coerência das políticas para o desenvolvimento é ainda incipiente. A previsível graduação de 3 países parceiros prioritários nos próximos anos irá colocar novos desafios à cooperação portuguesa.

Por fim, a vertente externa de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável não deve ser diluída ou secundarizada face à vertente interna/nacional, e os atores da cooperação portuguesa devem ser envolvidos na implementação de todos os ODS.

# EXECUTIVE SUMMARY

*Income inequalities and disparities in wealth distribution are a serious obstacle to inclusive development and social justice in Portugal. Income inequality is structurally linked with poverty, as the medium income and salaries are low (1 in 5 persons earn the minimum wage, in 2019 fixed at 600 euros/month) and 21.6% of the population is at risk of poverty or social exclusion (or 2.2 million). The economic crisis and the structural adjustment programme (2011-2014) had serious consequences in living standards and particularly affected the most vulnerable groups, with widening inequalities, rising unemployment and aggravated poverty indicators. In recent years, a positive trend is observed in most social and economic indicators, although some have still not recovered to pre-crisis levels. Despite the convergence trajectory and positive developments since 2015 in inequality indicators, the Gini coefficient, the S80/S20 and S90/S10 ratios are still higher than EU-28 averages.*

*In recent years, Portugal performed particularly well in lowering school drop-out rates (in 7 years, it fell 7 pp.) and decreasing unemployment (currently below 7% in comparison with 16.2%, in 2013). Education is a crucial factor for inequality in Portugal, as it is interlinked with job quality, wages and poverty. The improvement in educational levels and employment rates - in recent years above GDP growth - contrasts, however, with rising job insecurity and persistent high levels of temporary and labour market segmentation. Low wages and wage disparities are key to income inequalities.*

*The definition of a higher poverty threshold (currently at 468 euros/month) combined with lower poverty rates point to real gains in income in the last few years. However, the positive trends are not reflected in the same way in all social groups:*

*children, the elderly, single parent families and unemployed people are particularly vulnerable to poverty and social exclusion (e.g. 45,7% is the poverty rate among unemployed). Regional asymmetries are also relevant, as the interior is increasingly depopulated, aged and poorer. Inequality between men and women crosscuts economic, social and political sectors: poverty, unemployment and job insecurity are higher among women; the gender pay gap is present in all ages, levels of education and professions; there is a horizontal and vertical segregation in the labour market; and women face particular challenges in the reconciliation of working life and family life, since unpaid work is shared in a very unequal way. High participation of women in the labour force (above EU average) and low part-time employment rates (below EU average) in Portugal are the reflection of low wages that limit individual choices, and also result in lower retirement pensions and in the feminization of poverty in older ages. The significant evolution in educational levels among women in recent decades is not matched by a proportional share of women in managerial positions and decision-making bodies.*

*The Portuguese government has included SDG 10 as one of the 6 priority SDGs, mainly focusing on internal/national issues. Social and economic measures in recent years have been focused in reversing the crisis' impacts through the recovery of household income, the strengthening of social protection and restoration of social rights - although big challenges remain regarding structural causes of inequalities and the interruption of poverty transmission cycles.*



*Among the most significant measures with positive impacts on inequalities are: the continuous increase of the minimum wage since 2014, the reform of the personal income tax - IRS to ensure greater progressivity and the increase of lower retirement pensions; updating the value of the Index of Social Support in 2017 (for the first time since 2011), or the reformulation of rules and enlargement of social benefits such as the Family Allowance, the Solidarity Supplement for the Elderly and the minimum income legal scheme (“Social Integration Income”).*

*Nevertheless, the net incomes of minimum-income recipients are very low when compared with the poverty threshold, and the impact of social transfers (excluding pensions) in poverty is still low. Almost half (47%) of the unemployed don’t receive any unemployment/social benefits, incentives for professional qualification are scarce and not much is being done to address in-work poverty. Moreover, the impact of measures/legislation/policies in reducing inequalities and fighting poverty and social exclusion is not being monitored or evaluated, neither in public policies nor in the implementation of EU structural funds (from the pluriannual financial framework), which are a significant part of public investment.*

*The fight against poverty and inequalities should be placed higher in political agendas, by implementing a national strategy for poverty eradication and by adopting poverty proofing mechanisms on public policies, state budget and legislation. Moreover, efforts should be developed to strengthen the dialogue and participation of citizens (particularly vulnerable groups) and civil society as an effective partner in the definition, implementation and monitoring of reform programmes, plans and measures addressing inequalities and poverty.*

*Gender equality is featuring more prominently in public policies. Examples of this are the Strategy “Portugal + Equal” 2018-2030, the start of a pilot process of gender budgeting in the State budget 2018 (currently covering measures from 7 ministries), the law to decrease the gender pay gap (2018), legislation to ensure a balanced representation of men and women in the biggest companies (since 2017) and in the political scene (since 2006, establishing a minimum of 33%, and reinforced in 2019, with a minimum of 40% of each sex in electoral lists and some public organisms), the law on gender identity, the extension of parental leave, or the extension of the National Network for Supporting Victims of Domestic Violence. Despite all this, some of these measures*

*have taken a long time to be approved and are mainly reactive (responding to European directives or to international resolutions and recommendations). Moreover, there is frequently a gap between commitments/rhetoric and practical implementation (e.g. municipal plans for gender equality), the complementarity of actions and coordination between stakeholders could be much improved, and accountability/sanctioning mechanisms are still weak (e.g. gender equality in labour).*

*At the external/global level, Portugal generally supports the voice of most vulnerable and fragile countries in international and multilateral forums, being frequently regarded as an honest broker. Regarding migration, Portugal is mainly an emigration country, but its good practices in the integration of migrants and refugees are recognised, and it supports the Global Compact for Migration. On the other hand, ODA levels are low (0.18% of GNI), gender equality is not effectively integrated in development policy and policy coherence for development is still weak. The foreseen graduation of 3 priority partner countries in the near future will raise new challenges for Portuguese development cooperation.*

*Finally, the external dimension of implementation of 2030 Agenda should not be diluted nor sidelined vis-à-vis the internal/national dimension, and development cooperation actors should be engaged in implementing all SDGs.*



# INTRODUÇÃO

O combate às desigualdades assume-se como indispensável para um desenvolvimento mais justo, inclusivo e sustentável, sendo crucial para a aspiração de “não deixar ninguém para trás”. Isso mesmo é reconhecido pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável nos seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, particularmente através do ODS 10 - Reduzir as Desigualdades no Interior dos Países e Entre Países. O presente relatório pretende:

- Clarificar a abordagem da questão das desigualdades (verticais e horizontais) na Agenda 2030, remetendo não exclusivamente o ODS 10, mas também a inter-relação entre os ODS;
- Identificar as áreas em que, a nível nacional, se verifica um maior nível de desigualdades e quais as suas causas, abordando as principais políticas nacionais de combate às desigualdades e os seus resultados;
- Analisar o contributo de Portugal para a redução das desigualdades a nível global (através das suas políticas de cooperação para o desenvolvimento e dos projetos e programas de intervenção a nível bilateral e multilateral).

Em Portugal, os estudos existentes constataam que a desigualdade está presente em muitas dimensões da vida das pessoas, pelo que a persistência do problema não se circunscreve a um setor ou indicador. **No plano interno**, as desigualdades mais relevantes identificadas para serem abordadas pelo relatório, por comparação com a realidade dos países da União Europeia - UE, são as desigualdades verticais, com enfoque na **distribuição de rendimentos**, o risco de pobreza e indicadores de emprego e de proteção social, e, em

termos de desigualdades horizontais, **a desigualdade entre mulheres e homens**, quer no plano económico, quer social e político. Estas duas desigualdades (de rendimentos e de género) são analisadas também em interligação com outros fatores de desigualdade, como a educação e o trabalho. Para além destas, identificou-se também como relevante no contexto português a discriminação de grupos sociais (minorias/racial), que não é objeto do presente relatório dada a inexistência de dados desagregados segundo estes critérios, bem como as limitações na duração da investigação e no tamanho do relatório.

As perceções dos portugueses reforçam estas opções. Segundo o último Eurobarómetro à Opinião Pública na UE (outono de 2018), os cidadãos portugueses identificam como problemas mais importantes no país as questões ligadas à saúde e segurança social (33% dos inquiridos), ao aumento dos preços/inflação/custo de vida (32%) e ao desemprego (27%, sendo que no outono de 2016 se situava nos 58%). Já questões como a imigração, o terrorismo ou o ambiente/clima estão entre as que suscitam menor preocupação, ficando abaixo da média europeia. Também no Eurobarómetro sobre Justiça, Desigualdades e Mobilidade Intergeracional (abril de 2018), 96% dos inquiridos em Portugal consideram que existem disparidades demasiado grandes nos rendimentos auferidos - a percentagem mais alta dos Estados Membros - e 94% afirma que o governo deve tomar medidas para reduzir as diferenças nos níveis de rendimentos.

Na análise **quantitativa**, a análise centra-se maioritariamente em dados para os quais existem estatísticas disponíveis a nível europeu, permitindo assim a comparação com outros países. Sempre que relevante, é

referida não só a situação interna, mas a posição de Portugal relativamente à média da UE. Analisam-se também dados da pobreza, pois apesar da natureza multidimensional do fenómeno da pobreza a fazer extravasar em muito o âmbito da desigualdade do rendimento, os dois fenómenos estão profundamente interligados.

A análise **qualitativa** tem um enfoque (i) nas causas das desigualdades identificadas e em (ii) boas práticas, instrumentos, políticas desenvolvidas para combater essas desigualdades, identificando igualmente as principais falhas e dificuldades. A multidimensionalidade das duas desigualdades analisadas implica, necessariamente, opções sobre quais as políticas e medidas a salientar, tendo-se optado por uma análise macro e centrada em algumas políticas públicas.

**No plano externo**, a análise do **contributo de Portugal para a redução das desigualdades globais** está focada essencialmente na política de cooperação portuguesa e na análise dos indicadores do ODS 10, incluindo a ajuda pública ao desenvolvimento, o enfoque nos grupos mais pobres e vulneráveis, o apoio ao reforço da voz dos países em desenvolvimento nas instituições internacionais e a necessidade de melhorar a coerência das políticas para o desenvolvimento.

O relatório termina com recomendações ao governo e autoridades nacionais para melhoria do combate às desigualdades e para implementação do ODS 10.



# 1 ENQUADRAMENTO

As desigualdades têm impactos perniciosos no desenvolvimento ao nível económico, social, humano e até ambiental. Assegurar que o crescimento beneficia os cidadãos e, particularmente, os mais vulneráveis e desfavorecidos é um fator essencial do sucesso e sustentabilidade dos processos de desenvolvimento, para além de uma questão de justiça social. O combate às desigualdades é benéfico para as economias, para a coesão social, para o ambiente e para a estabilidade democrática, implicando políticas públicas coerentes e eficazes na promoção do Estado social, na erradicação da pobreza e na redistribuição da riqueza, na proteção dos mais vulneráveis e na eliminação de leis e práticas discriminatórias. Implica, igualmente, a consciencialização e mobilização de um conjunto diversificado de atores, incluindo a sociedade civil e os cidadãos.

Nas últimas décadas, a redução da pobreza extrema contrasta com um aumento das desigualdades, quer entre países quer, frequentemente, dentro dos países. E sabemos hoje que níveis elevados de desigualdade no rendimento reduzem o impacto do crescimento económico na eliminação da pobreza. A desigualdade de riqueza e de rendimentos tem estado ligada a uma concentração crescente da riqueza a nível global, enquanto o número de pessoas com rendimentos abaixo dos 10.000 USD/ano constitui mais de 70% da população mundial, detendo menos de 3% da riqueza mundial (Credit Suisse, 2018). Calcula-se que 82% de toda a riqueza gerada em 2017 tenha ido, exatamente, para o 1% mais rico da população mundial, revelando uma **tendência de reforço da concentração da riqueza e alertando para um paradigma económico que não beneficia a maioria nem gera desenvolvimento**. Segundo a Oxfam, no final da última década, mais 700 milhões de pessoas pode-

“**O combate às desigualdades é benéfico para as economias, para a coesão social, para o ambiente e para a estabilidade democrática, implicando políticas públicas coerentes e eficazes.**”

riam ter saído de uma situação de pobreza extrema, se tivessem existido políticas concertadas de redução das desigualdades, e não apenas de redução da pobreza (Oxfam, 2018).

Embora as disparidades de rendimento sejam particularmente elevadas nos países e regiões mais pobres do mundo - América Latina, Ásia Pacífico e África -, **a persistência de desigualdades verticais (de rendimento) e horizontais (entre grupos sociais) é um problema transversal** à maioria dos países, incluindo na Europa, e particularmente para os países do Leste e Sul europeus. A crise financeira e económica de 2008-9 contribuiu para o agravamento das desigualdades, com respostas centradas em medidas de austeridade, desinvestimento social e cortes orçamentais que se refletiram de forma desproporcionada nos mais pobres e vulneráveis. Por outro lado, a continuação de um modelo económico insustentável, obcecado com o crescimento económico e a produção/consumo em massa, continua a ter impactos na destruição do ambiente e no aumento das desigualdades.

“**Por ser um ODS demasiado abrangente e multidimensional, o ODS 10 pode ser alvo de uma discrepância entre o compromisso político e as condições de implementação.**”

Na verdade, o contexto atual parece não favorecer o combate às desigualdades, com **tendências preocupantes que incluem**: a fragilidade económica de muitos países que afeta o investimento público em serviços sociais e proteção social; as discriminações e violações de direitos humanos, incluindo dos direitos dos migrantes ou a persistência de práticas discriminatórias e violência sobre as mulheres; e a pressão crescente sobre os direitos humanos e as liberdades fundamentais no mundo, nomeadamente a diminuição do espaço de atuação da sociedade civil em muitos países, bem como o crescimento de políticas protecionistas e nacionalistas em detrimento de um maior multilateralismo. Além disso, nos últimos anos, muitos países apresentaram lacunas consideráveis entre os compromissos políticos e a respetiva implementação, em especial nos campos da justiça económica, dos direitos humanos, da proteção social, da igualdade de género e da proteção ambiental. Neste sentido, **o combate às desigualdades é uma questão de direitos humanos**, dado a interligação destas com vários direitos políticos, económicos, sociais e culturais.

**Sem uma redução das desigualdades, não será possível uma verdadeira transformação nem realizar a visão ambiciosa da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, no sentido de um mundo mais justo, inclusivo e sustentável.

Enquadrando os esforços de desenvolvimento de todos os países até 2030, a Agenda representa um plano integrado de 17 objetivos e 169 metas, muitas das quais interligadas e interdependentes. O **ODS 10 - Reduzir as Desigualdades no interior dos Países e entre Países** reflete o reconhecimento de que o crescimento não beneficiou todos de igual forma e que os altos níveis persistentes de desigualdade são um grande desafio. Este ODS interliga-se de forma direta com outros objetivos globais, nomeadamente, com uma educação de qualidade - ODS 4, dadas as

desigualdades de oportunidades de aprendizagem e de acesso à educação; com a erradicação da fome - ODS 2, dado este fenómeno estar ligado às desigualdades e questões de poder no sistema alimentar mundial; com a igualdade de género - ODS 5, tendo em conta a persistência de fatores que impedem uma participação plena, efetiva e equitativa das mulheres na vida política, económica e pública; ou com a promoção do trabalho digno - ODS 8, dada a necessidade de assegurar direitos e melhorar as condições do trabalho, a criação de emprego e as oportunidades de trabalho digno (ver interligação entre os ODS no Anexo 2).

No **plano interno/nacional**, o ODS 10 inclui metas sobre o aumento do rendimento das famílias mais desfavorecidas, a promoção da inclusão social, económica e política de todos, a adoção de políticas fiscais, salariais e de proteção social adequadas, e a eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias. No **plano internacional/global**, o objetivo centra-se na necessidade de regular as instituições e mercados financeiros, facilitar e gerir de forma adequada a mobilidade global das pessoas, reforçar a voz dos países em desenvolvimento nas instituições internacionais, bem como estimular os fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento e de investimento nos países mais pobres e com maiores necessidades (ver metas do ODS 10 no Anexo 1). Refira-se que, nos Países Menos Avançados - PMA, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento - APD continua a ser a principal fonte de recursos externos, ao contrário do que sucede nos países de rendimento médio-baixo, onde as remessas dos migrantes e o investimento direto estão bastante acima da APD no financiamento do desenvolvimento.

Por ser um ODS demasiado abrangente e multidimensional, o ODS 10 pode ser alvo de uma discrepância entre o compromisso político e as condições de implementação, já que os compromissos financeiros são baixos e não há uma instituição internacional ou entidade temática claramente identificada para liderar e impulsionar a sua realização, ao contrário de outros ODS, que têm agências e mecanismos identificados nas Nações Unidas.

Por outro lado, existindo a compreensão das desigualdades e das discriminações sociais como não naturais e como fruto de relações de poder que devem ser desconstruídas, o combate às desigualdades vai muito para além do ODS 10, o qual tem necessariamente um alcance limitado. Nesse sentido, a concretização do ODS 10 depende não apenas do progresso noutros ODS, mas também de alterações profundas e duradouras nos modelos económicos e de desenvolvimento. Tal implica a existência de políticas ativas que promovam mudanças sistémicas, para a convergência ascendente das condições de vida e

de trabalho, através de medidas que atuam à priori (como a regulação do mercado laboral, as políticas de emprego, etc.) ou à posteriori na redistribuição da riqueza (como os serviços públicos e sociais, ou as políticas fiscais progressivas e eficientes).

Por fim, ao nível técnico e prático, é igualmente de salientar a dificuldade na definição de indicadores quantitativos para algumas metas deste ODS, particularmente em metas demasiado abrangentes como “empoderar e promover a inclusão social, económica e política de todos, independentemente da idade, género, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição económica ou outra”, ou muito

vagas como ou “melhorar a regulamentação e monitorização dos mercados e instituições financeiras globais”. Um instrumento importante para a monitorização do ODS 10 poderão ser os mecanismos de reporte e análise existentes no âmbito dos Direitos Humanos, dada a centralidade das desigualdades e não-discriminação nos principais tratados internacionais de Direitos Humanos.

A tabela 1 apresenta alguns resultados mais e menos positivos na implementação de várias metas do ODS 10 a nível global, embora os resultados de muitas metas de outros ODS também sejam igualmente determinantes para a redução das desigualdades.

**Tabela 1: Resultados na implementação do ODS 10 a nível global**

Entre 2010 e 2016, em 60 dos 94 países com dados disponíveis, os rendimentos dos 40% da população mais pobre cresceram a um ritmo maior do que o da média nacional.

A comunidade internacional atribui condições mais favoráveis para os Países Menos Avançados – PMA no acesso aos mercados. Em 2016, 64,4% dos produtos exportados pelos PMA para os mercados mundiais e 64,1% dos produtos exportados por Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento foram isentos de tarifas aduaneiras, o que representa um aumento de 20% desde 2010.

A ajuda bilateral líquida aos PMA aumentou 4% em 2017, após a tendência de diminuição verificada nos últimos anos, representando 18% da APD total.



O montante da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) foi de 146.6 mil milhões de USD em 2017, representando uma média de 0,31% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) - longe dos 0,7% definidos nas Nações Unidas – e 0,11% do RNB para os PMA – abaixo dos 0,15% definidos como meta. Apenas 5 doadores cumprem esta meta (Luxemburgo, Suécia, Noruega, Reino Unido e Dinamarca).

O investimento direto externo (IDE) nos países em desenvolvimento está muito concentrado em termos geográficos, em detrimento dos países mais pobres. Está também concentrado em termos setoriais (em setores de capital intensivo e não de mão-de-obra intensiva), existindo uma grande necessidade de investimentos em setores que contribuam para o desenvolvimento sustentável.

A quota de mercado dos PMA é exígua e tem vindo a descer desde 2013. Representam apenas 0,9% das exportações de mercadorias e 0,74% das exportações de serviços.

Os países em desenvolvimento continuam a ter uma proporção de direitos de voto muito inferior à sua representatividade nas instituições financeiras internacionais, nomeadamente no FMI e Banco Mundial.

Estima-se que os custos de envio de remessas dos migrantes tenha sido, em termos médios mundiais, de 7,2% em 2017, mais do dobro da meta de 3% que consta no ODS 10.

Fonte: Relatórios da ONU sobre implementação dos ODS; dados do CAD-OCDE sobre Ajuda Pública ao Desenvolvimento e dados CNUCED sobre Investimento Direto Externo.

Na **União Europeia**, as desigualdades e a diminuição da mobilidade social colocam em risco o desenvolvimento e a coesão social. As disparidades económicas entre os países europeus têm vindo a diminuir, mas as desigualdades no interior dos países têm-se agravado na maior parte dos casos. A maioria dos países europeus apresenta resultados animadores em termos da desigualdade de rendimentos, mas tem indicadores não tão positivos no que respeita à igualdade de oportunidades, que se reflete depois, por exemplo, na inclusão social e no mercado de trabalho.



A **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** e a **Carta Social Europeia**<sup>1</sup> são instrumentos jurídicos europeus que garantem um vasto conjunto de direitos humanos do quotidiano relacionados com o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a proteção social e o bem-estar, estabelecendo princípios de não-discriminação, de igualdade entre mulheres e homens e de proteção dos grupos sociais mais vulneráveis. O **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**, proclamado em 2017, é um enquadramento recente relevante, que reconhece a necessidade fundamental de convergência crescente, de garantir os direitos sociais no mundo do trabalho e uma proteção e inclusão social eficaz<sup>2</sup>. Coloca também as desigualdades como uma questão de justiça social e de Direitos Humanos, numa perspetiva que está, em grande medida, ausente do ODS 10. No entanto, o Pilar continua a ser um quadro de princípios, em vez de obrigações vinculativas que podem garantir direitos, tendo de ser traduzido em ações específicas e iniciativas legislativas concretas, direcionadas para o combate à pobreza e à exclusão social. O pilar deverá também passar a ser o quadro de referência para avaliar o desempenho dos Estados Membros em termos sociais e de emprego e para promover reformas a nível nacional<sup>3</sup>. Já a **política de coesão da UE** – económica, social, territorial – centra-se na redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões e é a principal política de investimento da UE, devendo ser reforçada nas perspetivas financeiras de 2021-2027. Constitui um instrumento de justiça social e de localização dos ODS, com um enfoque específico na redução das desigualdades.

**Portugal** é um dos países mais desiguais da União Europeia, com uma **desigualdade estrutural e persistente** que tem impactos significativos no desenvolvimento humano. Portugal ocupa o 41º lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH das Nações Unidas, que agrega indicadores de rendimento, educação e esperança média de vida (com um valor do IDH de 0.847), mas se considerarmos esse índice ajustado à desigualdade, há uma variação negativa de -13,7%<sup>4</sup>. Esta diferença entre o IDH e o índice ajustado à desigualdade representa a **perda no desenvolvimento humano devido à desigualdade**.

O **Governo português** elegeu o **ODS 10** como um dos seis ODS prioritários em termos estratégicos, para implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ao que se juntam também, de forma interligada, os ODS 4 – Educação de Qualidade e ODS 5 – Igualdade de Género (MNE, 2017)<sup>5</sup>. O relatório nacional voluntário sobre implementação da Agenda 2030, de junho de 2017, centra-se, no que respeita ao ODS 10, quase exclusivamente nas questões internas/nacionais, estabelecendo como prioridades definidas pelo governo: “combater a pobreza e a exclusão social, ativando medidas com foco particular nos grupos mais vulneráveis; reduzir as desigualdades prosseguindo a elevação do rendimento disponível das famílias e promover o acesso de todos os cidadãos a bens e serviços públicos de primeira necessidade (...) abrangendo áreas tão diversas como a saúde, a educação, um mercado de trabalho mais justo e inclusivo a recuperação e uma repartição de rendimentos mais equilibrada, através de medidas de política salarial, de proteção social e de natureza fiscal ajustadas às mutações da realidade social e que garantam os mínimos sociais aos cidadãos mais vulneráveis”. Segundo a divisão de trabalho efetuada, a implementação do ODS 10 cabe ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS).

“O Pilar Europeu dos Direitos Sociais continua a ser um quadro de princípios, em vez de obrigações vinculativas que podem garantir direitos, tendo de ser traduzido em ações específicas e iniciativas legislativas concretas.”

1. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/charter-texts>. Portugal assinou este tratado em maio de 1996 e ratificou-o em maio de 2002.

2. O pilar define 20 princípios e direitos fundamentais, que se articulam em torno de três categorias: (i) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, (ii) condições de trabalho dignas e (iii) proteção e inclusão sociais.

3. Os Estados Membros têm competência exclusiva e em primeiro lugar na lei laboral, salário mínimo, educação, saúde e sistemas de proteção social – por isso cabe-lhes implementar os princípios do pilar e também suportar a maior parte do financiamento.

4. Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade: <http://hdr.undp.org/en/composite/IHDI> e perfil de Portugal em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/PRT>

5. Os ODS prioritários para Portugal são os ODS 4 (Educação de qualidade), 5 (Igualdade de género), 9 (Indústria, Inovação e Infraestruturas), 10 (Reduzir as Desigualdades), 13 (Ação Climática) e 14 (Proteger a Vida Marinha).

# DESIGUALDADES EM PORTUGAL

## 2.1. Grupos sociais, Desigualdades e Desenvolvimento: rendimento e género

### Os indicadores de pobreza são ainda elevados, apesar das melhorias recentes

Em Portugal, a desigualdade de rendimento está interligada com a pobreza, dado o baixo nível de rendimento médio. Atualmente, 17,3% dos residentes estão em risco de pobreza monetária<sup>6</sup> (ICOR 2018). Segundo o indicador composto utilizado a nível europeu (Europa 2020), mais de 1/5 da população portuguesa está em risco de pobreza ou exclusão social - 21,6% -, o que corresponde a cerca de 2,2 milhões de pessoas, embora seja o valor mais baixo desde 2004<sup>7</sup>.

Já a intensidade da pobreza, que mede a diferença entre o limiar de pobreza e o rendimento mediano da população em situação de pobreza, atinge 24,5%, mantendo-se superior ao registado antes do período de crise económica - sensivelmente entre 2010 e 2014<sup>8</sup> -, o que revela que os mais pobres dos pobres não conseguem ultrapassar a grande vulnerabilidade e estão a ser deixados para trás.

Importa referir que o limiar da pobreza tem vindo a aumentar progressivamente desde 2012, situando-se atualmente em 5.610 euros/ano ou 468 euros/mês, o que, combinado com a diminuição das taxas de pobreza nos últimos 4 anos, indica uma

**A pobreza e a exclusão social em Portugal estão historicamente associadas a uma grande desigualdade de rendimentos, com valores acima da média europeia.**

melhoria real dos rendimentos em termos gerais. O rendimento monetário equivalente disponível por adulto é, em média, de 10.863 euros/ano, denotando uma evolução positiva anual desde 2014, mas correspondendo a apenas 58,5% da média da UE (18.573 euros) (base de dados Pordata).

Relativamente às condições de vida, 16,6% da população encontra-se em privação material e 6% em privação material severa, sendo este o valor mais baixo desde que o indicador é medido (2004) (ICOR 2018). Isto significa, por exemplo, que mais de 4 em cada 10 pessoas vivem em famílias sem capacidade de pagar uma semana de férias por ano fora de casa, ou que quase 2 em cada 10 pessoas não têm capacidade para manter um aquecimento adequado em casa. Assim, o número de pessoas e agregados familiares que carece das condições básicas para poder ter uma vida digna é ainda elevado.

<sup>6</sup>. Taxa de risco de pobreza: proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza (em 2017, em Portugal, 5 610 euros/ano ou 468 euros/mês).

<sup>7</sup>. Este indicador utilizado a nível europeu tem em conta o número de pessoas em situação de pobreza monetária, em privação material e com baixa intensidade laboral. A Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, adotada em 2010, definiu um objetivo comum na luta contra a pobreza e a exclusão social: reduzir em 25 % o número de europeus que vivem abaixo do limiar de pobreza e tirar mais de 20 milhões de pessoas da pobreza. Nota: As comparações relativamente aos outros países europeus são feitas na base da UE a 28 países (UE-28). Portugal não se afasta muito da média europeia UE-28 em muitos dos indicadores, mas esta inclui os países do leste europeu, muitas vezes com valores aproximados aos de Portugal, pelo que as análises comparativas com a UE antes do alargamento (15 países) ou com a zona Euro (19 países) , por exemplo, revelariam disparidades maiores entre Portugal e a média europeia.

<sup>8</sup>. Portugal esteve sob o Programa de Assistência Económica e Financeira entre 2011 e 2014.



## A desigualdade de rendimentos é um fator inibidor do desenvolvimento

A pobreza e a exclusão social em Portugal estão historicamente associadas a uma grande desigualdade de rendimentos, com valores acima da média europeia, o que conduz a grandes disparidades de bem-estar e nível de vida. Recentemente, e particularmente a partir de 2014, a trajetória é positiva, com uma diminuição das desigualdades nos 3 principais indicadores - Coeficiente de Gini, rácio S80/S20 e S90/S10<sup>9</sup> -, revelando uma redução das desigualdades de rendimento para os níveis mais baixos desde início do século.

O coeficiente de Gini, que mede a concentração na distribuição do rendimento, é de 32,6%, superior à média da União Europeia que se situa pouco acima dos 30%. (ICOR 2018, Eurostat). O rácio S80/S20 é de 5,3%, o que significa que os 20% da população com maiores recursos tem um rendimento monetário 5,3 vezes maior do que os 20% com menores recursos, mas se passarmos para o rácio S90/S10 o valor é de 8,9, ou seja, os 10% mais ricos têm um rendimento quase 9 vezes superior aos 10% mais

pobres (ICOR 2018, Eurostat). Em ambos os rácios, Portugal está acima da média europeia, situando-se entre os países mais desiguais. Se tivermos em consideração que os 20% mais pobres em Portugal têm rendimentos abaixo dos 428 euros, constata-se que a pobreza em Portugal é uma realidade não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos.

Para análise da meta 10.1 do ODS 10, que diz respeito ao crescimento do rendimento dos 40% mais pobres a um ritmo maior do que a média nacional, importa também analisar os dados sobre a parcela de rendimento detida por esses 40%. Em Portugal, os 40% da população mais pobre detinham 19,9% do rendimento total em 2017, o que fica abaixo da média europeia de 21,1% e sendo o 9º país com resultado mais desfavorável no conjunto dos 28 Estados Membros (Eurostat). Na UE, este indicador tem vindo a registar um agravamento, o que significa que a recuperação económica não se tem traduzido numa redução das desigualdades.

## A crise económica teve efeitos perniciosos e agravadores das desigualdades

No período entre 2010 e 2014, marcado pela crise económica e implementação do programa de assistência externa a que Portugal teve de recorrer, houve um agravamento evidente de muitos indicadores económicos e sociais, com impactos diversos e profundos em várias dimensões das desigualdades.

Não só as desigualdades de carácter estrutural foram reforçadas com a crise, como os segmentos mais vulneráveis, menos protegidos e com menos voz foram particularmente atingidos nas suas condições e oportunidades de vida (Carmo et al, 2018; EAPN, 2015). Entre 2009 e 2014, o rendimento dos 10% mais ricos diminuiu em cerca de 13% enquanto o dos 10% mais pobres caiu 25%. E no mesmo período, com exceção da Grécia, Portugal foi o país em que a taxa de pobreza mais se agravou (Farinha Rodrigues et al, 2016). Há também um fenómeno de concentração de riqueza, com os salários dos dirigentes das maiores empresas a subirem no período de crise enquanto o salário médio dos trabalhadores dessas empresas registou uma diminuição.

**O interior do país é mais despovoado, mais envelhecido e mais pobre. A tendência nestes indicadores tem sido de agravamento ao longo das últimas décadas.**

Esta trajetória é evidente na análise de todos os indicadores de pobreza, exclusão social e desigualdades, existindo na generalidade uma evolução positiva de diminuição das taxas de risco de pobreza, intensidade de pobreza, rácios de desigualdade e outros critérios desde 2003 até 2009/10, um posterior agravamento com inversão da tendência e picos negativos em 2013/14, e depois uma recuperação gradual dos indicadores. O mesmo é válido para outros indicadores relevantes, como a taxa de emprego, que se situa atualmente abaixo dos 7%, mas entre 2009 e 2013, passou de 9,4% para 16,2%, altura

9. O coeficiente de Gini mede a concentração na distribuição do rendimento nacional. Os indicadores S80/S20 e S90/S10 medem a desigualdade entre a população com rendimentos mais elevados e mais baixos, ou seja, a disparidade entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres no caso do S80/S20 e a disparidade entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres no caso do S90/S10.

em que atingiu a percentagem mais elevada. Em alguns dos indicadores, ainda não foi possível atingir níveis pré-crise, o que atesta os impactos sérios desse período nas desigualdades, e Portugal continua a

registar valores mais negativos do que a média da UE nos indicadores de pobreza e exclusão social, embora com uma trajetória de convergência nos últimos anos.

## **Crianças e idosos são os grupos etários mais vulneráveis**

As crianças continuam a ser o grupo mais vulnerável à pobreza, embora a percentagem esteja a diminuir desde 2013 (de 25,6% nesse ano, até 18,9% em 2017). A pobreza infantil está integrada num contexto familiar, sendo as famílias monoparentais – maioritariamente constituídas por mulheres/mães – e as famílias numerosas (com 3 ou mais crianças) as que têm maior taxa de risco de pobreza (28,2% e 31,6% respetivamente).

Por outro lado, há um aumento da pobreza na população com mais de 64 anos e, em 2017, pela primeira vez, o risco de pobreza nos idosos foi superior à média nacional. Com o envelhecimento evidente e acelerado da população portuguesa, sendo Portugal o sexto país mais envelhecido do mundo, é importante ter em conta este fator para o futuro das políticas sociais e económicas, uma vez que o aumento visível da taxa de dependência – ou seja, a proporção de pessoas economicamente inativas face às ativas – coloca novos desafios em termos de organização do trabalho, de distribuição dos recursos na sociedade e de luta contra a pobreza.

A questão do envelhecimento e da pobreza nesta faixa etária conduz também a uma maior relevância de outras desigualdades, por exemplo no acesso a serviços básicos, uma vez que as condições de vida dos idosos são grandemente influenciadas quer pelo rendimento disponível (uma vez que as pensões de reforma são maioritariamente a única fonte de rendimento), quer pelo acesso a serviços e cuidados de saúde. Em Portugal, não obstante o serviço nacional de saúde ser universal e tendencialmente gratuito, persistem desigualdades no setor da saúde, nomeadamente pelo facto de os cuidados de especialidade estarem desigualmente distribuídos na população, por haver barreiras no acesso a medicamentos, tratamentos e transporte, e também pela deterioração dos serviços públicos (OPSS, 2016 e 2017). As desigualdades na saúde manifestam-se mais nos grupos de rendimentos mais baixos e nas regiões do interior (CE, 2018b).

## **As disparidades territoriais são determinantes para as desigualdades**

A área metropolitana de Lisboa é, sem surpresa, a região com um rendimento mediano mais elevado (embora, também, com maior desigualdade de rendimentos entre os mais ricos e mais pobres), enquanto as regiões autónomas – Açores e Madeira – apresentam o risco de pobreza mais elevado (31,5% e 27,4% respetivamente). Em Portugal continental, contudo, mais relevante do que a disparidade entre regiões ou entre zonas urbanas e rurais, são as desigualdades entre litoral e interior. Quase 70% da população portuguesa reside na faixa costeira 0-50kms, sendo que 45% está concentrada nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

O interior do país é mais despovoado, mais envelhecido e mais pobre. A tendência nestes indicadores tem sido de agravamento ao longo das últimas décadas: entre 1960 e 2016 a população residente no litoral aumentou 52% e a do interior diminuiu 37,5%. Na faixa litoral está concentrada 83% da riqueza produzida, 82,4% dos jovens e 89% dos alunos do ensino superior, gerando um dinamismo que contrasta com

o abandono, o desinvestimento e a maior vulnerabilidade do interior (Movimento pelo Interior, 2018). A população do interior tem assistido à insuficiência das infraestruturas e transportes, bem como à degradação dos serviços públicos, com a desigual distribuição ou o fecho de escolas públicas, estações de correios, repartições de finanças, tribunais e unidades de saúde, prejudicando a satisfação das necessidades básicas e agravando as desigualdades.

O desequilíbrio territorial é reforçado por um círculo vicioso de empobrecimento, em que se atribui o decréscimo populacional no interior à falta de emprego e de acesso a serviços públicos de qualidade, mas a existência de menos habitantes justifica extinção de mais serviços públicos e postos de trabalho, levando à perda de mais população. As desigualdades territoriais têm impactos ainda mais determinantes quando acumuladas ou interligadas com outras desigualdades, nomeadamente a desigualdade de rendimentos e a desigualdade entre mulheres e homens.

## A educação é um fator determinante de maior ou menor pobreza e desigualdade em Portugal

A escolaridade média dos portugueses tem vindo a aumentar, permitindo uma convergência gradual com os parceiros europeus, e o abandono escolar tem vindo a diminuir, registando uma das maiores reduções entre os países europeus<sup>10</sup>. Desde a década de 1980 que o sistema educativo português regista uma grande expansão, com a educação a chegar aos estratos sociais mais desfavorecidos e a ser um fator preponderante de combate à pobreza, de emprego e de mobilidade social.

No entanto, o ponto de partida era muito baixo, pelo que Portugal ainda está entre os países europeus com uma população menos escolarizada: mais de 22% da população só completou o primeiro ciclo do ensino básico e 18,7% o ensino superior (base de dados Pordata, 2018)<sup>11</sup>. Neste contexto, a sociedade portuguesa é ainda marcada pela baixa escolaridade das gerações mais velhas (particularmente nas mulheres), resultante de um processo tardio de democratização do acesso à escola, e pela fraca escolarização da população empregada. Além disso, persiste

uma desigualdade no plano dos resultados escolares que, em muitos casos, está sobreposta com as desigualdades territoriais e socioeconómicas.

Os indicadores associados à pobreza e exclusão social variam grandemente em função do nível de escolaridade: nomeadamente, a taxa de risco de pobreza monetária é 5 vezes maior na população com ensino básico comparativamente à população com ensino superior (ICOR, 2018)<sup>12</sup>. A escolaridade é um indicador determinante no acesso a emprego, nos salários e rendimentos auferidos. Verifica-se, assim, um círculo vicioso de pobreza, em que uma pessoa pobre tem baixo nível de educação por ser pobre e é pobre por ter níveis baixos de escolaridade, o que lhe determina situações profissionais menos favoráveis (EAPN, 2015). Além disso, as pessoas com menor formação têm um risco seis vezes superior de ter uma situação negativa de saúde, em comparação com as pessoas que têm o ensino secundário ou superior (OPSS, 2016).

## Há mais emprego, mas o mercado de trabalho revela um aumento da precariedade

A proporção do trabalho no PIB português, incluindo as remunerações e as transferências de proteção social<sup>13</sup>, situa-se em 44,4%, ficando abaixo da média europeia, em torno dos 47% na UE-28 (INE, 2018a). Uma proporção do trabalho no PIB mais baixa é um indicador agregado de desigualdade do rendimento, pois revela uma maior proporção de outros fatores (capital) e pode indicar uma estagnação dos salários ou diminuição do emprego, através do declínio nas contribuições sociais dos empregadores.

Desde 2014, tem vindo a registar-se um aumento da taxa de emprego, que tem crescido a um ritmo superior ao crescimento do PIB, bem como um decréscimo contínuo da taxa de desemprego, o que é francamente positivo. A taxa de desemprego, depois de registar uma subida acentuada desde 2009 e atingir o pico em 2013 - 16,2%, a 4ª mais elevada da UE, a se-

**Em Portugal, a disparidade salarial é a componente que mais contribui para a desigualdade de rendimentos. Além disso, ter emprego não é garantia de uma vida decente e digna.**

guir à Grécia, Espanha e Croácia -, tem vindo a diminuir desde então, situando-se, no final de 2018, em torno dos 7% da população ativa, abaixo da média da zona euro (EU Labour Force Survey, Eurostat).

No entanto, o aumento do emprego está ligado a uma precarização do mercado de trabalho, verifican-

<sup>10</sup>. Em 2018, a taxa de abandono escolar precoce foi de 11,8%, o valor mais baixo de sempre e a confirmação de uma trajetória descendente (em 2011, era de 23%), embora ainda acima da meta estabelecida pela União Europeia que é de 10% em 2020. As disparidades regionais são importantes: na região autónoma dos Açores, o abandono escolar atinge 28,3%.

<sup>11</sup>. A estratégia de crescimento e emprego Europa 2020 estabelece como meta o aumento da percentagem de licenciados para 40% da população, estando Portugal muito longe de a atingir.

<sup>12</sup>. 25,7% na população com escolaridade básica e 4,9% na população com ensino superior.

<sup>13</sup>. Indicador 10.4.1 da meta 10.4 do ODS 10.

do-se altos níveis de trabalho temporário e intermitente (cerca de ¼ dos trabalhadores), o que reforça a instabilidade/imprevisibilidade de rendimentos. Há uma preocupação com a qualidade do trabalho gerado e o país continua com um problema de segmentação do mercado de trabalho, que empurra em particular os mais jovens para empregos precários, apesar da melhoria das suas qualificações (OIT, 2018; CE, 2018b). Isto está também ligado ao tipo de empregos criados nos últimos anos nos setores de maior crescimento, como é o caso do turismo e restauração.

O desemprego é um fator preponderante de pobreza em Portugal, sendo os desempregados o grupo mais vulnerável, com um risco de pobreza de 45,7% e com um aumento consecutivo desde 2004 (ICOR 2018). Durante o recente período de crise económica, o desemprego e a falta de oportunidades de trabalho foi um fator preponderante para um aumento da emigração portuguesa, pela primeira vez com uma componente importante de pessoas qualificadas. Por outro lado, o desemprego jovem é muito maior em Portugal e nos outros países da Europa do Sul do

que no resto da Europa<sup>14</sup>, afetando também mais as mulheres do que os homens (ao contrário da média da UE) (Torres, 2017). O desemprego de longa duração continua a ser uma preocupação (CE, 2018b).

Por fim, o retrato do país não se alterou muito em termos de rendimento no trabalho, continuando a ter níveis salariais baixos em termos europeus, com uma forte assimetria na distribuição dos ganhos na parte superior da distribuição das remunerações e com elevados níveis de disparidade salarial (Farinha Rodrigues et al, 2016). Em Portugal, a disparidade salarial é a componente que mais contribui para a desigualdade de rendimentos. Além disso, ter emprego não é garantia de uma vida decente e digna. A pobreza entre os que têm trabalho é relevante em Portugal, o que se deve aos baixos salários praticados: em 2017, cerca de 1 em cada 5 pessoas empregadas por conta de outrem ganhava o salário mínimo nacional, sendo que a percentagem de mulheres é quase o dobro da dos homens.

## A desigualdade entre mulheres e homens estende-se pelos setores económico, social e político

As mulheres estão numa situação de maior vulnerabilidade e apresentam valores mais elevados do que os homens em todos os indicadores ligados à pobreza, exclusão social e desigualdade. No plano económico, apesar do **risco de pobreza** se ter reduzido em ambos os sexos nos últimos anos, essa diminuição foi mais expressiva nos homens do que nas mulheres, aumentando a diferença que já existia anteriormente (em 2017, 24% das mulheres estavam em risco de pobreza ou exclusão social, comparativamente a 22,5% dos homens)<sup>15</sup>. As situações de maior vulnerabilidade são aquelas em que há uma interligação entre diversas desigualdades, ou seja, em que a desigualdade de género se cruza com desigualdades territoriais, com desigualdades de base étnica ou racial, com desigualdades laborais e outras.

As mulheres têm salários sistematicamente inferiores aos homens em todos os escalões etários, estratos sociais, níveis de escolaridade e independentemente das categorias profissionais, tanto em Portugal como na Europa. A **disparidade salarial** entre homens e mulheres é, em média, de 16,3% em Portugal (Eurostat)<sup>16</sup>, aumentando ainda mais se se tiver em consi-

deração o salário médio mensal - incluindo prémios, subsídios e pagamento de trabalho suplementar - e também à medida que aumenta o nível de qualificação profissional, ultrapassando os 26% nos quadros superiores (GEP-MTSSS). Se observarmos a tendência da última década (2007-2017), a tendência geral em Portugal é de aumento da disparidade salarial, ao contrário do que se verifica na média da UE, fazendo com que o país tenha passado da 4ª posição nos paí-

“Os salários mais baixos e a maior precariedade fazem com que as mulheres tenham também pensões de reforma mais baixas, contribuindo para a feminização da pobreza nos escalões etários mais elevados.”

<sup>14</sup>. Em Portugal, o desemprego jovem (população abaixo dos 25 anos) chegou a ultrapassar os 38% em 2013, situando-se atualmente em torno dos 20% (EU Labour Force Survey). A população jovem que não está nem a trabalhar nem a estudar também tem vindo a diminuir, passando de um pico de 14,1% em 2013 para 9,3% em 2017 (idem).

<sup>15</sup>. Indicador composto do Eurostat: população em risco de pobreza ou exclusão social. Se tivermos em conta a taxa nacional de risco de pobreza monetária, esta é de 17,9% para as mulheres e 16,6% para os homens.

<sup>16</sup>. Estes são os dados Eurostat (indicador: unadjusted gender pay gap); já os dados OIT apontam para que os homens portugueses ganhem, em média, mais 22,1% do que as mulheres (OIT, 2019).

ses com menor disparidade salarial entre homens e mulheres, em 2007, para a 21ª posição no conjunto da UE-28, em 2017. Há também mais mulheres desempregadas do que homens e mais mulheres a receber o nível mínimo de remuneração, para além de a idade média de reforma ser mais elevada nas mulheres do que nos homens.

Verifica-se uma segregação de género horizontal e vertical, ou seja, as mulheres estão mais confinadas a setores profissionais com menor remuneração e prestígio social do que os homens, para além de ocuparem maioritariamente funções mais baixas na hierarquia profissional (Torres, 2017). Para além da segregação horizontal e vertical no mercado de trabalho, a desigualdade salarial entre mulheres e homens tem também como causas as questões de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, bem como as tradições e estereótipos sobre os papéis de género. As características do mercado de trabalho em Portugal reforçam as condições de desigualdade - dada a grande precariedade, o perfil maioritário de empresários de baixa escolaridade, etc. - o que também dificulta que homens e mulheres exerçam plenamente os seus direitos e reivindiquem abertamente uma mudança de práticas.

A **escolaridade** das raparigas e mulheres tem sido uma espécie de revolução silenciosa desde 1974, sem que houvesse qualquer política ativa de promoção do acesso das raparigas à escola: atualmente 26% das mulheres têm diploma superior (em 1960, não chegava a 0,5%) e as mulheres são cerca de 60% dos diplomados no país (Sagnier, 2019). No entanto, a evolução significativa das mulheres na escolaridade, superando os homens até no número de licenciados e doutorados, não se materializa depois ao nível da igualdade de remunerações ou da proporção em cargos de chefia.

A proporção de mulheres em **cargos de chefia** tem vindo a aumentar gradualmente, mas é ainda desigual - 2,1% em 2017, em comparação com 4,5% dos homens - se tivermos em conta o objetivo de atingir a igualdade de género (INE, 2018)<sup>17</sup>. Em meados de 2018, a presença de mulheres em cargos executivos dos conselhos de administração das empresas cotadas no índice da bolsa portuguesa PSI-20, correspondia apenas a 8,8% do total (inferior à média europeia de 15,9%)<sup>18</sup>.

Em termos de **representatividade política**, Portugal tem a quinta menor percentagem de mulheres no Governo da UE, mas está acima da média comunitária na representação feminina no Parlamento<sup>19</sup>. Em 2018, o Governo português integrava apenas 16,7% de mulheres, o que fica dez pontos percentuais abaixo da média comunitária de 27,7%, enquanto 35,2% dos deputados com assento na Assembleia da República são mulheres, colocando Portugal em oitavo lugar no ranking europeu e acima da média europeia de 29,3% (UE, 2018). Com efeito, 2015 foi ano em que pela primeira vez as mulheres representaram 33% dos deputados eleitos (comparativamente a 26% nas eleições de 2011), fruto da política de maior paridade que tem vindo a ser reforçada desde 2006.

Portugal distingue-se de outros países europeus por uma alta taxa de participação das mulheres no **mercado laboral** (incluindo em fase de maternidade ativa), acima da média europeia, combinada com uma baixa proporção de trabalho a tempo parcial, abaixo da média europeia (Torres, 2017)<sup>20</sup>. Esse facto explica-se, em boa parte, pelo baixo nível salarial, que não permite condições e vida dignas com um trabalho a tempo parcial. Com efeito, os dados apontam para que a maioria das mulheres portuguesas que trabalham a tempo parcial o fazem apenas porque não conseguem trabalhar a tempo inteiro. Numa fase mais avançada da vida, os salários mais baixos e a maior precariedade fazem com que as mulheres tenham também pensões de reforma mais baixas, contribuindo para a feminização da pobreza nos escalões etários mais elevados. Além disso, as mulheres são muito mais afetadas por doenças profissionais - 70% do total - e estão cada vez mais sujeitas à desregulação da sua vida laboral, com horários longos, com implicações negativas na organização da sua vida pessoal e familiar e na sua saúde.

Entre os fatores que bloqueiam a igualdade no trabalho está a prestação de cuidados à família e as responsabilidades domésticas em geral, sendo Portugal um dos países onde mais trabalhadoras têm a seu cargo dependentes, sejam eles crianças, idosos ou pessoas com incapacidade (OIT, 2019). A dificuldade de **conciliação da vida profissional, pessoal e familiar** continua a ser um elemento importante de desigualdade, uma vez que persistem assimetrias significativas entre mulheres e homens no tempo despendido em trabalho não remunerado. As mulheres têm uma responsabilidade desproporcionada

17. Indicador 5.5.2 da Meta 5.5 do ODS 5.

18. Para saber mais sobre a desigualdade entre mulheres e homens em termos de poder e tomada de decisão nas empresas, ver: [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/08/IG\\_Poder-e-tomada-de-decisao-CC%83o-nas-empresas.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/08/IG_Poder-e-tomada-de-decisao-CC%83o-nas-empresas.pdf)

19. Indicador 5.5.1 da Meta 5.5 do ODS 5.

20. A proporção de pessoas empregadas a tempo parcial em Portugal era, em 2017, de 8,6%, contrastando com uma média europeia de 18,7% (UE-28). Se considerarmos apenas os países da zona euro, essa percentagem ultrapassa os 21% (UE-19) (EU Labour Force Survey). No caso das mulheres, a diferença é ainda maior: se em Portugal as mulheres empregadas a tempo parcial são apenas cerca de 10% do total do emprego feminino, a média europeia é de 30,8% (Dados Eurostat).



na prestação de cuidados e, em média, as mulheres portuguesas têm o triplo do trabalho em tarefas domésticas e a cuidar da família (Sagnier, 2019). Nesta área, há progressos relevantes em contexto urbano e nos jovens, mas persiste um manifesto problema de cultura cívica e as mentalidades são difíceis de mudar, estimando-se que, a manter-se a tendência atual, sejam precisas entre cinco a seis gerações para que o trabalho não pago relativo a tarefas domésticas seja igualmente repartido nos casais em que ambos trabalham fora de casa (Sagnier, 2019).

A conciliação entre vida profissional e pessoal ou familiar é mesmo um dos elementos que as mulheres portuguesas mais valorizam em termos de emprego e como fator de felicidade. A sobrecarga prevalente é um dos fatores que mais contribui para a desigualdade entre mulheres e homens em Portugal, incluindo em questões como o emprego ou a participação cívica e política (Torres, 2017). É também um fator com impactos ao nível da natalidade. Portugal segue a tendência europeia de aumento da idade média das mães relativamente ao primeiro filho, mas é “campeão dos filhos únicos”, registando

uma taxa de natalidade muito baixa (passou de 3.2 filhos por mulher em 1960 para 1.37 em 2017), o que tem consequências no plano demográfico, económico e social.

A **violência sobre as mulheres**, que constitui simultaneamente causa e consequência da desigualdade entre mulheres e homens, é uma realidade preocupante em Portugal. Em 2018, 28 mulheres foram assassinadas em contexto de violência doméstica, fazendo parte das 503 mulheres vítimas de femicídio entre 2004 e 2018 (UMAR, 2019). O crime de violência doméstica é o segundo mais reportado aos órgãos de polícia criminal, a seguir ao furto. O historial da violência doméstica em Portugal indica que as forças de segurança revelam em vários casos uma atitude permissiva face aos abusos, o Ministério Público não é eficaz (em 2017, apenas deduziu acusação com base em 16% das denúncias) e o número de condenações em primeira instância é muito baixo: das 26.713 queixas apresentadas em 2017, apenas resultaram 4.465 acusações e 1.457 condenações, sendo que destas só 119 foram de prisão efetiva, ou seja, 0,44%.

## 2.2 Políticas de combate às desigualdades: boas práticas e desafios

As desigualdades em Portugal radicam, maioritariamente, em fatores estruturais, ligados a debilidades económicas e sociais. No entanto, existem também condições conjunturais que criaram desigualdades e agravaram outras já existentes, em resultado da crise económico-financeira e da necessidade de aplicação de um programa de ajustamento com repercussões negativas a vários níveis.

Durante o **período de implementação do programa de ajustamento** (2010-2014), houve uma alteração de políticas públicas em termos de impostos diretos, das transferências monetárias para as famílias e as pensões, e nos salários do setor público, com vista a reduzir a despesa do Estado. Em particular, as transferências sociais vocacionadas para apoiar as famílias em situação de maior fragilidade económica e social foram as que sofreram uma redução mais significativa, constituindo um fator de empobrecimento e de fragilização da coesão social (Farinha Rodrigues et al, 2016). O subfinanciamento dos serviços públicos subfinanciados e a maior dificuldade de acesso aos serviços sociais atingiram de forma desproporcionada os grupos com baixos rendimentos. Além disso, Portugal está entre os países onde o aumento da carga fiscal afetou especialmente os trabalhadores com rendimentos mais baixos (CE, 2019a).

Esta desvalorização das políticas públicas que tinham contribuído para a redução da pobreza e das desigualdades no passado materializou-se, concretamente neste período, no agravamento da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho, em cortes orçamentais nos setores sociais, na limitação das condições de acesso ao subsídio de desemprego (num contexto de aumento da taxa de desemprego) ou em cortes nas pensões de reforma e na diminuição de prestações sociais como o Rendimento Social

“**O conjunto destas medidas têm tido efeitos na melhoria dos indicadores de pobreza, exclusão social e desigualdades, embora com impactos ainda limitados na resposta às causas estruturais da desigualdade de rendimentos.**”

de Inserção - RSI. Relativamente a esta prestação, criada em 2002<sup>21</sup> e com um papel importante na redução da intensidade da pobreza, diminuíram tanto os valores máximos como o número de beneficiários, passando de aproximadamente 526 mil pessoas, em 2010, para pouco mais de 360 mil, em 2013. O mesmo se passou relativamente ao Complemento Solidário para Idosos - CSI, criado em 2005, ou em relação ao Abono de família, em que o número de beneficiários diminuiu 30% logo entre 2010 e 2011, mantendo-se nesse nível até 2014. Para agravar esta situação, as organizações do terceiro setor, que em Portugal têm um papel muito relevante na luta contra a pobreza, na inclusão social e no desenvolvimento local, viram diminuída a sua capacidade de atuação, decorrente da diminuição dos recursos financeiros disponíveis, numa altura de aumento das necessidades sociais.

Os baixos salários e a desigualdade na distribuição de riqueza são elementos estruturantes do fenómeno de pobreza e/ou exclusão social e da sua reprodução em Portugal. Nesse contexto, as principais medidas a nível macro e das políticas públicas **têm-se centrado, nos últimos anos, em atenuar os efeitos do período de crise, recuperar rendimentos para as famílias e repor direitos.**

Assim, desde 2015, verifica-se a recuperação de uma trajetória de aumento continuado do Salário Mínimo Nacional (a retribuição mínima mensal garantida)<sup>22</sup>, a reforma do imposto sobre o rendimento individual - IRS de forma a ter maior progressividade e o aumento das pensões de reforma, a atualização do valor do Indexante dos Apoios sociais em 2017 (pela primeira vez desde 2011), ou a reformulação e regras e alargamento de prestações sociais como o Abono de Família<sup>23</sup>, Complemento Solidário para Idosos e o Rendimento Social de Inserção, entre outras, de forma a reforçar o Estado social. Verifica-se também um esforço de racionalização dos instrumentos disponíveis na assistência social, como é o caso da criação da Prestação Social para a Inclusão (outubro de 2017) destinada às pessoas com incapacidade igual ou superior a 60%, com insuficiência de recursos económicos, vindo agregar várias prestações sociais dispersas.

O aumento do salário mínimo é exemplo de uma medida redistributiva com impacto direto no aumento do poder de compra dos escalões de rendimento mais baixos, contribuindo para reduzir desigualdades (OIT, 2018), para além de ter maior efeito na redução da pobreza feminina. No mercado de trabalho, destacam-se ainda medidas para melhorar a igualdade de oportunidades, como a manutenção de parte do subsídio de desemprego para desempregados que encontram emprego com níveis salariais baixos, ou a criação da possibilidade de reformados continuarem a trabalhar se assim o entenderem. Na diminuição da precariedade, com valores muito elevados em Portugal, foi criado um conjunto de incentivos à contratação permanente, incluindo, por exemplo, incentivos às empresas que contratem jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, uma maior limitação temporal dos contratos a prazo, ou o programa de regularização extraordinária de precários na Administração Pública (CE, 2019a). No orçamento de Estado de 2019, foi ainda inscrita a redução dos preços dos títulos de transporte em todas as comunidades intermunicipais, pretendendo-se ter um impacto direto na redução dos custos de mobilidade, nomeadamente das populações em zonas suburbanas das grandes cidades, que sofrem o efeito cumulativo de múltiplas desigualdades.

No geral, o conjunto destas medidas têm tido efeitos na melhoria dos indicadores de pobreza, exclusão social e desigualdades, embora com impactos ainda limitados na resposta às causas estruturais da desigualdade de rendimentos, bem como na interrupção dos ciclos de transmissão da pobreza. Um dos desafios está em conseguir equilibrar a necessidade de consolidação orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas, por um lado, e a necessidade de uma redistribuição do rendimento justa, de aposta em políticas sociais alargadas e de não comprometer o investimento público<sup>24</sup>, por outro.

21. O RSI é sucessor de outro instrumento semelhante criado em 1996, o Rendimento Mínimo Garantido. É um esquema de rendimento mínimo destinado a pessoas e famílias em situação de grave carência económica, combinando uma prestação monetária com um contrato para a integração a nível social, profissional e comunitário.

22. O salário mínimo nacional tem vindo a aumentar progressivamente a partir de 2014, após um período de estagnação, passando de 485 euros mensais nesse ano para 600 euros em 2019, acordados em concertação social.

23. Atualização dos montantes do abono de família e majoração para as famílias monoparentais.

24. Em 2017, o investimento público atingiu níveis historicamente baixos, representando apenas 1,8% do PIB.



## EM FOCO: Boas Práticas

### CLICK – Ativar Competências de Empregabilidade

**Atualmente na sua 5ª edição**, o projeto CLICK é desenvolvido através de um protocolo existente entre a EAPN Portugal e o IEFP, trabalhando as áreas da empregabilidade de públicos vulneráveis e da responsabilidade social das empresas. É uma iniciativa de estabelecimento de pontes entre a procura e oferta de emprego, através de uma intervenção técnica e contacto permanente, quer com as empresas e potenciais agentes empregadores, quer com públicos desempregados especialmente vulneráveis. O trabalho consiste em construir e aprofundar a ligação entre o mercado de trabalho e o potencial colaborador, num processo de adaptação de ambas as partes. Isto inclui a sensibilização do setor empresarial para o contexto específico dos grupos vulneráveis, o combate a estereótipos e co-construção de conhecimento com vários intervenientes, a requalificação e competências para a busca ativa de emprego e o desenvolvimento de processos de mentoria profissional, pretendendo romper ciclos de pobreza.

[www.click.eapn.pt](http://www.click.eapn.pt)

### Programa Escolhas

Este programa governamental foi criado em 2001 e é dinamizado pelo Alto-Comissariado para as Migrações - ACM. Tem como objetivo a redução das desigualdades e inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis. Ao longo do tempo, o programa alargou-se, tendo começado por estar focado na prevenção da criminalidade e inserção de jovens dos bairros mais problemáticos dos Distritos de Lisboa, Porto e Setúbal e estendendo-se atualmente a 17 distritos. A 7ª geração do programa centra-se em 3 áreas: educação e formação, empregabilidade e cidadania e participação política, incluindo 103 projetos aprovados para 2019-20. O programa tem sido distinguido como boa prática no âmbito da inclusão social e do empreendedorismo responsável e inclusivo.

[www.programaescolhas.pt](http://www.programaescolhas.pt)

Nos últimos anos, houve ganhos no reconhecimento social e político da importância da **igualdade de género** e esta começou a estar mais presente no debate público e ao mais alto nível político, merecendo uma atenção acrescida por parte das políticas públicas. Em termos institucionais, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), dependente diretamente do Conselho de Ministros, é o organismo responsável pela implementação, monitorização e avaliação das políticas a favor da igualdade de género. Já a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) é o mecanismo nacional que prossegue a igualdade e não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional.

Entre as medidas recentemente adotadas nesta área, destacam-se:

- **Ao nível estratégico.** A Estratégia “Portugal + Igual” 2018-2030<sup>25</sup> alinha-se com o prazo temporal da Agenda 2030 e interliga-se com os ODS, representando um compromisso de Estado para além da legislatura. É implementada através de 3 planos no período 2018-2022: o Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens, o Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica, e o Plano de Ação para o Combate à Discriminação em razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género, e Características Sexuais (ver objetivos e medidas no Anexo 3). A Estratégia está a ser refletida também a nível setorial, com a aprovação de planos de ação nas áreas da Defesa, do Ambiente e da Juventude, a definição de formações obrigatórias para a igualdade, a existência de pontos focais nos vários ministérios, ou a adoção de linguagem inclusiva e não discriminatória nas instituições públicas. A estratégia impulsionou a assinatura de novos protocolos de cooperação entre a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género - CIG e os municípios, que vêm reforçar o compromisso municipal para com uma estratégia integrada de políticas locais de igualdade de género, cidadania e não discriminação. Nos últimos anos têm, igualmente, vindo a ser aprovados vários planos municipais para a igualdade de género.

<sup>25</sup> Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (“Portugal + Igual”), aprovada a 8 de março de 2018, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018. Em termos estratégicos, existiram anteriormente 5 Planos Nacionais para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-discriminação, o último dos quais em vigor entre 2014 e 2017.

- **Orçamento sensível ao género (Gender budgeting)**<sup>26</sup>. A Lei do Orçamento de Estado para 2018 (Art.º 17º) e 2019 (Art.º 15º) especifica o compromisso político de implementação de orçamentos com impacto de género. O processo está a ser levado a cabo pela Secretaria de Estado para a Cidadania e Igualdade e a Secretaria de Estado do Orçamento, com a participação da CIG e da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres – PpDM na implementação técnica (desenvolvimento metodológico, partilha de boas práticas, formação). Atualmente, envolve a avaliação de medidas de 7 ministérios: justiça, administração interna, saúde, trabalho, solidariedade e segurança social, educação, agricultura e ambiente. No futuro, a análise da orçamentação sensível ao género permitiria, por exemplo, obter melhores informações sobre o impacto redistributivo do investimento público nos homens e nas mulheres e formular políticas mais promotoras da igualdade.
- **Igualdade Salarial.** No combate às disparidades setoriais e à segregação ocupacional, o contrato coletivo de trabalho assinado em 2017 no setor do calçado, que passou a garantir a igualdade salarial entre mulheres e homens neste setor, foi inspiração para a formulação de uma lei específica sobre a discriminação remuneratória, em 2018<sup>27</sup>. Com esta lei, passa a ser obrigatório as empresas terem uma política salarial transparente e sistemas de classificação e avaliação de funções assentes em critérios objetivos (e não enviesados em função do género), bem como planos para resolver as diferenças remuneratórias que sejam identificadas. No entanto, é necessário salientar que a legislação laboral portuguesa já tem inscrito o princípio de trabalho igual para salário igual, pelo que esta lei específica fica aquém do princípio estabelecido – nomeadamente pelos longos períodos que as empresas têm para corrigir desigualdades, ou pelo facto de só se aplicar a empresas de maior dimensão, excluindo a maior parte do tecido empresarial português.
- **Paridade e representação equilibrada.** No acesso a cargos de decisão, e especificamente na representação política, optou-se pela implementação de ações específicas de carácter transitório, que corrijam as desvantagens estruturais dos grupos discriminados. O sistema começou a ser implementado em 2006, com a primeira “Lei da Paridade”, que estabelecia um limiar mínimo de 33% de cada sexo nas listas eleitorais, sendo que a nova lei aprovada em fevereiro de 2019 define uma representação mínima de 40% de cada sexo nos titulares de cargos políticos<sup>28</sup>. Esse limiar de paridade aplica-se para todas as eleições com listas plurinominais, com exceção das regionais (regiões autónomas) e prevê como sanção a exclusão das listas candidatas. Em 2017, a lei sobre representação equilibrada nas empresas (empresas cotadas em bolsa e empresas públicas, nacionais e locais)<sup>29</sup> veio definir um limiar de 33,3% na proporção de pessoas de cada sexo designadas para cada órgão de administração e de fiscalização, bem como a obrigatoriedade de elaboração de planos para a igualdade. Este limiar passa a ser aplicável, a partir de 2020, a outros órgãos públicos como os órgãos de gestão do ensino superior público ou entidades públicas de base associativa.
- **Conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar.** Tem havido um processo de alargamento da licença de parentalidade, com a existência de um período obrigatório a ser gozado pelo pai – atualmente 20 dias úteis – e outro período que pode ser alternado com a mãe, sendo o objetivo que esta venha a ser paritária no futuro (refira-se que a maioria dos Estados Membros da UE não tem licença de parentalidade). Em dezembro de 2018, foi anunciado o programa “3 em Linha”, com duração de 3 anos, envolvendo o governo, empresas e entidades da administração pública central e local na implementação de medidas para melhorar a conciliação. No entanto, poucos progressos têm sido conseguidos na implementação de boas práticas em meio laboral no que respeita a flexibilização de horário e de formas de trabalho, bem como de criação de serviços de apoio e cuidados às crianças.

26. Sobre este assunto, ver PpDM (2018a) e o artigo de Ana Isabel de Sá “A promoção da igualdade de género através do Orçamento do Estado funciona?”, Observador, 21 de fevereiro de 2019.

27. Lei 60/2018, de 21 de agosto, sobre a promoção da igualdade remuneratória entre mulheres e homens por trabalho igual ou de igual valor, que entrou em vigor em janeiro de 2019.

28. O limiar de paridade de 40% é o conceito internacionalmente acordado no Conselho da Europa na Recomendação REC(2003)3 do Comité de Ministros sobre a participação equilibrada de mulheres e homens na decisão política e pública. No entanto, o entendimento geral é, cada vez mais, de que a paridade pode ser entendida como significando uma representação igual, ou seja, de 50-50. Isso mesmo é salientado na recomendação do Comité CEDAW das Nações Unidas de 20 de novembro de 2015 ao Estado Português, onde se afirma que “o Comité urge o Estado Parte a aumentar a representação das mulheres na vida política através da alteração da sua Lei da Paridade, por forma a alcançar 50% de representação de ambos os sexos em todas as assembleias legislativas aos níveis europeu, nacional e local. O mesmo deverá ser posto em prática nas Regiões Autónomas”.

29. Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.

- **Violência sobre as mulheres.** Particularmente na violência doméstica, destaca-se o alargamento da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica<sup>30</sup>, com 133 estruturas de atendimento e equipas multidisciplinares, 39 casas de abrigo para acolhimento de vítimas e 26 acolhimentos de emergência. Também a formação de profissionais em diversas áreas sobre esta matéria – justiça, forças de segurança, segurança social, saúde – tem registado progressos. No entanto, as disparidades territoriais são ainda relevantes quando falamos do apoio às vítimas de violência.
- **Identidade de género.** A lei da identidade de género, de 2018<sup>31</sup>, estabelece o direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa. A lei assume a proteção e promoção dos direitos fundamentais, define direitos ao nível do registo civil, saúde e educação, e tem disposições sobre a proteção, a proibição da discriminação e o direito à autodeterminação.
- **Financiamento a ações da sociedade civil.** A abertura de linhas de financiamento para atividades de promoção da igualdade de género implementadas pela sociedade civil incluiu, por exemplo, uma linha sobre a mutilação genital feminina e um programa para projetos diversificados no âmbito do mecanismo financeiro EEA Grants (2014-2021) sobre “Work Life Balance and Gender Equality”, que envolve cinco concursos em três eixos: monitorização de políticas públicas de igualdade no mercado de trabalho, integração da igualdade de género no ensino superior, e melhorar os dados estatísticos nesta área. Isto para além dos fundos disponibilizados nesta área através dos chamados fundos estruturais comunitários, como o Programa Operacional para a Inclusão Social e Emprego - POISE.

“**A lei assume a proteção e promoção dos direitos fundamentais, define direitos ao nível do registo civil, saúde e educação**”

30. Criada pela Lei N.º 112/2009.

31. Lei n.º 38/2018, de 17 de agosto.



## Analizando as políticas e medidas com impacto na redução das desigualdades, identificam-se algumas das principais dificuldades e obstáculos:

### As transferências sociais ficam aquém do necessário para reduzir as desigualdades

No geral, Portugal é um dos países mais eficazes a reduzir as desigualdades de rendimento por via das políticas orçamentais, ou seja, em que o impacto redistributivo do conjunto dos impostos e transferências sociais é maior. No entanto, o impacto das prestações sociais na pobreza é muito significativo no que respeita às pensões de reforma, que constitui a grande fatia das transferências sociais<sup>32</sup>, mas pouco relevante quando se analisam outras prestações sociais. Assim, o conjunto de todas as transferências sociais contribuíram, em 2017, para uma diminuição da taxa de risco de pobreza em 26,4 pontos percentuais, mas se excluirmos as pensões, o impacto das outras transferências sociais na redução da pobreza é de apenas 5,4%, o que é preocupante tendo em conta a elevada incidência da pobreza. A Comissão Europeia considera mesmo que Portugal, juntamente com a Bulgária, a Grécia, a Itália, a Letónia e a Roménia enfrentam uma situação crítica quando se trata da capacidade de reduzir o risco de pobreza através destas prestações (CE, 2018b).

Os valores de referência das prestações sociais continuam a estar abaixo do limiar da pobreza (468 euros/mês). É o caso do valor médio das pensões de invalidez e sobrevivência, o que suscita preocupação sobre o cumprimento do seu propósito. Já o valor máximo do RSI por pessoa foi atualizado, em 2019, para 189,66 euros<sup>33</sup>. Facilmente se conclui que o RSI, tendo como beneficiários os mais pobres entre os pobres, pode reduzir o impacto da pobreza extrema na vida das pessoas em situação mais grave e impedir as carências mais agudas, mas não permite romper com o ciclo de reprodução da pobreza. Também o Complemento Solidário para Idosos, que constitui um apoio em dinheiro pago mensalmente aos idosos com mais de 65 anos e com baixos recursos, abrangendo atualmente cerca de 166 mil pessoas (GEP-MTSSS), não permite, na maioria dos casos, chegar a um valor mensal da pensão que ultrapasse o limiar da pobreza. Isto é particularmente preocupante se tivermos em conta o aumento da pobreza entre os idosos e o agravamento também da tendência de envelhecimento da população, que gerará maiores desigualdades.

Já em relação ao subsídio de desemprego, em janeiro de 2019, calculava-se que quase metade dos desempregados (47%) não recebiam qualquer subsídio ou prestação de apoio, sendo que o valor médio recebido pelos beneficiários (186.758 pessoas) é de 486 euros, o que está pouco acima do limiar de pobreza (GEP-MTSSS). Os incentivos à qualificação profissional são escassos, o que preocupante num país onde o número de pessoas com baixo níveis de qualificação é muito maior do que os empregos disponíveis nesse nível (CE, 2019a). Em Portugal, a proporção de empresas que recebeu algum tipo de cofinanciamento público para atividades de formação não chega a 1%, sendo apenas comparável a países como a Roménia, Bulgária e Eslováquia.

Por último, é necessário salientar que os apoios sociais se destinam, maioritariamente, a quem não tem trabalho, sendo ainda incipiente o apoio aos trabalhadores em situação de pobreza, que em Portugal representam um número considerável. Apesar do aumento do salário mínimo, este continua muito próximo do limiar de pobreza e o número de pessoas que auferem este nível salarial é muito elevado.

### As políticas públicas não têm conseguido mitigar as desigualdades territoriais

A coesão territorial e a correção dos desequilíbrios regionais são tarefas complexas e de longo prazo, particularmente porque implicam a inversão de tendências estruturais de décadas. Apesar dos esforços, as políticas públicas não têm conseguido reverter o desequilíbrio territorial nem interromper o ciclo de empobrecimento do interior face ao litoral do país, particularmente porque as necessidades destas regiões não são devidamente tidas em conta na sua definição e implementação. Para agravar a situação, as regiões do interior têm vindo a perder representatividade política na Assembleia da República, com a perda de mandatos decorrente da diminuição da população.

Apesar da aprovação de um Programa Nacional para a Coesão Territorial em 2016<sup>34</sup>, este não refletiu a existência de uma política para o Interior verdadeiramente abrangente e estruturada, nem assume uma estratégia de desenvolvimento onde se definam as

<sup>32</sup>. Portugal está entre os países da UE em que o sistema de reformas depende exclusivamente do Estado, já que a maioria dos países da UE tem sistemas mistos. Essa é uma das razões pela qual Portugal tem uma das maiores proporções de despesa com pensões em percentagem do PIB.

<sup>33</sup>. Em Portugal, em janeiro de 2019, existiam 100.553 famílias ou 219.194 beneficiários individuais do RSI e valor médio da prestação era de 263,3 euros por família e de 117,6 euros por pessoa (GEP-MTSSS).

<sup>34</sup>. Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016.



**O impacto das prestações sociais na pobreza é muito significativo no que respeita às pensões de reforma, que constitui a grande fatia das transferências sociais, mas pouco relevante quando se analisam outras prestações sociais.**

atividades produtivas a potenciar em cada uma das regiões, para além da grande limitação de meios financeiros e humanos. Tendo em conta as insuficiências, o governo aprovou, em setembro de 2018, o Programa de Valorização do Interior<sup>35</sup>, definindo novas medidas territorializadas “de discriminação positiva e de incentivo ao desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, visando a fixação da população, a diminuição das assimetrias regionais, a coesão e a competitividade territorial”.

Estando a maior parte do investimento público dependente dos chamados fundos estruturais<sup>36</sup>, que se inserem na política de coesão da UE, são preocupantes os atrasos recorrentes na execução destes fundos (nomeadamente nos processos de abertura de candidaturas em áreas ligadas à redução da pobreza), bem como a falta de avaliação do seu impacto na real redução das desigualdades e dos desequilíbrios regionais. A obrigação dos Estados Membros afetarem pelo menos 20% do Fundo Social Europeu - FSE à luta contra a pobreza e a exclusão social<sup>37</sup> não é monitorizada ou avaliada. Além disso, persiste a sensação de que a implementação do quadro comunitário de apoio é feita de uma forma centralizada e seguindo uma abordagem top-down em vez de um modelo de governação participado e, frequentemente, com insuficiente envolvimento das estruturas económicas e sociais da área geográfica onde se desenvolverá determinado projeto. Um modelo de governação participado, horizontal, baseado em

relações de confiança, diálogo e envolvimento de diferentes atores (bottom-up), com a adequação da resposta a cada situação concreta, envolvendo a sociedade civil e a comunidade em particular, seria importante para melhorar a aplicação destes fundos.

Por último, é ainda preciso salientar que a análise dos montantes aprovados pelos vários programas operacionais do Portugal 2020 revela que as regiões do interior continuam a ser preteridas na aplicação dos fundos face ao litoral e, sobretudo, face às suas necessidades de desenvolvimento (CGTP, 2017). Com a formulação de um novo quadro comunitário de apoio para o pós-2021, a perspetiva é de um corte nos fundos de coesão (quer em valores absolutos quer pela diminuição da comparticipação europeia), bem como de uma secundarização do combate à pobreza e à exclusão social face a outras prioridades, como a inovação ou a competitividade. Neste âmbito, o enfoque está, cada vez mais, em indicadores quantitativos, métricas e resultados, o que contribui para um afastamento do trabalho com grupos mais vulneráveis, onde a intervenção é mais complexa e não gera resultados rápidos.

No plano nacional, os últimos anos têm sido marcados por medidas de descentralização e municipalização, através da transferência de competências para as autarquias locais. A estratégia é positiva por pretender melhorar a intervenção por parte dos organismos que estão mais próximos das comunidades e que, assim, poderão atuar de forma mais eficaz para responder às necessidades e desafios locais. No entanto, se as transferências de competências não forem acompanhadas pelos recursos necessários - principalmente financeiros, mas também humanos - e com integral cumprimento da Lei das Finanças Locais, as autarquias locais terão grandes dificuldades em assegurar essas funções e responsabilidades, em prejuízo dos direitos das populações.

35. Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018.

36. No período 2014-2020, estes são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas. A Comissão Europeia estima que, entre 2015 e 2017, 84% do investimento público em Portugal dependa dos fundos europeus, a percentagem mais elevada da União Europeia.

37. Compromisso definido no quadro da Estratégia 2020.

## Passar dos compromissos à ação é frequentemente difícil

O princípio da igualdade e da não discriminação mereceu reconhecimento a nível constitucional logo na versão original da Constituição da República Portuguesa de 1976 (artigo 13.º). Desde então, o combate às desigualdades nas suas mais variadas formas e manifestações tem sido objeto de leis, políticas, planos e estratégias que, no plano formal, são das mais avançadas, adequadas e direcionadas no contexto europeu.

Dos instrumentos estratégicos mais recentes destacam-se a já referida Estratégia para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (composta por 3 Planos a 4 anos), bem como a Estratégia para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022, a Estratégia para a Integração das Pessoas em Situações de Sem-Abrigo 2017-2023, a Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025, o Programa Nacional para a Coesão Territorial, o III Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança 2019-2022, o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021, o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, entre outras interligadas com a igualdade e a inclusão. Está prevista, até final de 2019, a aprovação de uma Estratégia Nacional para os Direitos das Crianças e da Estratégia Nacional para as Pessoas com Deficiência. São ainda de salientar os protocolos de cooperação entre a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e as autarquias para a igualdade e não discriminação (cerca de 180).

Todos estes avanços no plano estratégico são, naturalmente, importantes para clarificar as opções políticas e enquadrar as ações numa base plurianual, representando o necessário compromisso coletivo de todos os setores na definição das medidas a adotar e das ações a implementar. No entanto, a profusão destes instrumentos contrasta, em vários casos, com uma dificuldade de implementação, uma fraca apropriação por todos os atores relevantes, uma coordenação insuficiente e uma inércia ou incapacidade institucional de os implementar de forma integrada, eficaz e célere. Na prática:

- A aprovação de legislação e a definição de medidas é feita, em muitos casos, numa postura reativa. Por outras palavras, resulta da resposta a diretivas europeias que têm de ser transpostas para o plano nacional ou de resoluções do Parlamento Europeu e recomendações do Conselho da Europa, por exemplo. É difícil gerar consensos e mobilizar os decisores políticos para visões comuns e ações estruturadas em áreas como a pobreza e

inclusão social, ou para medidas verdadeiramente ambiciosas no combate às desigualdades de género. Isto faz com que várias medidas pequem por tardias ou fiquem aquém do esperado, por representarem o mínimo denominador comum.

- Frequentemente, cada documento estratégico segue o seu caminho próprio, sem que se faça um cruzamento ou interligação entre os vários instrumentos e iniciativas. No caso da igualdade de género, por exemplo, não há qualquer interligação entre a Estratégia da Cooperação Portuguesa sobre Igualdade de Género, o Plano de Ação da CPLP para a igualdade de género e empoderamento das mulheres, e os planos nacionais no quadro da Estratégia “Portugal + Igual”, nem com a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania e com a existência de uma disciplina de Cidadania para o Desenvolvimento.
- A fraqueza dos compromissos ao nível da execução e a baixa prioridade política dada a algumas destas questões faz com que os órgãos competentes não se sintam pressionados a implementá-las. Sendo geralmente as estratégias não vinculativas, e existindo um contexto de escassez de meios e de sobrecarga dos recursos humanos nos organismos competentes, tal contribui para uma desresponsabilização que favorece a inércia. Um exemplo são vários dos planos municipais para a igualdade de género, elaborados com fundos comunitários mas depois descurados por falta de meios financeiros, humanos e de mecanismos de implementação/acompanhamento.
- Os enquadramentos estratégicos não têm resultados se não forem operacionalizados em planos e medidas concretas. Por exemplo, Portugal empenhou-se na aprovação de um Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas este não está concretizado internamente; a sua implementação terá de passar por um plano europeu e por um plano nacional, com medidas e indicadores que possam guiar e responsabilizar as entidades competentes.
- A monitorização dos compromissos constitui um desafio e fica aquém do desejado, com documentos estratégicos que têm processos de elaboração muito inclusivos e participados, mas que depois são insuficientemente monitorizados ou avaliados de forma independente e com a participação dos intervenientes relevantes, particularmente numa perspetiva de avaliação de impacto, de lições aprendidas e do que é necessário mudar no futuro. Existem também casos de estratégias ou planos cuja avaliação foi feita posteriormente à aprovação de uma nova.

- Os défices de acompanhamento e fiscalização, muitas vezes resultando de uma insuficiência dos meios técnicos, humanos e materiais nas instituições competentes, fazem também com que os mecanismos de responsabilização sejam fracos e a punição ou sancionamento de quem não respeita a lei sejam limitados, por exemplo no que respeita às desigualdades entre mulheres e homens ou às relações laborais.

### **A interligação e coordenação entre atores e iniciativas continua a ser dos principais desafios**

Sendo a desigualdade um problema estrutural na sociedade portuguesa, não confinado a determinado setor ou indicador e manifestando-se em vários aspetos da vida dos cidadãos, o combate a essas desigualdades tem de ser feito em muitas frentes e ser cada vez mais transversal e integrado. O combate à pobreza, à exclusão social e às desigualdades envolve questões tão diversas como a educação de qualidade e inclusiva, a igualdade de oportunidades e o combate à discriminação, o apoio ao emprego, o acesso a uma habitação digna, o acesso à saúde e à proteção social, as políticas de maior equidade fiscal e salarial, entre outras.

Tal contribui para uma certa dispersão, dada a profusão de ações, projetos, iniciativas e intervenientes nos vários setores. O desenho e implementação do quadro comunitário de apoio plurianual é disso exemplo, tendo dispersado as verbas existentes por um conjunto muito disperso de programas e medidas, de tal forma que torna impossível monitorizar os recursos para a redução da pobreza. Mesmo no relatório voluntário de Portugal sobre a implementação da Agenda 2030 isso é evidente, onde a implementação do ODS consiste numa descrição de medidas avulsas sem interligação ou visão partilhada. Isto para além de muitas ações e projetos de combate às desigualdades terem muitas vezes um alcance limitado e curta duração, sem que existam programas mais estruturados de longo prazo, com financiamento consistente, adequado e sustentável. Só assim será possível assegurar uma atuação mais completa e continuada, com impactos mais duradouros.

Por outro lado, o atual sistema de proteção social e apoio às pessoas/famílias em situação de maior vulnerabilidade está distribuído por um vasto conjunto de programas e ações, que constituem um mosaico fragmentado e com áreas de sobreposição que tornam difícil o cruzamento de dados, a monitorização,

a eficácia e a eficiência. Uma maior simplificação, racionalização e harmonização das prestações sociais existentes, bem como a identificação clara dos beneficiários das medidas (targeting), poderiam representar maior eficácia na sua aplicação e maior impacto junto dos mais vulneráveis.

Não obstante o compromisso das autoridades portuguesas para prevenir e combater a violência contra as mulheres, as dificuldades de coordenação entre entidades estão evidentes por exemplo nos casos de violência doméstica. A Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em situações de Violência Doméstica, em funcionamento desde janeiro de 2017, analisou vários casos entre 2015 e 2017, e fez o diagnóstico do que falha em cada peça do sistema, sendo que frequentemente as falhas são de coordenação. O mesmo conclui o relatório do Grupo de Peritos independentes (GREVIO) sobre a situação de Portugal quanto à implementação da Convenção de Istambul, do Conselho da Europa (janeiro de 2019), no qual se salienta o caminho feito no plano estratégico/legislativo, mas se apontam falhas na passagem dos planos à prática, na formação e na coordenação entre atores (Conselho da Europa, 2019)<sup>38</sup>. Nomeadamente, a cooperação e comunicação entre os organismos judiciais (nomeadamente tribunais de família e tribunais criminais), os serviços sociais, os serviços de proteção de menores, os serviços responsáveis pela aplicação da lei e os responsáveis pela saúde pública, poderia ser melhorado. O relatório destaca, igualmente, a necessidade de conferir à CIG os poderes e recursos necessários para melhorar a coordenação interministerial e a cooperação interinstitucional. Por último, é necessário reforçar os mecanismos de cooperação com as organizações da sociedade civil, nomeadamente para assegurar processos de consulta inclusivos e transparentes.

**A profusão destes instrumentos contrasta, em vários casos, com uma dificuldade de implementação, uma fraca apropriação por todos os atores relevantes, uma coordenação insuficiente e uma inércia ou incapacidade institucional de os implementar de forma integrada, eficaz e célere.**

<sup>38</sup>. Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), 2011. Relatório sobre Portugal, janeiro de 2019, disponível em: [www.cig.gov.pt/2019/01/relatorios-grevio-consulta-online/](http://www.cig.gov.pt/2019/01/relatorios-grevio-consulta-online/)



### **É preciso avaliar o impacto das políticas na pobreza e nas desigualdades**

Em Portugal, não existe uma estratégia integrada de redução da pobreza, nem uma avaliação do impacto das políticas e medidas na redução da pobreza e das desigualdades.

Por um lado, após uma fase de correção das assimetrias provocadas pela crise económica e o período de ajustamento, é preciso assumir o combate à pobreza e à exclusão social como um designio nacional, no quadro de uma estratégia integrada e com peso político, que defina os objetivos, as metas e os instrumentos para a sua concretização<sup>39</sup>. Atualmente, continua a ser prevalecente a ideia de que a pobreza e as desigualdades dizem respeito ao setor social ou às políticas de proteção social, quando a formulação de respostas eficazes exige um esforço concertado e transversal a vários setores e políticas. Apesar da Assembleia da República reconhecer, desde 2008, a pobreza como uma violação de Direitos Humanos, não foi ainda possível mobilizar os decisores para um consenso político em torno deste assunto, que possa clarificar conceitos, abordar as causas e mobilizar os diversos intervenientes para a ação comum.

Por outro lado, é necessário passar a ter em consideração, de forma sistemática, o impacto que as políticas e medidas têm na redução (ou aumento) da pobreza e das desigualdades. Essa avaliação não é realizada de forma independente e abrangente no que respeita à implementação dos fundos estruturais, por exemplo. No âmbito legislativo/normativo, existe uma proposta recente para que as iniciativas da Assembleia da República e da administração central e regional incluam uma aferição prévia do seu impacto na produção, manutenção ou agravamento da pobreza e exclusão social (*poverty proofing*), que importa aprovar e operacionalizar na prática. Apesar deste mecanismo ter sido já criado formalmente no que respeita à avaliação do impacto das iniciativas legislativas na igualdade de género, não tem sido implementado, por escassez de tempo e meios.

“Em Portugal, não existe uma estratégia integrada de redução da pobreza, nem uma avaliação do impacto das políticas e medidas na redução da pobreza e das desigualdades.”

<sup>39</sup>. Só existe atualmente uma Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social nos Açores 2018-2028.

# O CONTRIBUTO DE PORTUGAL PARA A DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES NO PLANO INTERNACIONAL

## A Ajuda Pública ao Desenvolvimento ainda está concentrada nos países mais pobres

Em 2017, ajuda ao desenvolvimento portuguesa foi de 338 milhões de euros, o que representa 0,18% do Rendimento Nacional Bruto – RNB (Camões I.P.). Em valores absolutos, Portugal ocupa o 23º lugar no ranking dos 29 países doadores da OCDE e, em termos relativos, está entre os países europeus que afetam menor percentagem do seu RNB à ajuda ao desenvolvimento. Apesar do esforço realizado nos últimos anos, ainda não foi possível recuperar da descida acentuada depois de 2011, ano em que a APD representou 0,31% do RNB. O compromisso global de afetar 0,7% do RNB à APD parece, assim, irrealista no caso português, uma vez que nunca se esteve perto de atingir a meta nem há uma trajetória de aumento sustentado.

A APD portuguesa dirigida aos países mais pobres, os PMA, representa 0,06% do RNB. Isto está em linha com os valores médios europeus, onde a ajuda aos PMA também continua a estar longe da meta internacionalmente acordada para afetar 0,15%-0,20% do RNB a estes países. Já a ajuda bilateral especificamente dirigida para a promoção da igualdade de género e para o ambiente tem um peso pequeno na totalidade da ajuda bilateral portuguesa, muito abaixo das médias registadas nos doadores do CAD-OCDE (OCDE, 2018).

A APD bilateral (148 milhões de euros em 2017) tem vindo a diminuir, quer em termos absolutos quer na proporção da APD total, representando 30% da APD em 2017, enquanto historicamente representava cerca de 2/3 do total. Já a APD multilateral (236

milhões em 2017) tem aumentado nos últimos anos e é responsável pelo aumento da APD total desde 2015, sendo direcionada principalmente para o Fundo Europeu de Desenvolvimento - FED e para o orçamento da Comissão Europeia para países não contemplados pelo FED, mas registando um aumento para vários fundos e organismos internacionais para os quais Portugal contribui financeiramente. A defesa do multilateralismo é uma componente relevante da atuação do Estado português, que adquire particular relevância no contexto atual. Contudo, o crescimento da proporção da ajuda multilateral pode ser preocupante, quer por revelar um desinvestimento em programas bilaterais onde a cooperação portuguesa tinha impacto diferenciado, quer pela dificuldade prática em assegurar que os fundos multilaterais se direcionam efetivamente para os mais pobres e vulneráveis.

Neste contexto, importa salientar a aposta em novas opções estratégicas, como a angariação e gestão de projetos de cooperação delegada e fundos fiduciários (trust funds), sobre as quais não tem existido suficiente reflexão e debate. Se esta aposta permite a Portugal diversificar fontes de financiamento, desenvolver novas parcerias, colmatar insuficiências de fundos da cooperação portuguesa e implementar programas de cooperação de maior dimensão, por outro lado não está claro quais os impactos destes programas de ajuda quer nos países parceiros quer no próprio modelo organizativo da cooperação portuguesa.

Em termos geográficos, a APD portuguesa continua a ser concentrada principalmente em 6 países (os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP e Timor-Leste), dos quais todos são Países Menos Avançados - PMA à exceção de Cabo Verde, 3 são Estados Insulares em Desenvolvimento e 3 são países em situação de fragilidade<sup>40</sup>. No entanto, a proporção dedicada a outros países tem vindo a aumentar, pelo que é necessário equilibrar a diversificação de geografias com a manutenção das prioridades em países mais vulneráveis, com maiores necessidades e fragilidades, e que, por definição, mais necessitam da cooperação para o desenvolvimento.

Por outro lado, vários países prioritários da cooperação portuguesa atualmente considerados PMA poderão fazer a graduação a partir de 2021 (Angola, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste). Portugal tem defendido nas instâncias internacionais, particularmente na OCDE, a necessidade de ter em conta os

desafios da transição nos países de rendimento médio-baixo, numa ótica de desigualdades. Nomeadamente, pela necessidade de não penalizar estes países e de encontrar outras formas de cooperação para além da ajuda ao desenvolvimento, incluindo a transferência de tecnologias, o apoio à inovação ou o apoio à definição de políticas coerentes e sustentáveis.

A falta de previsibilidade a médio-prazo é um fator que dificulta uma avaliação das perspetivas sobre a APD portuguesa, pois não existe informação sobre calendarização ou compromissos futuros da APD em termos quantitativos. Refira-se, como nota positiva, o facto de a APD portuguesa ser pouco inflacionada, na medida em que por exemplo os custos internos com refugiados não são relevantes, e como nota negativa, o facto de grande parte da ajuda bilateral não ser implementada utilizando os sistemas nacionais dos países parceiros, o que não contribui para a apropriação.

### O contributo de Portugal para o desenvolvimento global é positivo

Desde 2003, o Índice de Compromisso com o Desenvolvimento<sup>41</sup> representa uma avaliação, ainda que limitada, do contributo dos países doadores para o desenvolvimento global. Portugal ocupa o 9º lugar num total de 27 países, com resultados mais baixos no que respeita ao comércio (devido a procedimentos aduaneiros e logísticos burocráticos e à insuficiência das infraestruturas comerciais) e à ajuda ao desenvolvimento (devido aos baixos montantes financeiros) e melhores resultados nas componentes de tecnologia (devido à aposta em investigação & desenvolvimento), ambiente (por ter emissões de CO2 abaixo da média dos doadores e não ter produção de combustíveis fósseis) e migrações (pela ratificação dos pactos internacionais e pelas políticas de integração). Desde 2010, altura em que ocupou o 1º lugar no ranking, Portugal tem vindo a descer posições neste índice.

Tendo em consideração a insuficiência dos instrumentos existentes para avaliação do contributo real da comunidade internacional para o desenvolvimento sustentável (incluindo a mobilização de recursos para os bens comuns globais), bem como a diversidade de financiamentos e intervenientes que têm impacto nos processos de desenvolvimento (muito para além da ajuda ao desenvolvimento), Portugal

“É necessário equilibrar a diversificação de geografias com a manutenção das prioridades em países mais vulneráveis, com maiores necessidades e fragilidades.”

tem participado nas discussões em curso para operacionalização da medida estatística **TOSSD** - Total Official Support for Sustainable Development.<sup>42</sup> Nomeadamente, defendeu a necessidade de envolvimento de vários atores, incluindo os países parceiros, as Nações Unidas e a sociedade civil na definição da medida, para que esta seja o mais abrangente e inclusiva possível. Apesar dos grandes desafios técnicos, o objetivo é que, a partir de 2020, esta medida esteja acordada nas Nações Unidas e implementada para analisar os recursos de financiamento dos ODS.

Relativamente ao **investimento direto estrangeiro - IDE**, a estratégia portuguesa centra-se mais na atração de investimento do que na promoção do investimento português no exterior. Mesmo assim,

<sup>40</sup>. Meta 10.b do ODS 10: Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento (...).

<sup>41</sup>. É feita uma avaliação de 7 áreas: ajuda ao desenvolvimento, finanças, tecnologia, ambiente, comércio, segurança e migrações. Commitment to Development Index 2018: [www.cgdev.org/publication/commitment-development-index-2018](http://www.cgdev.org/publication/commitment-development-index-2018)

<sup>42</sup>. Mais informação em [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm)

destacam-se os programas de internacionalização das empresas portuguesas, algumas das quais com relações comerciais e de investimento relevantes nos países parceiros da cooperação para o desenvolvimento. Os instrumentos existentes de **participação do setor privado do desenvolvimento** têm tido um alcance limitado, devido a fatores como a escassez de fundos, as características do setor empresarial português, a fraca capacidade institucional e as dificuldades de articulação entre as empresas portuguesas, a banca nacional e internacional. Recentemente há um esforço para melhorar a atuação no financiamento do desenvolvimento, tendo sido realizada a recapitalização e reestruturação da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento – SOFID, para que assuma maior destaque no apoio ao investimento em países em desenvolvimento, por exemplo com a assinatura de acordos com vários fundos e organismos internacionais. É o caso do acordo de colaboração com o Banco Europeu de Investimento – BEI para financiamentos nos países ACP, assinado em outubro de 2018<sup>43</sup>, com o objetivo de permitir às empresas portuguesas acesso a financiamentos ao desenvolvimento e a novos instrumentos mitigadores de risco. Em novembro de 2018, foi assinado o “Compacto Lusófono”, um acordo entre o Estado Português e o Banco Africano de Desenvolvimento para apoiar o investimento privado nos PALOP<sup>44</sup>. É agora necessário operacionalizar estes instrumentos e monitorizar a sua implementação, particularmente no seu contributo para um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo.

No que respeita ao **comércio**, Portugal integra as regras da União Europeia que definem o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Na política comum de comércio, nos acordos de comércio livre e em outros acordos com regiões e países terceiros, a perspetiva portuguesa tem defendido a importância de integrar os objetivos de desenvolvimento na política comercial. A posição portuguesa nas negociações do acordo EU-ACP pós-Cotonou foi no sentido de manter a integridade e aquis de Cotonou como acordo-chapéu de enquadramento das relações entre a UE e os Estados ACP, numa altura em que vários Estados europeus defendiam a dissolução em acordos regionais.

Relativamente às migrações, Portugal continua a ser um país de emigração, sendo o país da UE com maiores remessas dos seus emigrantes (mais de 3,5 mil milhões de euros em 2017) e também dos poucos que regista um saldo positivo na diferença entre as remessas recebidas dos seus emigrantes e as remes-

sas enviadas pelos imigrantes em Portugal para os países de origem. Em relação aos imigrantes, Portugal é reconhecido internacionalmente como um dos países da Europa com melhores políticas de imigração e integração, o que assenta, em grande medida, num enquadramento normativo e institucional adequado, que procura não tanto gerir os fluxos, mas mais promover políticas inclusivas. O facto de Portugal ter uma proporção de migrantes e refugiados inferior ao que se verifica em muitos países europeus também é relevante neste contexto, tornando mais fácil a gestão dos fluxos. Um exemplo recente de âmbito legislativo é a aprovação da lei n.º 93/2017, estabelecendo o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate a qualquer forma de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território. Na prática, porém, muito pode ainda ser feito na implementação concreta de todas as medidas definidas, de operacionalização célere e articulação dos instrumentos e intervenientes (por exemplo, entre os planos de integração, os apoios sociais, as autorizações de residência, o apoio ao emprego). Existem também áreas a melhorar no âmbito do acesso aos direitos na prática, nomeadamente no âmbito da participação política dos imigrantes, ou da não-discriminação de imigrantes com base na origem racial e étnica.

No plano multilateral, Portugal subscreveu o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, aprovado em dezembro de 2018 nas Nações Unidas, e apoiou a inclusão das migrações nos ODS, defendendo concretamente que a proteção dos direitos humanos dos migrantes é uma prioridade política transversal e que todos os meios deverão ser postos em prática para combater o tráfico de seres humanos e a exploração laboral.

“Portugal subscreveu o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, aprovado em dezembro de 2018 nas Nações Unidas, e apoiou a inclusão das migrações nos ODS.”

<sup>43</sup>. Do acordo faz parte uma linha de financiamento de 12 milhões de euros para projetos das Pequenas e Médias Empresas portuguesas nos países ACP.

<sup>44</sup>. A iniciativa pretende promover projetos no setor privado nos PALOP (assim como potenciais parcerias público-privadas) avaliados em mais de 5 mil milhões de dólares, que poderão ser apoiados pelo Compacto para os PALOP. Neste quadro, o Governo português inscreveu 400 milhões de euros de garantias no Orçamento do Estado para 2019 para afetar a projetos nestes países.

## Portugal apoia a voz dos países mais pobres no plano multilateral

Na negociação dos ODS, Portugal defendeu a importância de abordar a questão das desigualdades e de ter em consideração as necessidades dos países mais frágeis, pobres e vulneráveis. Com efeito, em vários fóruns multilaterais e inter-regionais (p. ex. UE-África ou UE-ACP), Portugal aparece frequentemente como um facilitador de consensos, que tem em conta as posições dos países mais pobres, defendendo uma apropriação e liderança destes do seu processo de desenvolvimento e uma maior voz destes países nas discussões internacionais (Ferreira, Faria, Cardoso, 2015)<sup>45</sup>. Dada a crescente dificuldade dos países mais pobres e marginalizados se fazerem ouvir - mesmo no seio dos países em desenvolvimento e face à preponderância de alguns países emergentes - Portugal tem atuado frequentemente na defesa das posições desses países, sendo reconhecido como um parceiro útil e como um “honest broker”.

Exemplos dessa atuação são as posições tomadas no âmbito da Agenda Global 2030 (nomeadamente pela inclusão de um objetivo sobre paz e segurança, concertando posições com São Tomé e Príncipe e a Guiné-Bissau, e contra a posição dos BRICS), nas agendas de eficácia da ajuda e de financiamento do desenvolvimento (em prol da manutenção do compromisso de 0,7% APD/RNB ou de uma atenção especial às necessidades dos Estados frágeis), ou na política da UE para o Desenvolvimento (p. ex. defendendo a manutenção do compromisso de 50%

### Há uma perda de capacidade de atuação nas mais-valias da cooperação bilateral

Muitos projetos da cooperação bilateral portuguesa têm contribuído para o combate às desigualdades nos países parceiros, nomeadamente no âmbito da educação, da saúde, do desenvolvimento de capacidades e da cooperação institucional. São disso exemplo a ajuda para reforço dos sistemas de ensino e da governação no setor da educação, o apoio a enquadramentos legislativos e jurídicos não-discriminatórios, a reforma dos sistemas fiscais e a criação de capacidades em finanças públicas, o apoio à conceção e implementação de programas de proteção social, a formação de quadros técnicos em vários setores, o reforço de capacidades estatísticas, entre outros. Este apoio, que vai muito para além das assistências técnicas, mas que atua na construção de leis, no reforço das instituições na educação e formação das pessoas, ou na melhoria do desempenho das fun-

da ajuda ao desenvolvimento para África) (Ferreira, Faria, Cardoso, 2015). Mais recentemente, assumem também alguma relevância nas posições de Portugal a defesa da igualdade de género e da eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres.

Tendo em conta as perspetivas futuras, existem temas onde a interação entre a vertente externa e interna pode gerar algumas contradições. Nomeadamente, a defesa dos interesses dos PMA nas instituições internacionais poderá ser mais difícil à medida que a cooperação portuguesa transita para parceiros de rendimento médio. Também a defesa do compromisso dos 0,7% APD/RNB, assumida multilateralmente como uma posição ao lado dos países mais pobres (e também face a pressões de outros doadores para deixar cair o compromisso) pode tornar-se insustentável com o tempo na medida em contradiz a situação da APD portuguesa, se não existir um calendário progressivo e faseado de evolução da APD que permita assegurar credibilidade na defesa desta meta.

**“Dada a crescente dificuldade dos países mais pobres e marginalizados se fazerem ouvir - mesmo no seio dos países em desenvolvimento e face à preponderância de alguns países emergentes - Portugal tem atuado frequentemente na defesa das posições desses países.”**

ções sociais, corresponde a uma necessidade evidente dos países parceiros, particularmente dos países mais pobres e em situação de fragilidade.

Apesar de Portugal ter conhecimentos técnicos e experiência, não existe uma visão integrada e partilhada das ações de desenvolvimento de capacidades, o que

<sup>45</sup>. Meta 10.6 do ODS 10.



contribui para uma imagem de descoordenação e dispersão. Além disso, nos últimos anos, verifica-se uma perda de capacidade no plano operacional, incluindo a perda de capacidade de resposta ao nível setorial/público, a dificuldade de mobilização de recursos humanos qualificados para missões de apoio técnico de longa duração no terreno, a persistência de enquadramentos legais e institucionais não favoráveis, ou até a própria extinção ou “downgrade” de instituições.

### **O combate à desigualdade entre mulheres e homens não está devidamente integrado na cooperação portuguesa**

O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 afirma a igualdade de género é uma prioridade transversal e que o objetivo é reforçar a atuação nesta área, particularmente fomentando o empoderamento das mulheres e raparigas nos países parceiros. No entanto, a avaliação efetuada em 2018 à incorporação da igualdade de género na cooperação portuguesa para o desenvolvimento concluiu que os compromissos internacionais assumidos não se traduziram em prioridades na prática e que existe uma grande distância entre a retórica e as medidas concretas, sendo Portugal um dos países “que menos atenção tem dado às questões de género na cooperação para o desenvolvimento, quer em projetos específicos, quer na transversalidade do tema” (Camões I.P., 2018). A Estratégia setorial da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género, elaborada em 2011, não teve efeitos práticos e está desatualizada, estando atualmente prevista a elaboração de uma nova estratégia.

No âmbito da educação para o desenvolvimento, re-fira-se que a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento - ENED 2018-2022 foi elaborada com a participação de organizações ligadas à promoção da igualdade de género, o que contribuiu para incluir essa perspetiva no quadro da defesa dos direitos humanos e de um mundo mais justo e equilibrado. Relativamente à ajuda humanitária, destaca-se a participação portuguesa na iniciativa “Call to Action”, que aborda as situações de violência e desigualdade entre mulheres e homens em emergências e crises humanitárias<sup>46</sup>. Na cooperação para o desenvolvimento, alguns projetos da cooperação portuguesa contribuíram, na prática, para o empoderamento das mulheres em alguns contextos, como foi o caso da Guiné-Bissau, embora seja difícil a avaliação de impacto dada a ausência de metas e indicadores específicos. Nos últimos anos, é evidente um

**“Esta preocupação não é incluída sistematicamente na conceção e implementação de todas as políticas, programas e projetos ou, quando o é, existe apenas uma referência à transversalização (mainstream) do assunto (...).”**

investimento em questões mais direcionadas, como a mutilação genital feminina<sup>47</sup> e o apoio aos direitos da saúde sexual e reprodutiva, para além de um forte compromisso ao nível multilateral para o ODS 5.

No entanto, persiste ainda a ideia de que só os projetos que lidam com mulheres estão ligados à igualdade de género, pelo que esta preocupação não é incluída sistematicamente na conceção e implementação de todas as políticas, programas e projetos ou, quando o é, existe apenas uma referência à transversalização (mainstream) do assunto e não objetivos, metas e indicadores de género concretos, ajustados à realidade de cada país parceiro e tendo por base uma reflexão conjunta. Não existindo um pensamento crítico estruturado sobre esta dimensão, verifica-se depois numa fraca sistematização no diálogo com os países parceiros e, mais concretamente, nos programas de cooperação. Por outro lado, não existem recursos humanos especialistas e dedicados à igualdade de género nem na programação da cooperação com os países parceiros, nem na conceção, implementação e avaliação dos projetos de desenvolvimento. Não há formação adequada dos recursos humanos nas instituições que intervêm na cooperação e não existe orçamento específico destinado às questões de género, nem os orçamentos da cooperação são sensíveis ao género. Na implementação da Estratégia “Portugal + Igual” no plano nacional, só agora se está a iniciar o processo de reporte sobre estas questões em termos institucionais.

<sup>46</sup>. Iniciativa multi-atores com 82 parceiros (25 Estados e doadores, 15 Organizações Internacionais, 42 Organizações Não-Governamentais). Mais informação em [www.calltoactiongbv.com/](http://www.calltoactiongbv.com/)

<sup>47</sup>. Em Portugal, foram implementados 3 programas de ação consecutivos, especificamente centrados nesta forma de violência, fazendo de Portugal um país pioneiro neste domínio.

## A coerência das políticas para o desenvolvimento é ainda incipiente

Melhorar a coerência das políticas setoriais com os objetivos do desenvolvimento é um desígnio essencial para contribuir para um desenvolvimento centrado nas pessoas, mais justo, menos desigual e mais inclusivo<sup>48</sup>. Portugal possui os instrumentos normativos e institucionais necessários para a promoção da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD): uma Resolução do Conselho de Ministros específica, em 2010, a adaptação do mandato da Comissão Interministerial para a Cooperação de forma a incluir a CPD, desde 2013, e a criação de uma rede de pontos focais nos vários ministérios setoriais, desde 2015.

No entanto, a aplicação prática destes instrumentos está ainda longe dos objetivos para eles definidos. Portugal não faz uma avaliação à priori sobre os impactos que as suas políticas têm nos países em desenvolvimento e o contributo para o desenvolvimento global raramente é tido em conta na definição das políticas nacionais. Por outro lado, no quadro da própria política de desenvolvimento, são conhecidas as dificuldades de coordenação do sistema da cooperação portuguesa, espartilhado pela fragilidade do organismo coordenador e pela fragmentação de iniciativas e atores, o que não favorece uma visão partilhada ou o reforço de uma voz comum. Assim, apesar de algumas iniciativas da sociedade civil portuguesa para aprofundar o conhecimento e sensibilizar para a necessidade de uma maior coerência das políticas<sup>49</sup>, este continua a ser um tema distante para os decisores políticos.

Tudo isto se deve, em boa parte, ao baixo *leverage* e peso político que a cooperação para o desenvolvimento tem no seio das políticas públicas, com pouca capacidade para reforçar a sensibilização sobre o tema, para influenciar decisões, ou para integrar a perspetiva de desenvolvimento noutras áreas setoriais, face a outros interesses considerados mais relevantes ou urgentes, nomeadamente no plano interno. Mesmo na implementação da Agenda 2030, é notório o predomínio da abordagem nacional/interna, com uma diluição ou secundarização do contributo para o desenvolvimento global.

“Portugal não faz uma avaliação à priori sobre os impactos que as suas políticas têm nos países em desenvolvimento e o contributo para o desenvolvimento global raramente é tido em conta na definição das políticas nacionais.”

<sup>48</sup>. Num contexto em que os desafios do desenvolvimento são complexos e multidimensionais, a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) baseia-se na necessidade de assegurar que as políticas públicas sobre vários setores - migrações, as alterações climáticas, o comércio, a segurança ou a soberania alimentar - contribuem para os esforços de desenvolvimento. Nesse sentido, é um instrumento importante para uma transformação efetiva e para o alcance dos ODS. A União Europeia (UE) e os seus Estados Membros assumiram a CPD enquanto compromisso político e obrigação legislativa no Tratado de Lisboa (art.º 208).

<sup>49</sup>. Ver por exemplo [www.coerencia.pt](http://www.coerencia.pt)



# RECOMENDAÇÕES

## 17 recomendações para melhorar a implementação do ODS 10 e o combate às desigualdades por Portugal

### No plano interno/nacional

#### 1. Uma causa nacional

Dar seguimento concreto à Resolução da Assembleia 2008, que considerou a pobreza como uma violação dos direitos humanos, assumindo a luta contra pobreza e as desigualdades como uma **causa nacional, expressa ao mais alto nível político**. Isto traduz-se:

- i. Na definição e implementação de uma **Estratégia Nacional para erradicação da pobreza e exclusão social**, que preconize uma visão sistémica e integrada dos problemas sociais e represente um compromisso de Estado para além da legislatura, alinhada com a Agenda 2030 e concretizada em responsabilidades concretas;
- ii. Na implementação de **critérios de avaliação do impacto** positivo ou negativo (*poverty proofing*) das políticas públicas, do orçamento de Estado e da legislação sobre a pobreza e a exclusão social (incluindo atos normativos da administração central e regional e os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República).

#### 2. Redistribuição da riqueza

Apostar num crescimento mais inclusivo através de **políticas de redistribuição do rendimento e da riqueza** que vão muito para além das políticas sociais, incluindo no âmbito da **política económica** (reforçando o investimento social) e da **justiça fiscal** (incluindo a maior progressividade dos sistemas de tributação do rendimento, a revisão das taxas de impostos ao consumo para bens essenciais e para bens com impacto positivo nos planos social e ambiental, o combate à evasão fiscal, entre outras medidas).

#### 3. Proteção social

Reforçar a proteção social e o sistema **de prestações sociais, de forma a torná-lo mais coerente, justo e eficaz**, incluindo: (i) redefinir, simplificar e harmonizar as prestações sociais; (ii) promover o acesso e assegurar que os instrumentos se aproximam progressivamente do limiar da pobreza; (iii) dar atenção acrescida à pobreza entre aqueles que trabalham, dado o

alto nível de precariedade e o baixo nível salarial em Portugal. Devem ser estabelecidas prioridades nacionais para se definir um **regime de rendimento mínimo adequado** às necessidades das pessoas mais vulneráveis, incluindo uma atenção especial à **proteção dos idosos** contra a pobreza e a exclusão social.

#### 4. Emprego e formação

Promover políticas ativas de emprego, que incluam uma preocupação acrescida com a **integração de grupos vulneráveis** e desfavorecidos no mercado de trabalho. Investir em **formação de qualidade**, diferenciadora e capaz de uma integração profissional duradoura dos jovens. Reforçar o **trabalho digno**, incluindo: medidas para a melhoria das condições de trabalho, para combater a precariedade, para uma organização do tempo de trabalho humanizada e mais flexível que permita melhor conciliação da vida pessoal e profissional, para a qualificação e aprendizagem ao longo da vida.

#### 5. Desigualdades múltiplas

Dar especial atenção a políticas e medidas que combatam a **intersecção entre múltiplas desigualdades** e discriminações - territoriais, de género, raciais/étnicas, de rendimentos, etárias -, que se reforçam mutuamente e perpetuam círculos de pobreza e exclusão social, de forma a ter um maior impacto nas necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis.

#### 6. Agenda 2030

Sensibilizar e promover a **incorporação da Agenda 2030**, e particularmente dos ODS ligados ao combate às desigualdades, nas agendas de trabalho das instituições e organizações em Portugal, públicas e privadas, em todos os setores.

#### 7. Participação e diálogo

Reforçar o **diálogo e a participação dos cidadãos** (particularmente os grupos mais vulneráveis, que enfrentam situações de pobreza e exclusão social) **e da sociedade civil enquanto parceiro efetivo**, em

todas as vertentes e setores, não só na definição dos programas de reformas, dos planos e medidas de combate às desigualdades e à pobreza, mas na sua apropriação, implementação e monitorização. Isso implica a concretização de mecanismos de participação, com estratégias e instrumentos inclusivos. Só com uma eficaz participação dos diferentes atores no processo de tomada de decisões, será possível maior e melhor transparência das políticas públicas, bem como a sua maior adequabilidade às necessidades locais e nacionais.

### 8. Assimetrias territoriais

Na implementação das políticas públicas e de investimento, procurar ativamente a correção de assimetrias regionais, implementando uma **discriminação positiva** a favor das regiões mais desfavorecidas e do interior, nomeadamente ao nível **do investimento público** em infraestruturas, da qualidade dos serviços sociais básicos, do apoio à revitalização e modernização da capacidade produtiva e da criação de emprego de qualidade.

### 9. Uma Europa social

Na União Europeia, defender o **reforço das competências da UE na área social**, porque os grandes desafios são comuns. Só lutando por um verdadeiro compromisso europeu - que seja uma obrigação dos Estados Membros - e orientando o modelo europeu para **os direitos sociais e a coesão social** poderão existir soluções abrangentes que reduzam a pobreza, a desigualdade e a discriminação. Em Portugal, **concretizar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais** através de um *roadmap* que explicita a implementação e monitorização dos direitos sociais através de metas, medidas e indicadores.

### 10. Quadro comunitário de apoio

Trabalhar numa organização, implementação e monitorização mais eficaz **do quadro comunitário de apoio e dos fundos estruturais**, tendo como linha orientadora da ação o combate às desigualdades e a exclusão social, através de (i) maior complementaridade e coordenação entre programas e instrumentos de financiamento, (ii) uma participação reforçada dos atores da sociedade civil, (iii) uma monitorização reforçada do impacto dos fundos estruturais europeus na redução da pobreza e das desigualdades, incluindo o compromisso de afetar 20% do FSE ao combate à pobreza e exclusão social.

### 11. Igualdade de Género

Todas as políticas devem ter em conta, de maneira sistemática, no planeamento, definição, execução, acompanhamento e avaliação, as especificidades das condições e necessidades das mulheres e dos homens. Nesse sentido, é necessário:

- i. Reforçar a **fiscalização do cumprimento da legislação** sobre igualdade de género (incluindo no setor empresarial e ao nível local), nomeadamente o sancionamento/punição em caso de incumprimento das leis laborais, da paridade e da igualdade salarial.
- ii. Alargar e sistematizar a **avaliação de impacto em matéria de género** das políticas públicas e das políticas orçamentais, tornando operacional e sistemática a **orçamentação sensível ao género**.
- iii. Trabalhar para que o **limiar da paridade** constante nas leis da representatividade seja progressivamente atualizado para os 50%.
- iv. Investir numa **governança forte** para os direitos humanos das mulheres, através de mecanismos institucionais para a igualdade reforçados e mais coordenados, e assegurando o **envolvimento sistemático das organizações** promotoras da igualdade.
- v. Assegurar a aplicação rigorosa das leis que criminalizam a violência contra as mulheres e a tomar medidas adicionais para a **prevenção e proteção das mulheres** e das raparigas da violência de género, particularmente na esfera doméstica.
- vi. Reforçar a recolha e disponibilização de **dados estatísticos** sensíveis ao género (p. ex. dados sobre discriminação e violência sobre as mulheres, alguns ainda não sistematizados em Portugal).

## No plano externo/global:

**12.** Não descurar a **vertente externa** de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, evitando a sua diluição ou secundarização face à vertente interna/nacional. Isto passa por reforçar o contributo de Portugal para o desenvolvimento global em todas as vertentes e por **envolver ativamente os atores da cooperação portuguesa na implementação de todos os ODS**.

**13.** Sendo impossível cumprir o compromisso de afetação de 0,7% do RNB à ajuda pública ao desenvolvimento - APD, dadas condições económicas de Portugal, é necessário estabelecer um **calendário realista de subida sustentável** da APD portuguesa, que comprometa as entidades envolvidas na cooperação portuguesa e ofereça maior previsibilidade e transparência.

**14.** Tendo em conta a possível graduação de vários países parceiros da cooperação portuguesa, defender uma atenção especial da comunidade internacional à necessidade de encontrar **novas formas de cooperação e de responder às necessidades destes países** numa ótica de combate às desigualdades e à pobreza.

**15.** Na ajuda bilateral, investir numa **visão mais integrada e partilhada das ações de desenvolvimento de capacidades**, assumindo os programas de capacitação institucional e apoio técnico em vários setores (governança, enquadramentos legislativos e jurídicos, finanças públicas, proteção social, estatística) como fundamentais no apoio aos países parceiros para redução das desigualdades.

**16.** Integrar de forma mais sistemática o combate à **desigualdade entre mulheres e homens na cooperação portuguesa**, incluindo: (i) operacionalizar a dimensão da igualdade de género nos programas com os países parceiros, com base numa reflexão conjunta; (ii) incluir esta dimensão na conceção e implementação das ações e projetos, com objetivos, metas e indicadores de género concretos; (iii) trabalhar na definição e operacionalização de uma Estratégia setorial da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género, que se articule com as outras estratégias existentes; (iv) reforçar os recursos humanos especialistas e dedicados à igualdade de género; (v) promover orçamentos sensíveis ao género.

**17.** Reforçar a **coerência das políticas para o desenvolvimento**, operacionalizando os instrumentos normativos a institucionais já existentes e avaliando o impacto das políticas setoriais no desenvolvimento global.



# BIBLIOGRAFIA

Almeida, J.F. (2013). **Desigualdades e Perspetivas dos Cidadãos: Portugal e a Europa**. Editora Mundos Sociais, Lisboa.

Camões I.P. (2018). **Avaliação da Integração da Igualdade de Género na Cooperação Portuguesa 2011-2015**. Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P, abril de 2018.

Carmo, Renato et al (org.) (2018). **Desigualdades Sociais, Portugal e a Europa**. Editora Mundos Sociais, Lisboa

Center for Global Development (2018). **Commitment to Development Index 2018**.

CGTP (2017). **Combater as Assimetrias Regionais pelo Progresso Social e a Coesão Territorial**. Encontro Regional, 14 de dezembro de 2017.

CIG (2018). **Prevenção e combate à Violência contra as mulheres e à violência doméstica**. Republica Portuguesa, CIG, Portugal +igual.

CITE (2017). **Relatório sobre o Progresso da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional 2017**, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.

CE (2018a). **Employment and Social Developments in Europe: Annual Review**. Comissão Europeia, Bruxelas.

CE (2018b). **European Semester: Country Report – Portugal 2018**. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Comissão Europeia, 7.3.2018, Bruxelas.

CE (2019a). **Joint Employment Report**. Highlights Comissão Europeia, Bruxelas.

CE (2019b). **The European Pillar of Social Rights in 20 Principles**.

CEDAW (2015). **Recomendações Finais relativas ao 8º e 9º relatórios de Portugal**, CEDAW/C/PRT/CO/8-9, 20 de novembro de 2015. Comité para a Eliminação de Discriminação Contra as Mulheres.

CONCORD (2018): **EU Aid: a broken ladder?** CONCORD Aidwatch Report, Bruxelas.

Conselho da Europa (2019). **Baseline Evaluation Report Portugal e Sumário executivo em Português**. GREVIO - Group of experts on action against women and domestic violence.

Credit Suisse (2018). **Global Wealth Report**.

EAPN (2015). **Erradicar a Pobreza: Compromisso para uma Estratégia Nacional**. Rediteia 48, Revista de Política Social 2015. EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza.

EAPN (2017a). **Gender and Poverty in Europe**. EAPN Briefing Note, “Women and Poverty” Informal Group, 2017.

EAPN (2017b). **Let’s tackle in-work poverty!** Relatório do 16º Encontro Europeu de Pessoas em Situação em Pobreza, Bruxelas.

EAPN (2017c). **Relatório do VIII Fórum Nacional de Combate à Pobreza e Exclusão Social**, 18 e 19 de outubro de 2016.

EAPN (2017d). **Poverty Watch Report Portugal**. Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal, Dezembro de 2017.

EAPN (2019). **Gender Pay Gap: Disparidades Remuneratórias entre Homens e Mulheres. Em foco #2, Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza**.

Eurostat (2018). **Downward trend in the share of persons at risk of poverty or social exclusion in the EU**. Eurostat News Release, 16 outubro 2018.

Farinha Rodrigues, Carlos (coord.) (2012). **Desigualdade Económica em Portugal**, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Farinha Rodrigues, C., Figueiras, R. e Junqueira, V. (2016). **Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As Consequências Sociais do Programa de Ajustamento**, Estudos da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Ferreira, P.M.; Faria, F.; Cardoso, F.J. (2015). **O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa**. Estudo no âmbito do Acordo de Colaboração entre o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua I.P., o Instituto Marquês de Valle Flor – IMVF e o European Centre for Development Policy Management – ECDPM.

MNE (2017). **Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Ministério dos Negócios Estrangeiros, junho de 2017.

INE (2018a). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Relatório 2018**. Instituto Nacional de Estatística, junho de 2018, Lisboa.

INE (2018b). **O risco de pobreza reduziu-se para 17,3%**. Análise dos dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2018, Instituto Nacional de Estatística.



Make Europe Sustainable for All (2018). **Campanha de combate às desigualdades: Toolkit.**

Michael Dauderstädt and Cem Keltek (2017). **Inequality in Europe: Relatively Stable, Absolutely Alarming.** FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Movimento pelo Interior (2018). **Relatório Final e Informação Complementar.** Maio de 2018.

NU (2015a). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.** Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 25 de setembro de 2015.

NU (2017). **Sustainable Development Goals Report 2018.** Nações Unidas, Nova Iorque.

Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza (2018). **Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR 2018): Análise dos Dados Provisórios.** EAPN Portugal.

OCDE (2015). **In It Together: Why Less Inequality Benefits All.** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Publicações OCDE, maio de 2015, Paris

OCDE (2018). **Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind,** Publicações OCDE, dezembro de 2018, Paris.

OIT (2018). **Decent work in Portugal 2008-18: From crisis to recovery.** Organização Internacional do Trabalho, Genebra.

OIT (2019). **A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all.** Organização Internacional do Trabalho, Genebra.

Oliveira, Catarina Reis (coord) (2018). **Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2018.** 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 3), Observatório das Migrações.

OPSS (2016). **Saúde: Procuram-se novos caminhos.** Relatório de Primavera 2016. Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

OPSS (2017). **Viver em Tempos Incertos: Sustentabilidade e Equidade na Saúde.** Relatório de Primavera 2017. Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

Oxfam (2018). **Reward Work, not Wealth.** Oxfam Briefing Paper, janeiro de 2018.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2018). **Desigualdades e Desenvolvimento Sustentável.** Revista da Plataforma n.º 16, maio-junho 2016.

PpDM (2018a). **Gender Budgeting: Avaliação dos Orçamentos em Função do Género em todos os níveis do processo orçamental.** Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, 11.11.2018.

PpDM (2018b). **Contributos da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres para a audição conjunta realizada a 17 de julho de 2018 pela Subcomissão para a Igualdade e Não-Discriminação da 1ª Comissão.**

República Portuguesa (2014). **Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020.** Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, Presidência do Conselho de Ministros.

República Portuguesa (2017). **Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania, setembro de 2017.**

República Portuguesa (2018). **Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2018-2022.** Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2018

República Portuguesa (2018). **Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 – Portugal + Igual.**, Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018

República Portuguesa (2019). **Lei da Paridade e da Representação Equilibrada** – ainda não publicadas em Diário da República.

Rosa, Eugénio (2015). **Os Números da Desigualdade em Portugal.** Leya, 2015

Sagnier, Laura; Morell, Alex (coord.) (2019). **As mulheres em Portugal, hoje.** Resumos da Fundação – 7, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Torres, Anália (coord.) (2017). **Igualdade de Género ao longo da vida: Portugal no contexto europeu.** Resumos da Fundação -1, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

UE (2017). **Consenso Europeu para o Desenvolvimento: «O NOSSO MUNDO, A NOSSA DIGNIDADE, O NOSSO FUTURO».** Declaração Comum, junho de 2017, Bruxelas.

UE (2018). **Report on equality between women and men in the EU,** European Union, 2018

EU (2019). **EU Report on Policy Coherence for Development 2019.**

UMAR (2019). **Observatório de Mulheres Assassinadas: Relatório de 2018.** União das Mulheres Alternativa e Resposta, fevereiro de 2019.

World Inequality Lab (2018). **World Inequality Report 2018.**



## Bases de dados:

### Portugal:

Instituto Nacional de Estatística (INE)  
**[www.ine.pt](http://www.ine.pt)**

Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP-MTSSS)  
**[www.gep.msess.gov.pt/](http://www.gep.msess.gov.pt/)**

Pordata, FFMS  
**[www.pordata.pt](http://www.pordata.pt)**

Portugal Desigual (impacto da crise):  
**<https://portugaldesigual.ffms.pt/>**

### Eurostat:

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

Inquérito às Condições de Vida e Rendimento – ICOR, 2018 (EU-SILC = EU Statistics on Income and Living Conditions)

European Union Labour Force survey, 2018

Structure of Earnings survey, 2017

ESSPROS (proteção social)

Eurostat: SDGs and me  
**<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/sdgs/>**

Estatísticas da UE sobre a Agenda 2030:  
**<https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi>**

EIGE – European Institute for Gender Equality  
**<https://eige.europa.eu/>**

### Eurobarómetros:

Eurobarómetro regular sobre a Opinião Pública na UE, outono 2018

Work-life balance, outubro 2018

EU citizens and development cooperation, junho 2018

Igualdade de género, junho 2017

## Links úteis:

### Nacional

EAPN Portugal/Rede Europeia Anti Pobreza  
**[www.eapn.pt/](http://www.eapn.pt/)**

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)  
**[www.cig.gov.pt/](http://www.cig.gov.pt/)**

Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)  
**[cite.gov.pt/](http://cite.gov.pt/)**

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM)  
**[plataformamulheres.org.pt/](http://plataformamulheres.org.pt/)**

Centro de Recursos e Conhecimento Digital Maria Alzira Lemos  
**<https://recursos.plataformamulheres.org.pt/>**

UMAR – União de Mulheres Alternativa e Resposta  
**[www.umarfeminismos.org/](http://www.umarfeminismos.org/)**

Rede Portuguesa de Jovens para a Igualdade  
**<http://redejovensigualdade.org.pt/blog/>**

CIEG - Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (ISCSP)  
**[cieg.iscsp.ulisboa.pt/](http://cieg.iscsp.ulisboa.pt/)**

Observatório das Desigualdades  
**[observatorio-das-desigualdades.com/](http://observatorio-das-desigualdades.com/)**

Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.  
**[instituto-camoes.pt](http://instituto-camoes.pt)**

### Global

Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2030  
**[www.un.org/sustainabledevelopment/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/)**

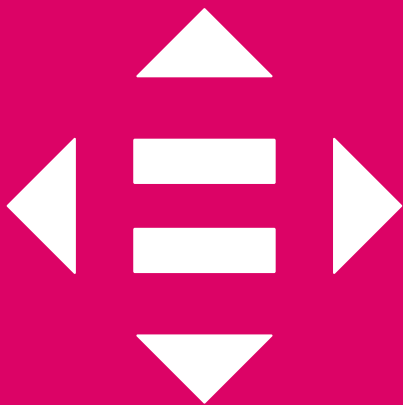
Portal das desigualdades  
**<https://inequality.org/>**

OCDE: Desigualdade  
**[www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm)**

Make Europe Sustainable for All  
**<https://makeeuropesustainableforall.org/>**

Indicadores do ODS 10 na UE  
**<https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/reduced-inequalities>**

## 10 REDUZIR AS DESIGUALDADES



**REDUZIR AS DESIGUALDADES  
NO INTERIOR DOS PAÍSES E  
ENTRE PAÍSES**

# ANEXO 1: METAS E INDICADORES DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 10

## REDUZIR AS DESIGUALDADES NO INTERIOR DOS PAÍSES E ENTRE PAÍSES

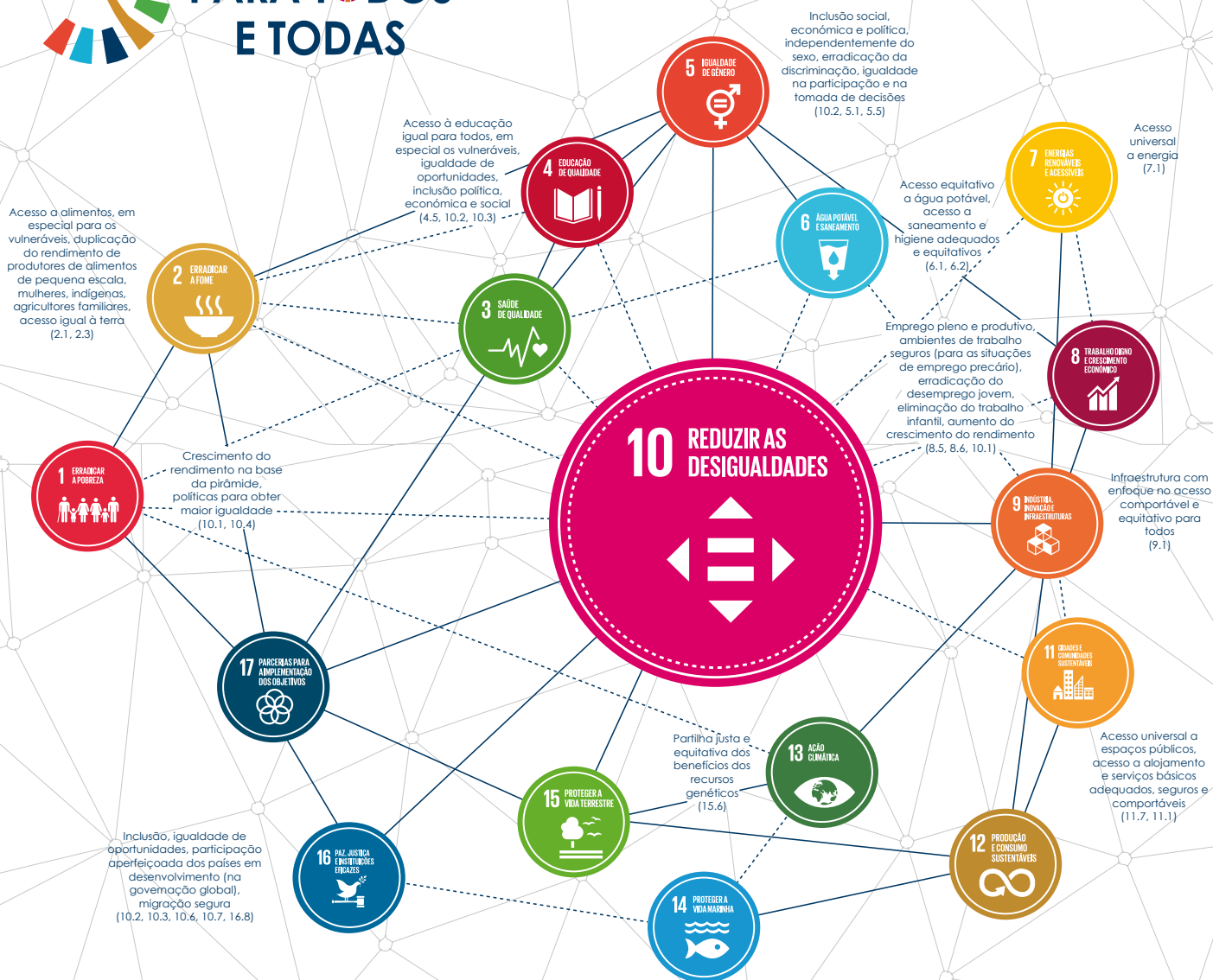
METAS	INDICADORES
<b>10.1</b> Até 2030, progressivamente alcançar, e manter de forma sustentável, o crescimento do rendimento dos 40% da população mais pobre a um ritmo maior do que o da média nacional	<b>10.1.1</b> Taxa de crescimento das despesas das famílias ou rendimento per capita entre os 40% da população com menores recursos e a população total
<b>10.2</b> Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, económica e política de todos, independentemente da idade, género, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição económica ou outra	<b>10.2.1</b> Proporção de pessoas que vivem em agregados familiares com um rendimento inferior a 50% do rendimento mediano, por sexo, grupo etário e tipo de limitação
<b>10.3</b> Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive através da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito	<b>10.3.1</b> Proporção da população que reportou ter-se sentido pessoalmente discriminada ou assediada nos últimos 12 meses por motivos de discriminação proibidos no âmbito da legislação internacional dos direitos humanos
<b>10.4</b> Adotar políticas, especialmente ao nível fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade	<b>10.4.1</b> Proporção do trabalho no PIB, incluindo as remunerações e as transferências de proteção social
<b>10.5</b> Melhorar a regulamentação e monitorização dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações	<b>10.5.1</b> Indicadores de Solidez Financeira
<b>10.6</b> Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições económicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, credíveis, responsáveis e legítimas	<b>10.6.1</b> Proporção de membros e direito de voto dos países em desenvolvimento em organizações internacionais
<b>10.7</b> Facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas	<b>10.7.1</b> Custo de recrutamento suportado pelo empregado em proporção do rendimento anual auferido no país de destino <b>10.7.2</b> Número de países que implementaram políticas de migração bem geridas
<b>10.a</b> Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular para os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da Organização Mundial do Comércio	<b>10.a.1</b> Proporção de posições pautais aplicadas às importações provenientes dos países menos desenvolvidos e dos países em desenvolvimento com taxa zero
<b>10.b</b> Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com os seus planos e programas nacionais	<b>10.b.1</b> Total de fluxos de recursos para o desenvolvimento, por beneficiário e país doador, e tipo de fluxo (ex. ajuda pública ao desenvolvimento, investimento direto estrangeiro e outros fluxos)
<b>10.c</b> Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os mecanismos de remessas com custos superiores a 5%	<b>10.c.1</b> Custos das remessas em proporção do valor remitido

# ANEXO 2: INTERLIGAÇÕES DO ODS 10 COM OUTROS ODS



**POR UMA  
EUROPA SUSTENTÁVEL  
PARA TODOS  
E TODAS**

**#FIGHTINEQUALITIES**



Esta imagem foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia.  
O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projeto Make Europe Sustainable for All e não reflete necessariamente as opiniões da União Europeia.

Fonte:

Make Europe Sustainable for All campaign: [makeeuropeustainableforall.org/campaigns/](https://makeeuropeustainableforall.org/campaigns/)

# ANEXO 3: A ESTRATÉGIA PORTUGAL + IGUAL

A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (“Portugal + Igual”), aprovada em março de 2018, centra-se na não discriminação em razão do sexo e na igualdade entre mulheres e homens. Traduz-se em 3 planos de ação que definem medidas e metas concretas até 2021:

Pilares/Planos de ação	Objetivos estratégicos	Exemplos de medidas
<b>Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantir uma governança que integre o combate à discriminação em razão do sexo e a promoção da igualdade entre mulheres e homens nas políticas e nas ações, a todos os níveis da Administração Pública.</li> <li>2. Garantir as condições para uma participação plena e igualitária de mulheres e homens no mercado de trabalho e na atividade profissional.</li> <li>3. Garantir as condições para uma educação e uma formação livres de estereótipos de género.</li> <li>4. Promover a igualdade no ensino superior e no desenvolvimento científico e tecnológico.</li> <li>5. Promover a igualdade na área da saúde ao longo dos ciclos de vida de homens e de mulheres.</li> <li>6. Promover uma cultura e comunicação social livres de estereótipos sexistas e promotoras da igualdade.</li> <li>7. Integrar a promoção da igualdade entre mulheres e homens no combate à pobreza e exclusão social.</li> </ol>	<p>Ações combate ao abandono escolar por raparigas ciganas</p> <p>Capacitar empresas para a conciliação através da criação de instrumentos práticos que permitam avaliar fatores de risco no local de trabalho que prejudiquem a conciliação.</p> <p>Formar raparigas e idosos em competências digitais</p>
<b>Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevenir — erradicar a tolerância social às várias manifestações da violência contra as mulheres e violência doméstica, conscientizar sobre os seus impactos e promover uma cultura de não violência, de direitos humanos, de igualdade e não discriminação.</li> <li>2. Apoiar e proteger — ampliar e consolidar a intervenção.</li> <li>3. Intervir junto das pessoas agressoras, promovendo uma cultura de responsabilização.</li> <li>4. Qualificar profissionais e serviços para a intervenção.</li> <li>5. Investigar, monitorizar e avaliar as políticas públicas.</li> <li>6. Prevenir e combater as práticas tradicionais nefastas, nomeadamente a mutilação genital feminina e os casamentos infantis, precoces e forçados.</li> </ol>	<p>Criar norma de orientação clínica para os profissionais de saúde para atuação em casos de violência doméstica.</p> <p>Formação para magistrados, oficiais de justiça ou forças de segurança para evitar discriminações em função do género no setor da Justiça</p> <p>Abertura de casa abrigo para mulheres com deficiência, vítimas de violência doméstica</p>
<b>Plano de Ação para o Combate à Discriminação em razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género, e Características Sexuais</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover o conhecimento sobre a situação real das necessidades das pessoas LGBTI e da discriminação.</li> <li>2. Garantir a transversalização destas questões.</li> <li>3. Combater a discriminação em razão da orientação sexual e identidade de género, e prevenir e combater todas as formas de violência contra as pessoas LGBTI na vida pública e privada.</li> </ol>	<p>Guia para as entidades empregadoras para prevenir a discriminação no local de trabalho e promover a integração de pessoas LGBTI.</p> <p>Criar uma plataforma para apresentação de queixas por discriminação.</p> <p>Formação de profissionais de Saúde para evitar o atendimento desadequado por vezes prestado aos transexuais.</p> <p>Centro de acolhimento de emergência para pessoas LGBTI vítimas de violência, no Porto</p>



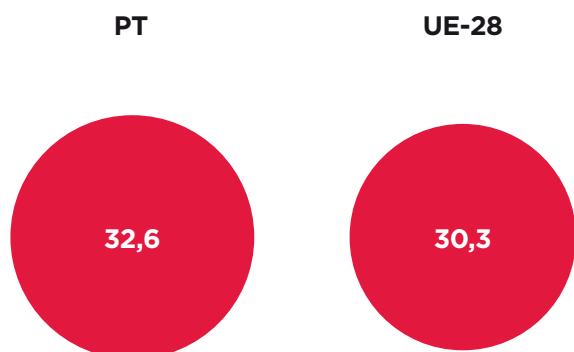
# ANEXO 4: RADIOGRAFIAS DA DESIGUALDADE EM PORTUGAL

## A DESIGUALDADE DE RENDIMENTOS

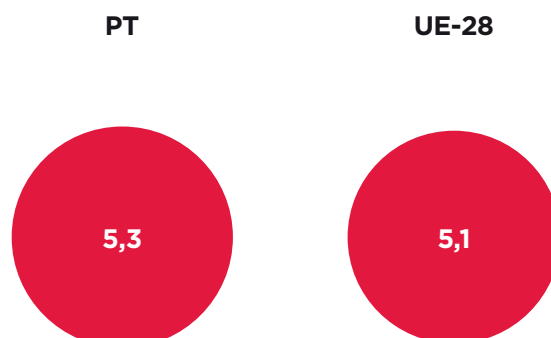
### Indicadores de pobreza e desigualdade económica, 2014-2018

Ano de referência	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Limiar de risco de pobreza - €</b>					
	5 061	5 269	5 443	5 610	
<b>Taxa de risco de pobreza (60% da mediana) - %</b>					
Antes de qualquer transferência social	47,5	46,1	45,2	43,7	
Após transferências relativas a pensões	26,4	25,0	23,6	22,7	
Após transferências sociais	19,5	19,0	18,3	17,3	
<b>População em risco de pobreza ou exclusão social - indicador Europa 2020</b>					
		26,6	25,1	23,3	21,6
<b>Indicadores de privação material - %</b>					
Taxa de privação material		21,6	19,5	18,0	16,6
Taxa de privação material severa		9,6	8,4	6,9	6,0
<b>Indicadores de desigualdade do rendimento</b>					
Coefficiente de <i>Gini</i>	34,5	34,0	33,9	33,5	32,6
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S80/S90)	6,2	5,9	5,9	5,7	5,3
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S90/S10)	11,1	10,6	10,0	10,0	8,9

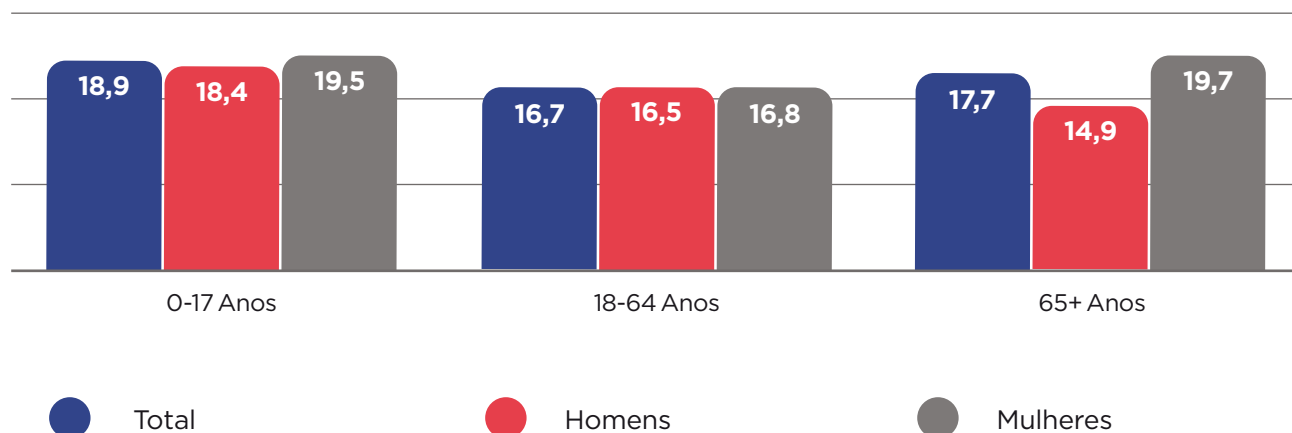
### Coeficiente de Gini



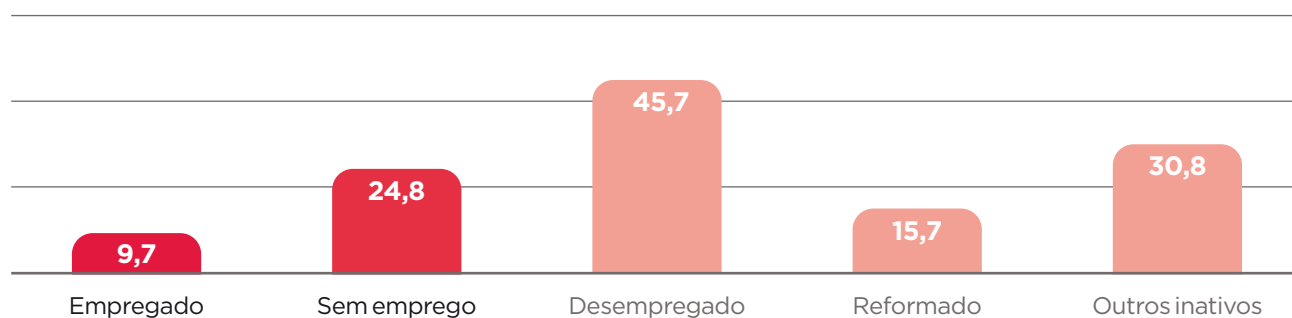
### Rácio S80/S20



## Taxa de risco de pobreza, por sexo e escalão etário, 2017 (após transferências sociais, %)



## Taxa de risco de pobreza, segundo a condição perante o trabalho (após transferências sociais, %)

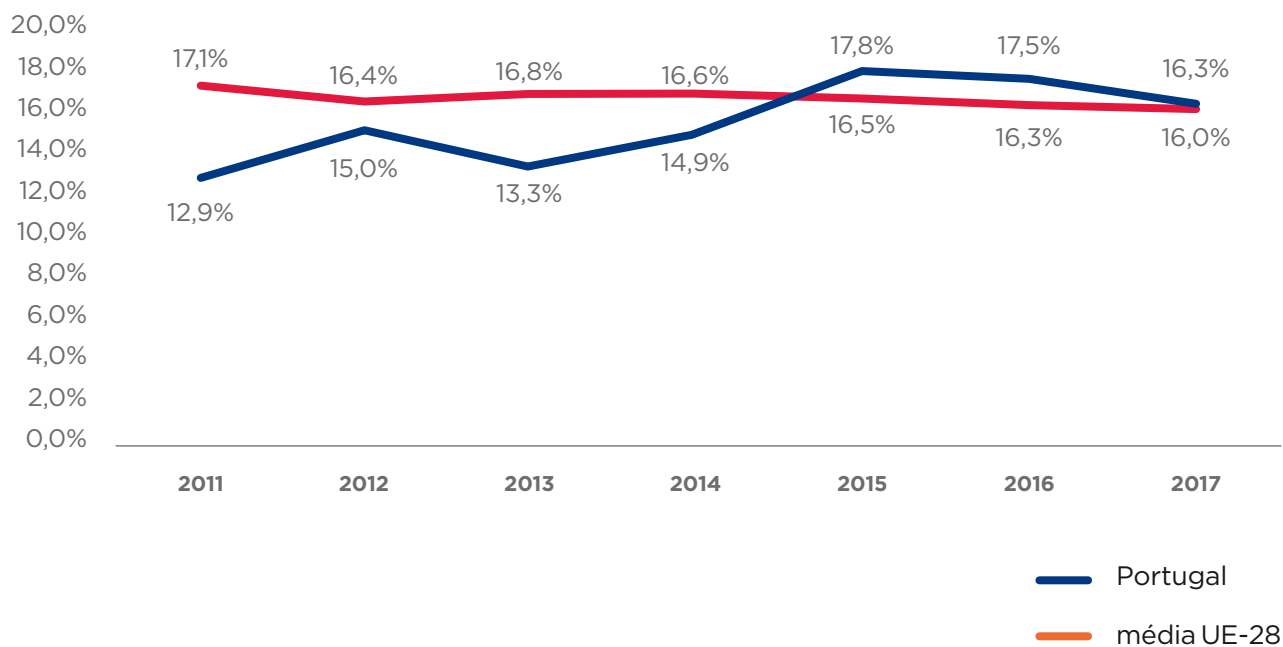


Fonte:

EU-SILC (ICOR): Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2018; Eurostat

## A DESIGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS

### Disparidade Salarial entre Mulheres e Homens (em diferença relativa)



### População em risco de pobreza e exclusão social



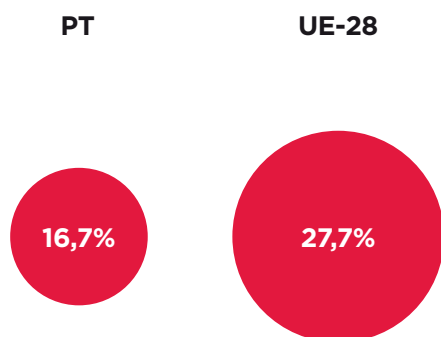
### Taxa de emprego das mulheres

**73%**  
(média UE-28: 66,5%)

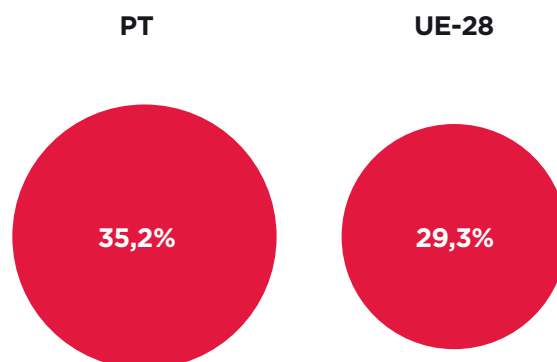
### Proporção de mulheres que trabalha a tempo parcial

**10%**  
(média UE-28: 30,8%)

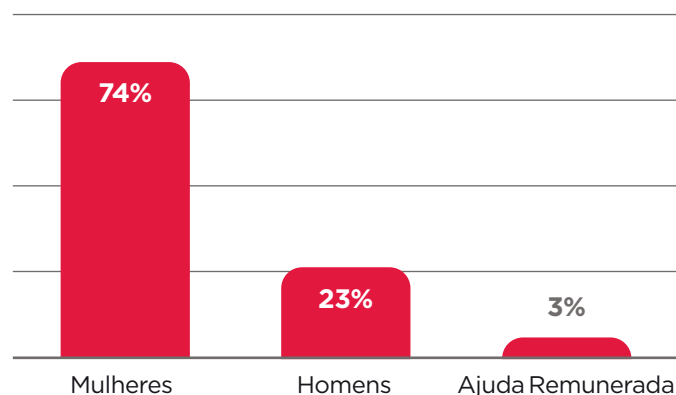
## Mulheres no Governo



## Deputadas na Assembleia da República



## Execução de tarefas domésticas (% média de vezes que realiza as tarefas)



## Femicídios 2004-2018

**503** mulheres assassinadas

## Violência Doméstica - 2017

**26.713** queixas

**4.465** acusações MP

**1.457** condenações

**119** de prisão efetiva

### Fontes:

Disparidade Salarial - Eurostat (indicador: Gender pay gap in unadjusted form)

Pobreza e Exclusão social - Eurostat (indicador: People at risk of poverty or Social exclusion)

Taxa de emprego - Eurostat (indicador: Employment rate by sex, age group 20-64)

Trabalho a tempo parcial - Eurostat (indicador: Part-time employment as a percentage of the total employment, age group 15-64)

Participação política - European Institute for Gender Equality (EIGE)

Tarefas domésticas - Sagnier 2019, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Femicídios e violência doméstica: UMAR, Ministério da Justiça

### Nota técnica:

A Taxa de Risco de Pobreza é a percentagem de pessoas com um rendimento disponível equivalente abaixo do limiar de pobreza, fixado em 60% do rendimento disponível médio nacional equivalente. O indicador sobre População em Risco de Pobreza ou Exclusão Social é um indicador composto, que combina a percentagem da população em risco de pobreza após transferências sociais (pobreza monetária), a taxa de privação material grave e os agregados familiares com baixa intensidade de trabalho.

O Coeficiente de Gini mede quão desigual é a distribuição de rendimentos entre as pessoas, numa escala entre o mínimo de 0 e o máximo de 100: a desigualdade / assimetria na distribuição dos rendimentos é tanto mais forte quanto maior for o valor assumido pelo coeficiente.

O Rácio S80/S20 é a diferença de rendimento médio entre o quintil mais rico e o quintil mais pobre da população, ou seja, quantas vezes o rendimento dos 20% mais ricos é maior, em comparação com os 20% mais pobres. O Rácio S90/S10 é a diferença de rendimento médio entre o decil mais rico e o decil mais pobre da população.

A disparidade salarial entre homens e mulheres, não ajustada, mede a diferença percentual média entre as remunerações brutas por hora de homens e mulheres.

**15** LIFE  
ON LAND



**16** PEACE, JUSTICE  
AND STRONG INSTITUTIONS



**13** CLIMATE  
ACTION



**12** RESPONSIBLE  
CONSUMPTION  
AND PRODUCTION



GEN  
DNO



**9** INDUSTRY, INNOVATION  
AND INFRASTRUCTURE



**6** CLEAN WATER  
AND SANITATION



**2** ZERO  
HUNGER



Projeto:



Promovido por:



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS  
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO AMBIENTE

Cofinanciado por:



Esta publicação foi elaborada no contexto do projeto “Europa no Mundo – Make Europe Sustainable for All” e é cofinanciado pela União Europeia e pelo Camões, Instituto da Cooperação e Língua, I.P. Os conteúdos deste documento são da exclusiva responsabilidade dos parceiros e não podem, em caso algum, ser considerados como expressão das posições dos financiadores.