

# **DPP Portugal Profiles**

## **6**

# QUALIFICAÇÕES, TRABALHO E COESÃO SOCIAL

(documento de trabalho)

**Departamento de Prospectiva e  
Planeamento e Relações Internacionais**

**MAOTDR**

Os DPP Portugal Profiles constituem uma contribuição do DPP para o Grupo de Trabalho (GT) responsável por reflectir sobre as possibilidades de evolução do Orçamento da UE após 2013 e consequentes implicações para Portugal. A Comissão Europeia situou o debate sobre o futuro do Orçamento da UE no quadro mais lato dos desafios a enfrentar pela União num horizonte mais longínquo, sendo os mesmos entendidos como forças dinâmicas, em transformação permanente, cuja natureza pode (e deve) ser compreendida e investigada, mas relativamente às quais o patamar de informação e conhecimento disponíveis não deverá ser considerado como adquirido e definitivo. A Comissão optou, assim, por ligar a discussão sobre o futuro do Orçamento ao futuro das políticas europeias, colocando este processo de decisão política no plano da Estratégia. Estamos pois perante um processo de reflexão estratégica. Este processo de reflexão estratégica, necessário à escala europeia, é para Portugal do maior interesse e, particularmente, desafiante. Equacionar o(s) futuro(s) de Portugal no contexto europeu é uma condição necessária para a fundamentação de escolhas na formulação de políticas nacionais ou na identificação dos posicionamentos que melhor servem os interesses de Portugal na construção das políticas comunitárias. Partindo de um enquadramento internacional de âmbito mais vasto, em que situamos o contexto europeu, é possível traçar incertezas centrais e tendências marcantes que inevitavelmente terão impactos numa pequena economia plenamente integrada, a par de países que se situam no topo dos níveis de desenvolvimento, numa união económica e monetária. O DPP tem realizado um extenso trabalho de reflexão sobre a posição portuguesa face a um enquadramento externo marcado pelas referidas tendências globais. No seu conjunto, estes trabalhos não devem ser assumidos como um exercício de "certificação" (entendida esta como fornecimento de certezas), mas sim como uma abordagem que parte da necessidade de identificar e aprofundar tanto quanto possível as incertezas cruciais face ao futuro para reunir uma base sólida de conhecimento que possa contribuir para a respectiva "gestão", isto é, para a maximização do aproveitamento das oportunidades que se abrem e para evitar ou mitigar os riscos potenciais. Neste conjunto de documentos procura-se corresponder à solicitação do GT coordenado pela DGAE, sistematizando e parcialmente actualizando num lote de seis "cadernos" temáticos uma selecção de leituras técnicas extraídas dos trabalhos mais recentes do DPP. Esta selecção orientou-se para, sob diferentes ângulos, identificar o posicionamento de Portugal:

- (D)PP 1 – Enquadramento Externo e Desafios Estratégicos
- (D)PP 2 - Convergência
- (D)PP 3 – Crescimento Sustentado e Carteira de Actividades
- (D)PP 4 – Território(s)
- (D)PP 5 – Ambiente e Desenvolvimento
- (D)PP6 – Qualificações, Trabalho e Coesão Social

O envolvimento da Administração portuguesa nesta reflexão constitui uma oportunidade para, num momento de viragem para a economia portuguesa, visitar elementos do nosso percurso recente, úteis para melhor podermos compreender de onde partimos e nos prepararmos para melhor identificar e construir o(s) nosso(s) futuro(s).

### Ficha Técnica

**Título:** (D)PP 6 - Qualificações, Trabalho e Coesão Social (documento de trabalho; Março de 2008)  
**Organização/Actualização:** Manuela Proença, António Alvarenga ( antonio@dpp.pt)

## Índice

Introdução	5
1 Emprego e Crescimento Económico	6
2 Qualificações	6
3 Desigualdade na Distribuição dos Rendimentos	13
4 Pobreza e Exclusão Social	15
5 Mercado de Trabalho e Inclusão	16
6 Protecção Social	18
7 Reflexão de Conjunto	21
Referências	23



## Introdução<sup>1</sup>

Portugal, ainda que se caracterize por taxas de emprego relativamente elevadas, detém uma alta taxa de precariedade e enfrenta actualmente problemas sérios de sustentabilidade dos níveis de emprego, induzidos, nomeadamente, pelas reestruturações económicas e pelas deslocalizações em curso e potenciais, a que se alia um baixo nível de qualificação e produtividade. O desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens, designadamente de elevada qualificação, detêm um forte e crescente peso no desemprego global. As mudanças previstas, no quadro da globalização e do surgimento de novas tecnologias, pressupõem uma gestão antecipada e positiva das reestruturações que absorva ou minimize os choques económicos e sociais, nomeadamente através de uma intervenção activa na reconversão profissional para novas actividades.

Reconhecendo a necessidade de flexibilidade na organização laboral, é essencial **não comprometer a coesão social**. Uma sociedade mais justa, saudável e com coesão social deve basear-se num forte sentido de iniciativa e de responsabilidade das pessoas e organizações numa sociedade civil participativa, num Estado Social eficiente, justo e flexível, funcionando com fortes parcerias com a sociedade civil.

A coesão social, constituindo um traço da identidade do modelo social europeu, constitui um objectivo a prosseguir, quer através dos instrumentos clássicos de mitigação das situações de exclusão quer, cada vez mais, através de políticas pró-activas de promoção da inclusão através do mercado de trabalho e do reforço da criação de emprego mais qualificado.

Os factores estruturais associados ao modelo económico português, baseado predominantemente em sectores de baixos níveis de remuneração do trabalho, contribuem para manter uma elevada desigualdade na repartição do rendimento com tradução em elevados níveis de pobreza. A divergência dos níveis de vida face à média europeia, acompanhada por um agravamento do desemprego estrutural, e o papel ainda relativamente reduzido da protecção social, têm dificultado progressos na coesão social.

---

<sup>1</sup> A partir de DPP (2006), *Evolução Macroeconómica 1995-2005, Prospectiva e Planeamento nº13*, pp. 113-170, disponível em [http://www.dpp.pt/pages/files/diagnostico\\_prospectivo.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/diagnostico_prospectivo.pdf).

## 1. EMPREGO E CRESCIMENTO ECONÓMICO

Um ritmo elevado de crescimento económico sustentado é condição necessária ao crescimento do emprego e à redução do desemprego e da exclusão social, ainda que não suficiente. Por outro lado, aumentar os níveis e a qualidade do emprego é o meio mais eficaz de gerar crescimento económico e promover sociedades socialmente inclusivas, ao mesmo tempo que se estabelecem redes de segurança para os que não podem trabalhar e outros inactivos.

O aumento da participação no mercado de trabalho exigido, nomeadamente, pelo envelhecimento demográfico, impõe, ainda, o reforço da empregabilidade dos trabalhadores em geral, e de certos grupos em especial, com base numa aproximação ao trabalho centrada no ciclo de vida, no tornar o trabalho compensador e na luta contra a pobreza e a exclusão social.

A promoção da adaptabilidade dos trabalhadores e empresas, aliando flexibilidade com segurança no emprego, implica conseguir conciliar os direitos de cidadania dos trabalhadores com o aumento da capacidade de adaptação das empresas e trabalhadores, apostando: (1) na antecipação e gestão activa e positiva dos processos de reestruturação e modernização do tecido produtivo, criando mecanismos eficazes de antecipação, fontes alternativas de emprego e rendimentos, facilitando transições e evitando a exclusão social; (2) no reforço da coordenação das intervenções e dos recursos disponíveis, e no reforço das parcerias desde o nível local, ao nacional e comunitário.

## 2. QUALIFICAÇÕES

Portugal encontra no nível de **habilitações** e de **qualificações** da sua população activa um dos principais obstáculos a um crescimento sustentado o qual, para ser ultrapassado, exige uma melhoria significativa do sistema de educação e formação e uma aposta concentrada na aprendizagem ao longo da vida, aberta a todos, que contribua para uma maior coesão social, bem como para a dinamização e sofisticação das actividades mais expostas à competição internacional.

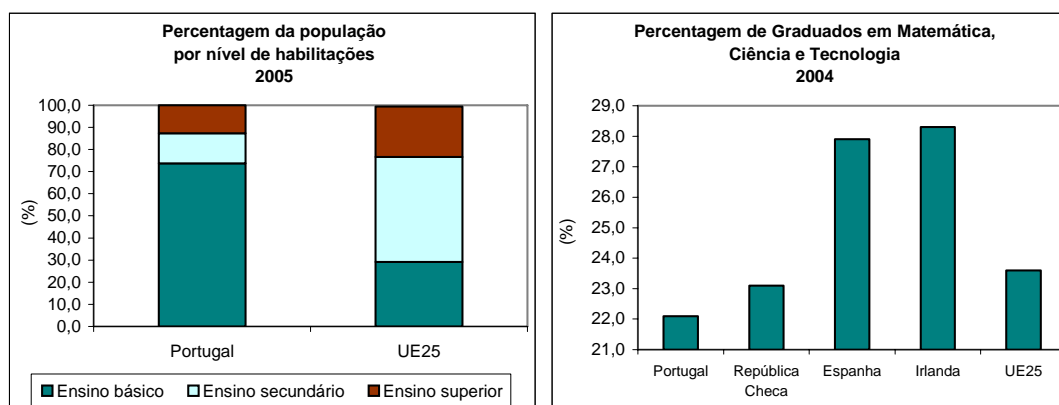
De facto, Portugal manteve no período – 1995 a 2005 – baixos níveis de qualificação dos recursos humanos. O nível médio de habilitações da população portuguesa tem sido considerado um dos mais sérios impedimentos ao desenvolvimento do país.

As comparações internacionais mostram que o problema das qualificações diz respeito a um importante segmento da população em idade activa. Os níveis de habilitação da população

entre os 25 e os 64 anos apresentaram grandes diferenciais relativamente à generalidade dos países da União Europeia, sobretudo no que se refere à percentagem de indivíduos que concluíram o ensino básico. Em 2005, ainda 73,8% da população apenas tinha concluído o ensino básico e 13,6% o ensino secundário, enquanto no conjunto da UE25 o mesmo grupo etário se caracterizava por níveis habilitacionais com uma maior representatividade do ensino secundário (47,6%) e uma reduzida expressão da população que apenas detinha o ensino básico (29,1%). Ao nível da população com o ensino superior, Portugal apresentava naquele ano um valor de 12,7% face a 22,7% na média da Europa dos 25.

GRÁFICO 1

**Qualificação da População**  
(25-64 anos)



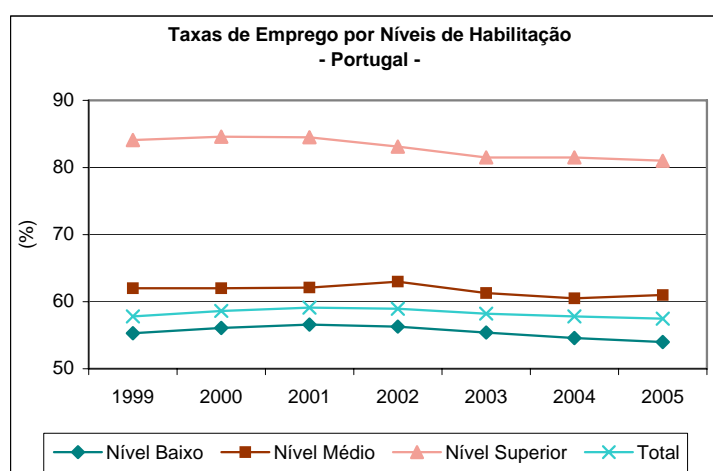
Fonte: Eurostat

Conclui-se, portanto, que em relação ao conjunto da UE25, o principal diferencial em termos habilitacionais se situa nos escalões mais baixo e intermédio. No que se refere aos diplomados com o ensino superior, Portugal mantém um défice qualitativo no que respeita a competências em áreas fundamentais como a matemática, a ciência e a tecnologia, comparativamente à média europeia (22% do total de graduados em 2004 face a 23,6% na Europa dos Vinte e Cinco), bem como a Irlanda, Espanha e República Checa.

É de salientar um certo desajustamento estrutural detectado entre a percepção da necessidade de elevação do nível médio de habilitações da população portuguesa e a evolução pouco favorável da procura de níveis mais elevados de habilitações. Com efeito, entre 1999 e 2005 a taxa de emprego de indivíduos com habilitações superiores foi a que registou a redução mais elevada (-3,7%). Recentemente, o elevado crescimento do desemprego nos jovens com níveis elevados de habilitações confirma o referido desajustamento. Este facto pode ser gerador de “um ciclo vicioso” de baixas qualificações: as dificuldades experimentadas

pelos mais qualificados quanto ao acesso ao emprego podem desincentivar a futura procura de qualificações e, simultaneamente, a falta de qualificações dificulta a criação de condições favoráveis à atracção de investimentos estruturais qualificantes que, por seu turno, promoveriam a expansão da procura de qualificações mais elevadas.

GRÁFICO 2



Nota: Níveis Baixo, Médio e Superior correspondem aos seguintes níveis da ISCED - International Standards Classification of Education: ISCED 0-2; ISCED 3/4 e ISCED 5/6.

Fonte: Eurostat

Em 2005, ainda cerca de 70,7% da população empregada detinha baixos níveis de qualificação. Este valor contrasta com o registado na média da UE25 que era claramente inferior (22,8%).

QUADRO 1

**Estrutura do Emprego por níveis de habilitação**

	1999 (a)			2005		
	Portugal	UE25	UE15	Portugal	UE25	UE15
Básico	78,0	25,8	29,2	70,7	22,8	25,2
Secundário	11,3	47,9	43,7	14,3	49,7	46,3
Superior	10,8	23,9	24,5	15,0	27,3	28,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Relativamente à UE25 os valores referem-se ao ano 2000.

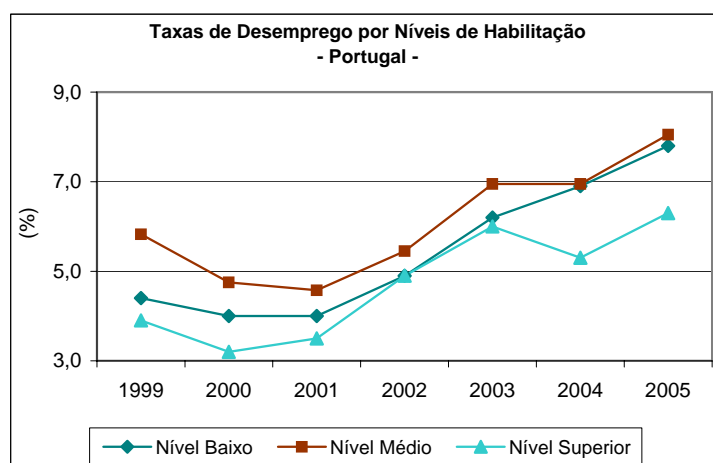
Fonte: Eurostat

Também a análise qualitativa do desemprego indicia a existência de dificuldades estruturais associadas à desadequação entre oferta e procura em termos de qualificações. Como já referido, este tem apresentado uma componente muito elevada de desemprego de longa

duração (49,9% do desemprego, em 2005) que afecta sobretudo trabalhadores com défices de habilitações e qualificações.

Todavia, a desagregação da taxa de desemprego por níveis de habilitação evidencia um aumento generalizado deste, embora os trabalhadores com o nível de habilitação mais baixo seja o grupo mais penalizado. O aumento dos níveis médios de desemprego da população detentora de habilitações de nível superior traduz, por um lado alguma incapacidade da estrutura produtiva evoluir no sentido da valorização dos seus recursos humanos com competências mais elevadas e, por outro lado, a inadequação entre a oferta e a procura de competências em determinadas áreas científicas.

GRÁFICO 3



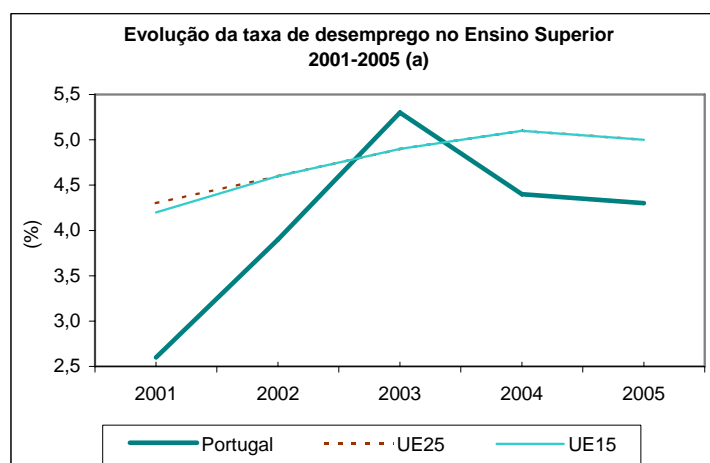
Nota: Níveis Baixo, Médio e Superior correspondem aos seguintes níveis da ISCED - International Standards Classification of Education: ISCED 0-2; ISCED 3/4 e ISCED 5/6.

Fonte: Eurostat

Com base em dados do Eurostat, observa-se que as taxas de desemprego dos diplomados com o ensino superior passaram de 2,6% em 2001 para 4,3% em 2005, e atingiam 6,2% em 2007, aproximando-a do valor médio nacional. Este elemento poderá indiciar que no nosso país o subaproveitamento de conhecimento passou a ser superior.

Mais do que avaliar os recursos afectos ao investimento em educação, que tem assumido valores crescentes e relativamente elevados no contexto europeu, é essencial avaliar a eficiência geral do sistema educativo, designadamente, através do desempenho escolar, das competências adquiridas e do nível de escolaridade atingido pela população.

GRÁFICO 4



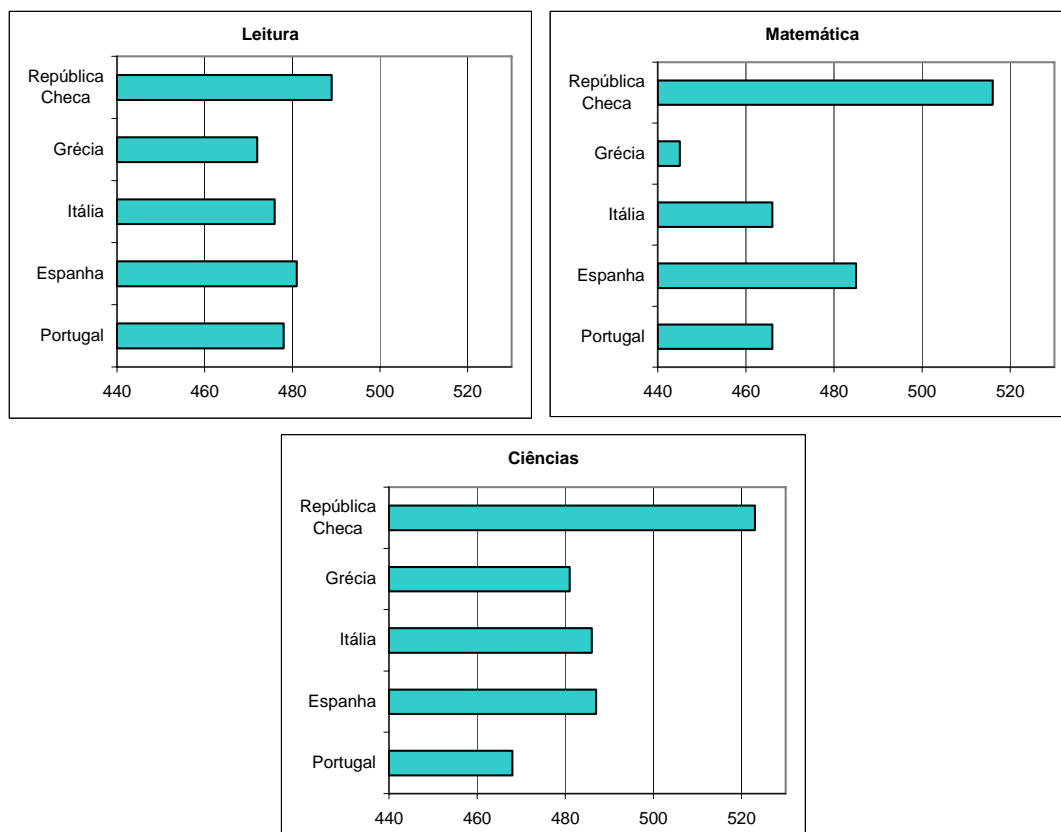
(a) Para garantir a comparabilidade face à UE25, os valores referem-se apenas ao 2º trimestre de cada ano.

Fonte: Eurostat

Os níveis relativos de competências adquiridas no sistema de ensino são regularmente avaliados, no âmbito dos países da OCDE, através do *Programme for International Student Assessment* (PISA). Segundo os resultados do estudo internacional PISA 2003, em todos os domínios avaliados (leitura, matemática e ciências), os alunos portugueses de quinze anos tiveram um desempenho modesto, quando confrontado com os correspondentes valores médios dos restantes países. Em 2006 os indicadores de avaliação do sistema apontam para uma melhoria do desempenho, ainda que limitada.

GRÁFICO 5

**Competências Básicas\***  
2003



\* Desempenho médio na correspondente escala de conhecimentos  
Fonte: OCDE/PISA

Para as três áreas avaliadas, Portugal assim como Espanha, Itália e Grécia, estiveram sempre abaixo dos níveis de desempenho médio do conjunto dos países da OCDE. E no caso da literacia científica<sup>2</sup>, os resultados da avaliação posicionaram os estudantes portugueses em último lugar do *ranking* dos quarenta e um países avaliados. Estes desempenhos contrastam fortemente com os de alguns países da Europa de Leste, como os da República Checa, que se situaram acima da média da OCDE, tanto para a matemática, como para literacia científica e ao nível da média para a leitura.

<sup>2</sup> O conceito de literacia científica consiste na "capacidade de usar conhecimentos científicos, de identificar questões científicas e de retirar conclusões baseadas em evidência, de forma a compreender e apoiar a tomada de decisões acerca do mundo natural e das mudanças nele efectuadas através da actividade humana" – OCDE (2003).

A aprendizagem ao longo da vida é hoje reconhecida como um requisito à adaptação contínua dos indivíduos a um enquadramento cada vez mais concorrencial e em rápida evolução tecnológica e a formas de trabalho que requerem uma maior flexibilidade na interpretação e utilização dos conhecimentos. Deste modo, o sistema educação-formação tem passado a beneficiar de uma abordagem crescentemente mais integrada, reconhecendo-se que o capital humano necessita de investimento continuado.

Apesar dos fundos europeus terem proporcionado a concretização de muitas iniciativas de formação profissional, em Portugal os níveis de formação profissional são nitidamente inferiores aos de outros países da União Europeia. Em 2005 apenas 4,6% da população adulta portuguesa participou em algum curso de *Aprendizagem ao Longo da Vida* (ALV), sendo a média da UE15 de 11,9% e da UE25 de 10,8%.

Uma estratégia de qualificação que permita lidar com as insuficiências actuais do país tem que responder simultaneamente a duas exigências: (1) promover de forma generalizada a formação ao longo da vida para quem queira retomar ou iniciar estudos de grau superior, renovar e ampliar a sua carteira de conhecimentos e competências profissionais ou ainda explorar novas orientações para a sua actividade profissional, assegurando uma oferta competitiva de formações, devidamente certificadas; (2) atrair o maior número possível de jovens para o ensino superior, em especial para os cursos de índole tecnológica ou artística, áreas em que existe uma clara insuficiência de formação no País e reforçar a qualidade, rendimento e capacidade de competição das instituições do Ensino Superior no espaço europeu.

Como referido, o reforço da capacidade de geração de riqueza passa por uma profunda mudança e enriquecimento da “carteira de actividades” que o País apresenta nos mercados internacionais. Estas actividades, para se poderem enraizar, exigem uma qualificação mais elevada da população activa e esforços mais focalizados nas actividades de ensino, formação e I&D. Pressupõem, também, um esforço forte de promoção e qualificação do empreendedorismo a nível nacional.

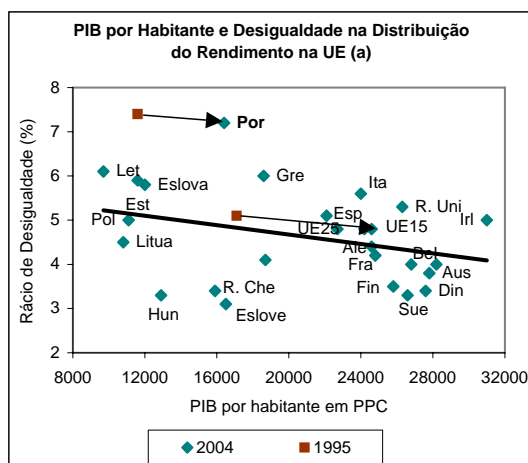
A implementação desta estratégia supõe uma profunda alteração no modo de funcionamento das entidades e no comportamento dos agentes que prestam este tipo de serviços, exigindo-se mais competição entre quem os oferece e relação adequada entre investimentos e resultados. Refira-se ainda que a qualificação de recursos humanos mais direccionada para a inserção ou para o reposicionamento no mercado de trabalho, tendo que responder às necessidades de sectores e empresas já existentes, deverá incorporar uma componente cada

vez mais significativa de formação para novas actividades, nomeadamente para as que estiverem associadas a projectos de IDE ou a iniciativas de consórcios de PME.

### 3. DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS

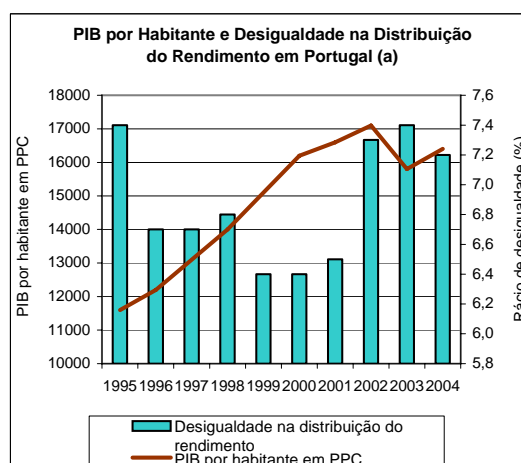
A desigualdade na distribuição dos rendimentos<sup>3</sup> atenuou-se ligeiramente na segunda metade da década de noventa, voltando a aumentar a partir de 2002, reflectindo a débil situação da economia portuguesa.

GRÁFICO 6



(a) Desigualdade com base no rácio inter-quintis extremos (S80/S20).  
Nota: Dados para 2003 para o Reino Unido, Holanda e 10 Novos Estados Membros, à excepção da Eslováquia. Não inclui Malta e Luxemburgo.  
Fonte: Eurostat

GRÁFICO 7



(a) Desigualdade com base no rácio inter-quintis extremos (S80/S20).  
Fonte: Eurostat

<sup>3</sup> A desigualdade é avaliada com base no rácio entre o rendimento dos 20% das pessoas com rendimento mais elevado e os 20% com rendimento mais baixo.

QUADRO 2

Indicadores de Coesão Social

	União Europeia (15)			Portugal		
	1995	2000	2004 (a)	1995	2000	2004 (a)
<b>Desigualdade na distribuição dos rendimentos (b)</b>						
Rácio inter-quintis extremos (S80/S20)	5,1	4,5	4,8	7,4	6,4	7,2
Índice de Gini	31	29	30	37	36	38
<b>População em risco de pobreza (b)</b>						
Taxa de pobreza antes de transferências sociais	26,0	23,0	26,0	27,0	27,0	27,0
Taxa de pobreza após transferências sociais	17,0	15,0	17,0	23,0	21,0	21,0
Taxa de pobreza da população empregada após transferências sociais	8,0	7,0	8,0	16,0	14,0	13,0
<b>Desemprego</b>						
Taxa de desemprego harmonizada	10,1	7,7	7,9	7,3	4,0	7,6
Taxa de desemprego de longa duração harmonizada	4,9	3,4	3,3	3,1	1,7	3,7
<b>Protecção social</b>						
Despesas de protecção social em % do PIB	27,0	26,1	27,2	19,3	19,4	22,6
<b>Saúde</b>						
Número médio de anos de esperança de vida à nascença	77,2	78,5	nd	75,3	76,7	77,4

(a) Taxa de desemprego harmonizada e taxa de desemprego de longa duração harmonizada: 2005. Despesas de protecção social em % do PIB e número médio de anos de esperança de vida à nascença: 2003.

(b) Quebra de série em 2004.

nd: não disponível.

Fonte: Eurostat

Portugal apresentava em 2004 a distribuição dos rendimentos mais assimétrica da UE, sendo a relação entre os níveis de rendimento extremos de 7,2 (4,8 na UE15)<sup>4</sup>. A desigualdade, quando avaliada pelo índice de Gini, é também bastante superior à média da UE15, tendo até observado um ligeiro agravamento no período entre 1995 e 2004 (+1 p.p.)<sup>5</sup>. Em 2006 Portugal mantinha, no contexto da EU, o maior nível de desigualdade no que toca à repartição do rendimento.

As disparidades existentes na distribuição do rendimento podem ser analisadas através da repartição funcional do rendimento no conjunto da economia<sup>6</sup>. Efectivamente, as remunerações do trabalho, que constituem a fonte de rendimento principal das famílias portuguesas, apresentam uma dispersão superior à do conjunto dos rendimentos. No contexto das remunerações do trabalho os níveis de dispersão são, como seria expectável, mais acentuados nas que têm origem no trabalho por conta própria. Em termos de sectores de actividade, a desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho é superior no sector dos serviços face à observada nos restantes sectores da economia.

<sup>4</sup> Apesar da quebra de série em 2004, os dados relativos a 2003 não contrariam as principais tendências identificadas ao nível da desigualdade dos rendimentos e do risco de pobreza.

<sup>5</sup> O rácio inter-quintis extremos mede apenas a desigualdade entre os extremos da distribuição, sem indicar como evoluem os escalões intermédios. O índice de Gini varia entre 0% (todos os indivíduos de uma população com igual rendimento) e 100% (todo o rendimento concentrado num só indivíduo).

<sup>6</sup> A análise baseia-se nos dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 2000.

O alargamento do leque salarial (proporção de 4,7 em 2002 e 4,2 em 1995) reflecte o aumento da diferença entre as remunerações dos quadros superiores e dos profissionais não qualificados.

#### 4. POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

Apesar da melhoria do nível de vida da população portuguesa, a pobreza e a exclusão social têm ainda uma dimensão relevante e persistente. As desigualdades na distribuição do rendimento e os baixos salários, bem como o agravamento do desemprego e o aumento da precariedade laboral, justificam aquela situação. A taxa de pobreza após transferências sociais é uma das mais elevadas da UE15, a par da Irlanda, com 21% da população a deter, em 2004, um rendimento disponível abaixo do limiar de pobreza<sup>7</sup>. Na última década, assistiu-se a uma redução sustentada da taxa de pobreza, mantendo-se essa tendência mesmo no período mais recente de dificuldades económicas e orçamentais mais patentes.

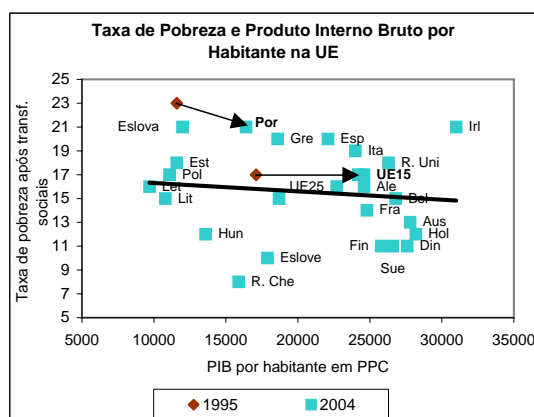
A incidência de pobreza monetária em Portugal, analisada por grupos etários, evidencia situações de maior vulnerabilidade nos idosos e nas crianças, embora os progressos tenham sido muito positivos especialmente no grupo dos idosos. O risco de pobreza segundo o tipo de família, é superior nas famílias de isolados, especialmente idosos, nas famílias onde um dos membros tem mais de 65 anos, nas famílias monoparentais com crianças e nas famílias com dois adultos e três ou mais crianças. Identificam-se ainda como grupos particularmente afectados por situações de pobreza os desempregados, os trabalhadores por conta própria e os reformados. A exclusão incide ainda sobre pessoas com deficiência, os sem abrigo e os imigrantes. Os espaços territoriais com maior concentração de pobreza respeitam às zonas urbanas e semi-urbanas<sup>8</sup>, as quais concentram cerca de ¾ da população pobre.

---

<sup>7</sup> O limiar de pobreza é definido em 60% do rendimento disponível equivalente mediano nacional, tratando-se, portanto, de um indicador de pobreza relativa.

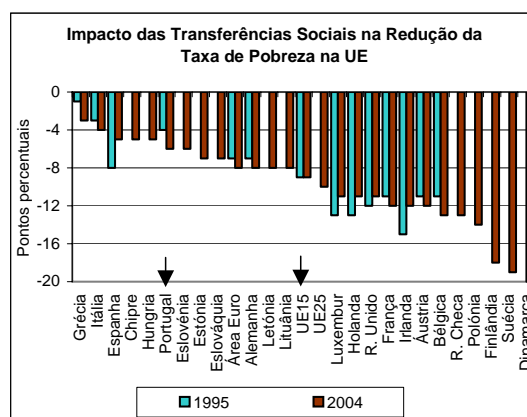
<sup>8</sup> A população residente nas zonas urbanas e semi-urbanas representava 86,4% do total da população residente em 2001.

GRÁFICO 8



Nota: Não inclui Luxemburgo e Malta.  
 Fonte: Eurostat

GRÁFICO 9



Nota: Dados para 2003 para o Reino Unido, Holanda e 10 Novos Estados-Membros, à excepção da Eslováquia. Não inclui Malta.  
 Fonte: Eurostat

O efeito redistributivo das transferências sociais é bastante menos importante do que no conjunto da UE15, em correlação com um nível de desenvolvimento mais baixo, à semelhança do padrão observado nos outros países da Europa do Sul. Todavia, as transferências sociais atenuaram o risco de pobreza em 6 p.p. em 2004, ligeiramente acima do impacto que tinham em meados da década de 90. Esta melhoria estará associada à criação do Rendimento Mínimo Garantido em 1996 (actual Rendimento Social de Inserção) e ao aumento das despesas em acção social e noutros benefícios sociais.

## 5. MERCADO DE TRABALHO E INCLUSÃO

A participação no mercado de trabalho, o combate ao desemprego e o aumento das qualificações constituem os principais mecanismos de inclusão social e de prevenção da pobreza. No entanto, a taxa de desemprego tem mostrado uma tendência ascendente desde 2002, atingindo 8% da população activa em 2007, valor superior ao observado em meados da década de noventa. O problema do desemprego afecta particularmente os jovens, onde a taxa de desemprego atingiu 16,6%. Os agregados familiares com pessoas em idade activa sem qualquer ligação ao mercado de trabalho representavam, em 2005, apenas 5,5% dos agregados familiares, situação bastante mais favorável do que na média da UE15, mas existindo sinais de um certo agravamento desde 2002.

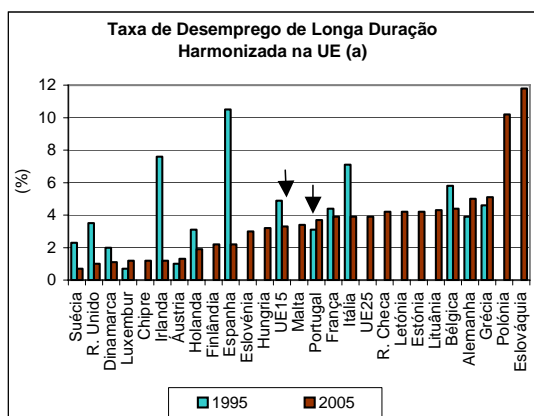
A taxa de desemprego de longa duração, ou seja, a proporção do número de desempregados à 12 ou mais meses no total da população activa era de 3,9% em 2007, enquanto o peso do

desemprego de longa duração no desemprego total atingiu 49%. Os indicadores do desemprego de longa duração são normalmente associados a indicadores de desemprego estrutural, constituindo o segmento de desempregados que, mesmo em situações cíclicas mais favoráveis, tem dificuldade em encontrar trabalho, colocando-o, do ponto de vista das situações de pobreza, numa posição particularmente vulnerável.

A taxa de emprego em Portugal tem-se mantido a níveis superiores aos da média da UE15, constituindo um pilar nuclear de integração social e de combate à pobreza, procurando-se, simultaneamente, que aqueles que não podem trabalhar recebam apoios sociais que garantam níveis de vida adequados.

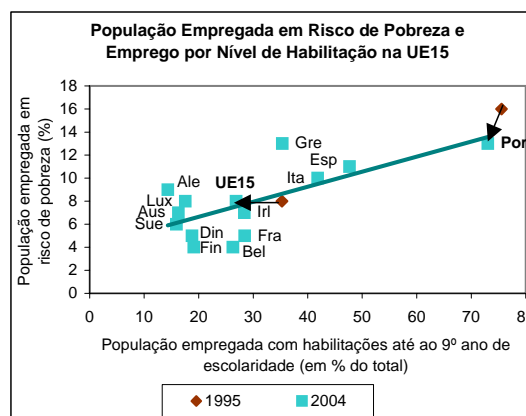
No entanto, o emprego em *part-time* e especialmente o emprego temporário têm registado um reforço claro no emprego total na última década, indiciando um agravamento da precariedade laboral dado constituírem formas de emprego que permanecem largamente involuntárias. A desigualdade no estatuto face ao trabalho, em termos de garantias e rendimentos, induz à segmentação do mercado de trabalho, caracterizada pela ausência de mobilidade entre o grupo de trabalhadores que beneficiam de segurança do trabalho ou de convenções colectivas e os trabalhadores precários ou pobres. Assim, o aumento de formas de emprego precárias e atípicas e a crescente polarização no mercado de trabalho entre trabalhadores com elevadas qualificações e baixas qualificações criam novas situações de risco de pobreza entre a população empregada.

GRÁFICO 10



(a) Considera a população desempregada à 12 ou mais meses.  
Fonte: Eurostat

GRÁFICO 11



Fonte: Eurostat

Reflectindo um mercado de trabalho extremamente segmentado, a população empregada em risco de pobreza atingia 13% em 2004, a taxa mais elevada da UE15, a par com a Grécia, observando uma tendência de ligeira quebra face a 1995. De acordo com os dados mais desagregados da população empregada em risco de pobreza relativos a 2001, a maioria desta população era constituída por trabalhadores por conta própria. Entre os trabalhadores por

conta de outrem, o risco de pobreza era superior nos trabalhadores com carga horária semanal até às 30 horas e nos trabalhadores com contratos temporários. As características pessoais indicavam indivíduos com idades acima dos 55 anos e detendo baixos níveis de qualificações.

De referir que Portugal perspectiva já sérios desafios de envelhecimento demográfico e alterações das estruturas familiares. Dado o expectável declínio da população em idade activa é necessário promover uma aproximação ao trabalho baseada no ciclo de vida acompanhada por uma modernização do sistema de protecção social (incluindo, pensões e cuidados de saúde), que garanta a respectiva adequação social, sustentabilidade financeira e resposta às necessidades decorrentes da mudança.

Para além do envelhecimento da população, num horizonte temporal de médio/longo prazo, outros processos podem criar riscos específicos de ruptura da coesão social e devem merecer uma atenção prioritária: (1) a competição internacional, com tudo o que envolve em termos de instabilidade de emprego, com particular significado para as faixas etárias mais elevadas da população activa, que se irão deparar com sérias dificuldades em se reinserirem no mercado de trabalho convencional; (2) a exigência crescente de qualificações, aumentando o risco de exclusão social para quem não detiver a gama de competências-chave ao desenvolvimento pessoal e de cidadania, nomeadamente em tecnologias da informação e da comunicação, e não participar num processo de melhoria de conhecimentos e competências ao longo da sua vida activa (capital humano); (3) o eventual enfraquecimento do capital social e cultural (ou, se preferir, da vitalidade ética e solidária da sociedade civil), apesar do aumento do capital humano de cada vez mais portugueses; (4) as dificuldades financeiras dos sistemas públicos de protecção social; (5) a persistência de elevados graus de desigualdades sociais, de pobreza e de exclusão social.

## 6. PROTECÇÃO SOCIAL

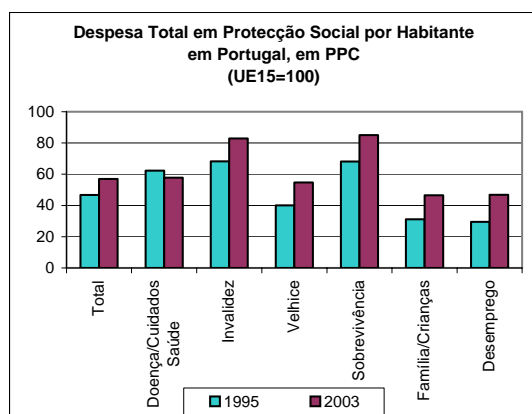
O nível total de despesa de protecção social representava 22,6% do PIB em 2003<sup>9</sup>, valor inferior ao da média da UE15 mas em trajectória de aproximação. O nível de protecção social por habitante, medido em paridades do poder de compra, representava apenas 57% da média da UE15 (46,8% em 1995). As áreas relativas à protecção das famílias e crianças, à protecção no desemprego e na velhice apresentam ainda uma grande distância face aos padrões europeus mas denotando um grande esforço de melhoria.

---

<sup>9</sup> Totalidade dos regimes de protecção social nacionais (inclui Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações, regimes especiais, Serviço Nacional de Saúde, entre outros).

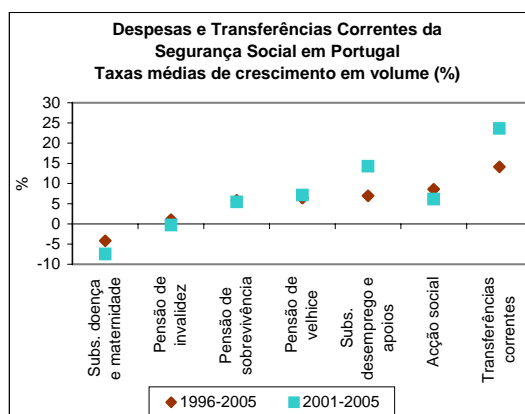
O sistema de segurança social representa um dos paradigmas distintivos do modelo social europeu, no qual se alicerçam os instrumentos tradicionais mais importantes das políticas de coesão social. Ainda que as condições de globalização e as tendências demográficas tenham vindo a impor a reforma da generalidade dos sistemas europeus, pretende-se que os mesmos tenham condições para continuar a assumir boa parte da função redistributiva do Estado.

GRÁFICO 12



Fonte: Eurostat

GRÁFICO 13



Nota: Dados encadeados em volume (ano de referência = 2000)

Fonte: IGSS, INE e DPP

O sistema de segurança social português tem observado uma expansão expressiva mas mantém ainda significativas insuficiências que se prendem com a sua relativa juventude e com o nível de desenvolvimento económico e social nacional.

QUADRO 12

**Estrutura das Despesas Correntes e Transferências Correntes da Segurança Social**

	1995		2000		2005		%
	Total	PIB	Total	PIB	Total	PIB	
Despesas Correntes	95,8	8,0	95,7	8,6	91,2	10,9	
Subsídio por doença e maternidade	7,2	0,6	5,4	0,5	2,6	0,3	
Subsídio de desemprego e apoios ao emprego	9,2	0,8	7,3	0,7	10,2	1,2	
Pensões (a)	62,9	5,3	63,5	5,7	60,5	7,2	
Pensão de sobrevivência	8,8	0,7	9,4	0,8	8,8	1,1	
Pensão de invalidez	12,1	1,0	10,8	1,0	7,6	0,9	
Pensão de velhice	42,0	3,5	43,4	3,9	44,1	5,3	
Acção Social	5,8	0,5	7,7	0,7	7,4	0,9	
Rendimento social de inserção (ex-RMG)	0,0	0,0	2,4	0,2	1,6	0,2	
Outras	28,8	2,4	9,4	0,8	8,7	1,0	
Transferências correntes	4,2	0,3	4,3	0,4	8,8	1,1	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>8,4</b>	<b>100,0</b>	<b>9,0</b>	<b>100,0</b>	<b>12,0</b>	

(a) Compreende suplementos e complementos

Fonte: IGFSS e DPP

O sistema de segurança social reforçou a sua dimensão na economia nacional entre 1995 e 2005, com o total das despesas e transferências correntes face ao PIB a atingir 12% em 2005 (8,4% em 1995). Esta evolução traduz o reforço das despesas fundamentalmente com a pensão de velhice, o subsídio de desemprego, a acção social e os apoios ao emprego e formação profissional.

As pensões representavam cerca de 60% do total das despesas e transferências correntes em 2005, denotando uma ligeira diminuição da sua representatividade na última década, devido à diminuição do peso das despesas com a pensão de invalidez. As despesas com pensões de velhice, pelo contrário, têm observado um crescimento acelerado, reforçando o seu peso no total da despesa, em resultado do aumento do número de pensionistas e do aumento da pensão média, devido à reforma de um número crescente de trabalhadores quer de sectores com salários médios mais altos e com qualificações mais elevadas, quer de trabalhadores com carreiras contributivas mais longas.

A pensão de velhice média atingiu cerca de 374 euros em 2004, registando uma taxa média de crescimento real de 3,1% entre 2001 e 2004, ultrapassando neste ano o valor da retribuição mínima mensal garantida<sup>10</sup> (em meados da década de noventa a pensão média representava pouco mais de 80% da retribuição mínima mensal garantida).

A taxa de cobertura das prestações de desemprego é ainda baixa, com apenas cerca de 63% do total de desempregados a receber prestações em 2004, embora com tendência crescente

<sup>10</sup> Anteriormente designada por "salário mínimo nacional".

desde finais da década de noventa, quando apenas cerca de 40% dos desempregados eram beneficiários. Em 2004, a prestação média de subsídio de desemprego representava 144% da retribuição mínima mensal garantida, enquanto a prestação do subsídio social de desemprego<sup>11</sup> representava apenas 88% (face a 153,2% e 77,5%, respectivamente, em 1998).

Destinadas às pessoas e famílias em situação de carência socioeconómica, as prestações do Rendimento Social de Inserção (antigo Rendimento Mínimo Garantido criado em 1996) registaram um crescimento médio real negativo entre 2000 e 2004, após terem observado crescimentos extremamente elevados nos anos subsequentes à criação deste instrumento. No período compreendido entre 1999 e 2005 o número de famílias abrangido por esta prestação observou uma taxa de crescimento média negativa de 5,8%, mas o crescimento anual do valor médio da prestação por família foi bastante elevado na ordem dos 9,4% em termos reais.

As despesas em acção social têm crescido fortemente desde 1995, atingindo uma taxa média de crescimento real nos últimos dez anos de 8,6%, embora em ligeira desaceleração no último quinquénio. As respostas sociais e os programas de inserção social têm abrangido especialmente a população idosa, a família e comunidade, a reabilitação e integração de pessoas com deficiência e a infância e juventude.

## 7. REFLEXÃO DE CONJUNTO

Resumindo, Portugal apresenta um elevado nível de desigualdade na distribuição de rendimento e tem acumulado graves problemas de pobreza e exclusão social, os quais incidem em dois subgrupos particularmente vulneráveis: por um lado entre as crianças e os idosos, e por outro a população em idade activa, quer desempregada com baixo nível de qualificações e, mesmo, na empregada com baixos níveis de qualificação.

A necessidade de a economia portuguesa enfrentar com êxito os desafios da competitividade, constituindo o objectivo central para a sustentabilidade do nosso processo de desenvolvimento, exige, num contexto de alterações estruturais significativas, que os mecanismos de promoção da coesão social se tornem mais eficazes. Um crescimento económico assente numa diversificação de actividades que sejam mais exigentes em qualificações, capacidade e inovação e criatividade; um crescimento gerador de empregos e

---

<sup>11</sup> Beneficiários que não reúnem as condições para se candidatarem ao subsídio de desemprego ou que já ultrapassaram o período durante o qual tinham direito ao seu recebimento e que representavam em 2004 cerca de 1/4 do total de beneficiários.

de oportunidades de mobilidade social ascendente por via da acumulação de capital de conhecimentos e competências são o principal factor de desenvolvimento e coesão social. Mas não são suficientes. É necessário intervir em sistemas de provisão de bens públicos básicos – Educação e Saúde – com o duplo objectivo de contribuir para a melhoria das condições de vida e das oportunidades das pessoas e para a mobilização do potencial de trabalho e inovação das comunidades. E é necessário intervir para combater situações de exclusão, nomeadamente dos segmentos da sociedade que já não estão em fase activa da sua vida ou de grupos que por múltiplas razões revelam maior dificuldade em integrar-se na dinâmica de desenvolvimento da sociedade.

## REFERÊNCIAS

DPP (2006), **Evolução Macroeconómica 1995-2005**, Prospectiva e Planeamento nº13, pp. 113-170, disponível em [http://www.dpp.pt/pages/files/diagnostico\\_prospectivo.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/diagnostico_prospectivo.pdf).